

12

00861



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**UNA LECTURA CRITICA A LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA:
EL CASO DEL PROGRESA**

798:48

Tesis que presenta:

EDITH VERA RODRIGUEZ

para obtener el grado de Maestro en Economía

Director: Dr. Gerardo Fujii Gambero

Ciudad Universitaria, 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Como siempre este es un pequeño homenaje a mis padres, esas dos personas excepcionales que me dan a cada momento de su vida, una razón para vivir. Papá gracias por las sonrisas. Mamá gracias por tu paz.

A mis hermanos, Dany y Man, compañeros inmejorables para enfrentar una a una las batallas interminables de la vida.

A mi abuela Rafa y mi tío Efrén, personas imprescindibles para enfrentar este nuevo reto, gracias por su confianza y amor, un regalo que como ustedes, siempre estará conmigo.

A Jaime por todo el tiempo compartido en el conocimiento y el amor continuo, definitivamente horas y minutos insuperables.

Por último, a mis cómplices de cada momento Rosy, Elsy y Kary.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera aprovechar este espacio para agradecer el apoyo y facilidades recibidas de cada una de las gentes y lugares que hicieron posible el concluir mis estudios de posgrado de manera exitosa, así como también agradecer la ayuda proporcionada para la conclusión de mi trabajo de tesis.

Al Dr. Gerardo Fujii Gambero, asesor de esta tesis, agradezco todo el tiempo y paciencia dedicado a la lectura de cada uno de los borradores de este trabajo, haciendo constantemente los comentarios precisos que ayudaron siempre al mejoramiento de su calidad. Me gustaría agradecerle también, su preocupación personal y amistosa por mi desarrollo personal y laboral.

Agradezco una vez más a la Universidad Nacional Autónoma de México y al Posgrado de Economía, me permitieran realizar mis estudios de Maestría en sus aulas. Definitivamente una Universidad en la que voy a creer siempre.

Mención especial merece el apoyo de CONACYT, que gracias a la beca que me otorgó, me fue posible cursar la Maestría en Economía, como estudiante de tiempo completo.

Me gustaría hacer mención también a los profesores del posgrado que contribuyeron a mi formación en esta nueva etapa de mi desarrollo profesional. Así también a mis compañeros que siempre me incitaron a la reflexión y mención aparte a Gabriel, Heidi y Constanza que siempre hicieron más ameno el tiempo en el posgrado.

Por último quisiera agradecer al proyecto “Planeación de la infraestructura en México” de PAPIIT, la retroalimentación y apoyo en la culminación de mi trabajo de tesis.

Edith Vera Rodríguez
Ciudad Universitaria, 2001.

INDICE

Agradecimientos

Indice

Introducción 1

Capítulo 1: La Pobreza4

La evidencia.... (5)

La definición... (11)

Los autores.....(13)

▪ Amartya Sen.....(13)

▪ Julio Boltvinik...(16)

Las instituciones...(17)

Otros conceptos.....(19)

▪ La línea de pobreza.....(19)

▪ Desigualdad y pobreza.....(20)

▪ Pobreza y pobreza extrema..(22)

Capítulo 2: Desarrollo histórico de la política social mexicana.....23

La política social en México... (25)

Período 1930-1982 ...(27)

Período 1982-2000... (33)

▪ Progresá(37)

Capítulo 3: Progresá: La focalización de la pobreza.....39

La importancia de Progresá.....(40)

Progresá y el círculo vicioso de la pobreza..(44)

El enfoque..... (46)

La focalización..... (47)

Identificación de beneficiarios..... (49)

Los componentes básicos:

▪ Educación.....(51)

▪ Salud.....(53)

▪ Alimentación.....(54)

La corresponsabilidad.....(54)

Los apoyos monetarios.....(55)

La evaluación.....	(56)
Cobertura.....	(57)
Los rubros	
▪ Educación.....	(59)
▪ Salud	(60)
▪ Alimentación	(61)
Capítulo 4: Progresá: Una lectura crítica	63
El enfoque central	(64)
▪ La columna vertebral: Educación.....	(66)
Fundamentos teóricos del enfoque.....	(68)
▪ La teoría endógena.....	(74)
Las limitaciones operativas del programa en el rubro educativo..	(84)
▪ La oferta y calidad de los servicios.....	(86)
▪ La calidad.....	(87)
▪ Mas recursos.....	(88)
▪ Desarrollo productivo.....	(88)
▪ La población objetivo	(89)
▪ La focalización	(89)
▪ La disminución del papel del Estado	(90)
Las limitaciones respecto a la política económica	(90)
▪ El sector agropecuario.....	(91)
▪ Crecimiento e ingresos individuales.....	(93)
▪ Salario y empleo.....	(95)
Conclusiones.....	97
Anexo estadístico	
Bibliografía.....	i

INTRODUCCIÓN

Con la adopción de nuevas estrategias económicas alrededor del mundo, que respondieron a las políticas denominadas “neoliberales”, en las que predomina el esquema de “libre mercado” y de reducción al mínimo del papel del Estado, se han llevado a cabo una serie de ajustes estructurales al interior de las economías nacionales que han traído como consecuencia, en muchos casos, el deterioro continuo de los niveles de vida. Por esto, el principal foco de atención en el ámbito internacional¹ es el problema del bienestar social y, más específicamente, la pobreza y desigualdad. Dichas cuestiones parecen acentuarse conforme avanza el tiempo y, en la mayoría de los casos, parecen rebasar a cada momento las propuestas hechas para resolverlas.

El caso de México no resulta ser una excepción, pues aún con los triunfos macroeconómicos, resultado de las políticas adoptadas, el problema de reducción de los niveles de pobreza parece no lograrse, por lo que se vuelve cada vez más urgente el debate sobre los caminos que debe tomar la política social en función de las dimensiones que ha tomado el problema de pobreza y desigualdad².

La importancia de esta problemática nacional, me motivó para realizar este trabajo de tesis, que busca hacer un acercamiento crítico a lo que es el diseño actual de la política social mexicana, resaltando lo que lo caracteriza de las políticas anteriores: la creación de programas destinados a la atención de cuestiones prioritarias, la focalización de la pobreza,

¹ Desde marzo de 1995, las Naciones Unidas han reconocido la existencia de millones de personas en condiciones de pobreza absoluta. Estas cuestiones, se han puesto de relieve aún más con las protestas de los “globalifóbicos” en Seattle en 1999 y los disturbios de Praga a finales de septiembre del 2000, con motivo de las reuniones entre el Banco Mundial y el FMI.

² En el Informe de la CEPAL de 1997, México aparece dentro del grupo de peor situación respecto a 1980, en contraste con países como Uruguay, que redujeron de manera sostenida sus niveles de pobreza en el mismo periodo.

a través de la y, la búsqueda de la potencialización de las capacidades individuales como un factor capaz de resolver el problema.

Estas dos características de la política social mexicana, son fácilmente reconocidas dentro del programa denominado **PROGRESA** (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*), un programa que funciona desde agosto de 1997 y, que a partir de ese momento se ha ido conformando como un instrumento central para lograr un mayor bienestar y la erradicación de la pobreza.

A través del análisis de **PROGRESA**, tendremos la visión general de cómo se estructuró la política social del sexenio zedillista, pues este programa se conforma como tal, dentro de este período. Además, éste mantendrá su importancia por ser un programa ratificado por el C. Presidente Vicente Fox, donde toma un papel relevante dentro sus acciones de política social. Por ello, es actual e interesante la discusión sobre el tema de la pobreza en general y del Progresas en particular, para tener presentes cuáles han sido los aciertos y errores de la forma en que hasta ahora se ha estructurado la política social, con el fin de ir corrigiendo los problemas que presenta este planteamiento, e ir buscando mejoras sustanciales en los caminos para mitigar esta forma de vida de millones de gente de este país.

Este acercamiento crítico también es importante, en la medida de que hasta ahora estas propuestas parecen no superar el esquema básico de programas de combate a distorsiones en los niveles de ingreso y bienestar en el corto plazo y que, como la experiencia nos lo muestra, la falta de visión de largo plazo ha ido acumulando una serie de rezagos que cada vez son más difíciles de solucionar. Urge, reestructurar el enfoque hasta ahora utilizado, con el fin de concentrar esfuerzos en integrar a sectores productivos, actividad del Estado y sociedad, en un proyecto que logre influir de forma más real los niveles de bienestar.

Para tal fin, este trabajo se desarrolla en cuatro capítulos, el primero nos acercara al concepto de pobreza y definiciones paralelas que de ésta se desprenden, con el fin de tener una idea general del tema central.

En el segundo capítulo, se desarrollará el panorama histórico de la política social mexicana, con el fin de ubicar su proceso de conformación, para entender bajo este contexto como se concibe actualmente. Un tercer capítulo, estará exclusivamente dedicado a conocer los lineamientos de Progresá, para que en el cuarto capítulo, se logre hacer el acercamiento crítico a su concepción teórica y estructura general, que es el objetivo central de esta tesis. Por último, se presentarán las que son las principales conclusiones obtenidas del desarrollo de este trabajo.

Capítulo 1.

LA POBREZA

“La pobreza es la mayor y más poderosa calamidad que aflige al hombre, así como generadora de muchos padecimientos adicionales, que van desde el hambre y la enfermedad, hasta el conflicto civil y la guerra misma”

J. K. Galbraith

Este capítulo está dirigido a centrar la atención en el problema de la pobreza, con el fin de lograr un análisis mas completo del tema. Esto sugiere acercarse a la evidencia y los enfoques conceptuales, con el fin de saber qué es y cómo se ha comportado la pobreza en nuestro país.

La falta de consenso sobre cuando un hogar o una persona puede definirse como pobre, debido a las diferencias conceptuales y metodológicas para su medición, genera estimaciones que difieren en mucho en un mismo país y en un mismo año.

Esta información, por lo tanto, es fundamental para distinguir cuál es la idea del problema escondido detrás de la conformación de la política social, y entender así sus objetivos y sus alcances.

La evidencia

Es necesario resaltar que la pobreza es un tema de suma relevancia. La ONU en 1996, reconoció que la pobreza es un problema complejo de múltiples facetas cuyas causas son tanto nacionales como internacionales, y su erradicación en todos los países, en particular en los países en desarrollo, ha pasado a ser uno de los objetivos prioritarios, con el fin de promover un desarrollo sostenible.

En México este es un tema importante e impostergable, pues el modelo de desarrollo de los últimos sexenios, parece no lograr aún, el proporcionar bienestar social de manera universal a la población.

Al inicio del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se reconoció la existencia de 40.3 millones de mexicanos en la pobreza y de 17.3 millones en la pobreza extrema, sin embargo, en 1996 el Banco Mundial estimó que en ese mismo período no existían en México 40.3 millones de pobres, sino que esa cifra llegaba a ser cercana a los 52 millones para ese año y que para finales de 1992 la cifra alcanzaba 57 millones¹.

Estas diferencias en los datos son comunes, pues dependen en mucho de la definición y por lo tanto de la medición que de este se haga. Esto representa un obstáculo importante para las definiciones de política dirigidas a contrarrestar esta dificultad.

Para ilustrar esto, puede verse el cuadro 1, donde se encuentran los distintos cálculos que se hacen de la pobreza extrema en nuestro país, de acuerdo a las instituciones más importantes que de ella se ocupan y, considerando también, las mediciones de Santiago Levy² quien ha

¹ Datos tomados de Julio Moguel, "El combate a la pobreza en la estrategia neoliberal", en *Economía Informa*, Núm. 252, Noviembre de 1996.

² Funcionario público durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que con su trabajo de 1994 « La pobreza en México », presenta una argumentación sobre las determinantes económicas de la pobreza y una evaluación de las políticas para combatirlas. Este análisis, desemboca en un conjunto de propuestas que fueron presumiblemente adoptadas por el Progreso.

sido pieza importante en la formulación de la política social actual del combate a la pobreza extrema.

Cuadro 1
Cálculo de la Pobreza Extrema 2000
Valores a precios del 2000

	Por Hogar (línea de pobreza)			Pobreza
	Per capita	Pesos	En sal. Min.	% de hogares
PROGRESA	340.8	1,465.3	1.4	25
Levy	411.7	1,770.4	1.7	30.3
Cepal	567.0	2,438.0	2.3	40.1
CNSE	1,043.3	4,486.0	4.3	62.8

Fuente: Cuadro realizado a partir de datos tomados de J. Boltvinick, *La Jornada*, noviembre de 2000. (CNSE) Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, Coplamar.

Como puede observarse, en el cuadro 1, hay incongruencias en el momento de especificar el porcentaje de pobreza y establecer la línea de pobreza extrema. Tenemos resultados tan dispares como los del Programa de Educación, salud y alimentación (PROGRESA) y la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, Coplamar (CNSE), donde para el primero, el porcentaje de hogares en pobreza extrema es de solo el 25%, mientras que para la CNSE, esta cifra asciende a 62.8%. Esta disparidad permanece constante si observamos los datos referentes a la definición de la línea de pobreza extrema de los hogares, dígase en salarios mínimos, en pesos o el monto de ingreso per capita.

Es de resaltarse la similitud de los resultados de ProgresA y Levy, quienes de alguna manera han tenido en sus manos el diseño de la política social, y de quienes además, tenemos las estimaciones más bajas de pobreza. Esto representa un problema a discutir del PROGRESA ya que sus mediciones son las menores, lo que significa que la población objetivo a la que se busca atender con el diseño del programa es reducida. Si el monto de pobres se acerca más a los proyectados por CNSE, se tendría como resultado un porcentaje elevado de población que esta quedando fuera del programa sin atención alguna.

Cuando se aborda el tema de la pobreza desde la perspectiva económica, ésta tiene que ver necesariamente con las cuestiones de distribución del ingreso, por lo que también es necesario abordar cuál ha sido su desarrollo.

James Wolfensohn³, presidente del Banco Mundial reconoce la diferencia continua de ingresos entre los habitantes más ricos y más pobres de Latinoamérica, la cual se ha vuelto, dice, el mayor problema para la estabilidad social de la región.

Si se consideran los datos sobre distribución del ingreso en México, casi al finalizar el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, se obtienen datos importantes sobre la evolución de la desigualdad, en los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares⁴ (ENIGH) de 1998, en donde resalta de la comparación de 1998 con 1996, lo siguiente: *Que la distribución del ingreso es más desigual.*

Para ilustrar esto, están los datos del cuadro 2. Este cuadro ha sido completado con datos desde 1984 y se han agregado los valores del coeficiente de Gini, de J. Boltvinik⁵.

Cuadro 2.
Distribución del ingreso corriente total de los hogares.
México 1984-1998

Deciles de hogares	1984	1989	1994	1996	1998
I-VI	28.6	26.1	25.4	26.9	25.5
VII-IX	38.6	36.0	36.2	36.5	36.4
X	32.8	37.9	38.4	36.6	38.1
Coeficiente de Gini	0.429	0.469	0.477	0.456	0.476

Fuente: Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI, 1998 y J. Boltvinik,

La Jornada, abril, 2000

³ *La Jornada*, viernes 22 de septiembre del 2000, pp.22-23.

⁴ Esta encuesta es prácticamente la única fuente disponible para conocer la evolución de la distribución del ingreso. La encuesta Nacional de Ingresos y Gastos se levanta una vez al año, sin embargo, parece ser que gracias a que los resultados de pobreza y desigualdad parecen empeorarse, se ha decidido levantar a partir del 2000, 2 encuestas al año.

⁵ Véase "Debate, desigualdad y pobreza" por J. Boltvinik, *La Jornada*, 28 de abril del 2000.

Del cuadro anterior, podemos resaltar lo siguiente: que el decil X que percibía 32.8% del ingreso de los hogares en 1984, aumentó su participación a 38.4% en 1994 y, de 1994 a 1998 permanece prácticamente sin cambios. Si comparamos los coeficientes de Gini de 1984 a 1998, tenemos que éste pasó de 0.429 a 0.476, lo que significa un aumento en la desigualdad.

Si consideramos los ingresos monetarios del cuadro 3, se tiene que respecto al total de los hogares, hay una estrepitosa caída de 1994 a 1996, lo que representó casi una cuarta parte (23.7%). Entre 1996 y 1998 los ingresos monetarios per capita crecieron sólo en 2.9%.

Cuadro 3.

Ingreso monetario mensual per capita

1994=100

Deciles	1994	1996	1998
I a VI	100	81.8	80.5
VII a IX	100	77.5	80.2
X	100	72.1	77.9
Todos los hogares	100	76.3	79.2

Fuente: Estimaciones de J. Boltvinik a partir de Encuestas de Ingresos y Gastos de 1994 y 1996, y Boletín de INEGI sobre ENIGH 98.

En un balance general de 1994 a 1998, tenemos que todos perdieron, deteriorando su nivel de vida. Para matizar, podemos considerar la tendencia entre 1996 y 1998. En este período el ingreso monetario per cápita de todos los hogares creció (último renglón de cuadro 3)

pero también se incrementó el deterioro en el nivel de distribución del ingreso (último renglón cuadro 2); también se observa que el ingreso monetario per capita de los hogares en los primeros seis deciles se deterioró, al contrario que el de los deciles intermedios y ricos, donde se observa una recuperación. Así, a pesar que 1996-1998 significó para la economía una recuperación, ésta no puede traducirse como mayor igualdad lo que arremete contra la idea de que a mayor crecimiento existirá menor desigualdad.

Esto es reforzado con datos de la región de América Latina, dados en el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 1998-1999,⁶ donde se reafirma que en esta región se encuentran las mayores desigualdades en la distribución del ingreso y donde los individuos más ricos reciben una mayor proporción del ingreso. En este informe hay cifras interesantes en las que se maneja que una cuarta del total del ingreso de los países de América Latina es percibido por sólo el 5% de la población y un 40% por el 10% más rico.

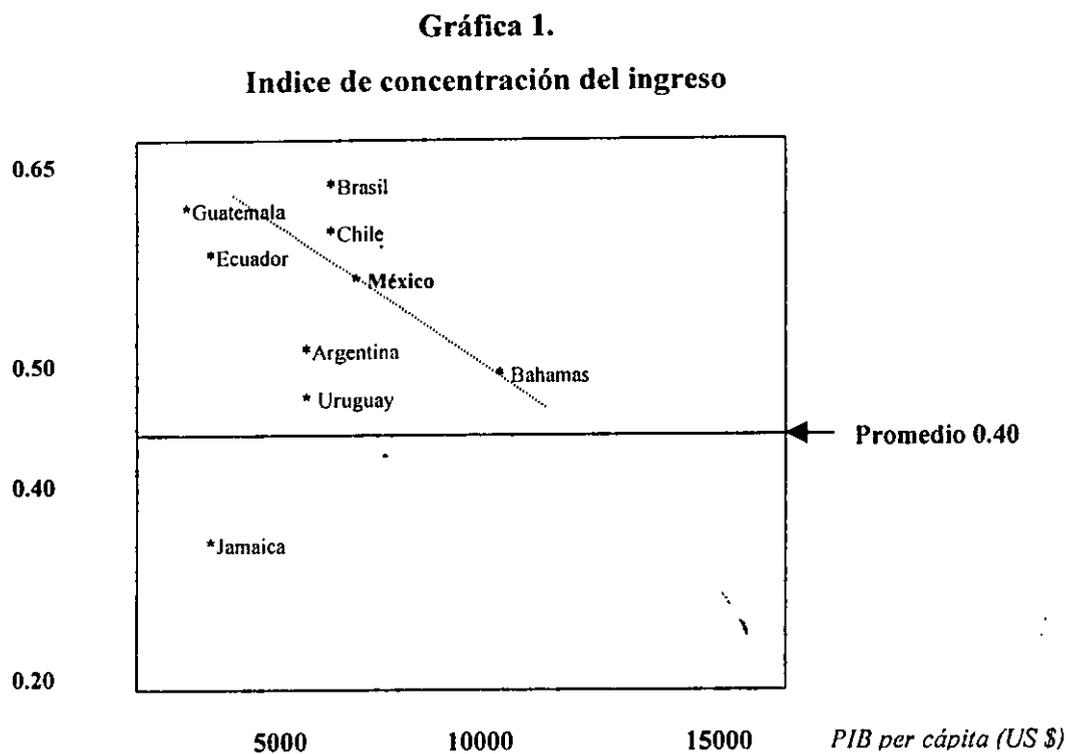
El indicador más usualmente utilizado para medir la concentración del ingreso es el índice de Gini⁷, el cual sintetiza toda la información sobre participaciones en el ingreso de todos los grupos de población. El Gini promedio para todos los países del mundo que cuentan con buena información sobre distribución del ingreso es 0.40⁸.

En la realidad los casos de mejor distribución, como son España y Finlandia, registran índices de Gini entre 0.25 y 0.30. En el otro extremo, están los países de peor distribución, con coeficientes del 0.6, los cuales se observan casi exclusivamente en América Latina. De esta región, los mayores problemas en desigualdad se presentan en los siguientes países, encabezados por Brasil, con un índice de 0.59 y siguiéndole muy de cerca Chile,

⁶ Véase Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, 1998:1999.

⁷ Si los ingresos se distribuyen en forma totalmente equitativa, cada persona recibirá la misma proporción del ingreso. En principio el coeficiente de Gini puede variar entre cero (perfecta distribución) y uno (total concentración en una sola persona). En la práctica, los coeficientes de Gini del ingreso per cápita fluctúan entre 0.25 y 0.60. Existen otras medidas de concentración del ingreso tal es el caso del índice de Theil o la varianza logarítmica de los ingresos. Cada medida de concentración asigna un peso diferente a las observaciones según el nivel de ingreso, lo cual puede interpretarse como una forma de agregar a los individuos, que resulta de utilidad para obtener una medida sintética de bienestar social. En lugar de Gini o de estas medida de concentración algunos autores prefieren referirse simplemente a las brechas de ingreso en grupos extremos.

Guatemala, Ecuador, México, Panamá y Paraguay. Lo anterior puede observarse en la gráfica 1, que resume las posiciones de los principales países latinoamericanos, en cuestiones de distribución.



Por todo lo anterior y por la importancia del tema, este capítulo se dedicará en adelante, a buscar las definiciones y conceptos más importantes, para lograr una idea mucho más completa del problema de la pobreza.

⁸ Una distribución perfectamente igualitaria produciría un índice de cero y de uno significaría total concentración en una sola persona.

La definición

La pobreza es un fenómeno que hasta los años noventa no había logrado llamar la atención de la mayoría del mundo. Sin embargo, es una cuestión que toma cada vez más importancia, como ya se resaltó en el apartado anterior.

Muchas son las causas consideradas para su explicación. J. K. Galbraith en su libro *El origen de la pobreza de las masas*, comenta que la pobreza es una cuestión que debe explicarse “...por muchos ángulos y que las mayoría de las veces las explicaciones se eligen de acuerdo a la situación en particular de que se trate, dicha explicación gira más en torno a la conveniencia que a su validez.”⁹. Esto, de entrada, nos resume bien un problema fundamental en el tratamiento de la pobreza: su definición.

Esta cuestión es importante tratar de resolverla con el fin de identificar a qué nos estamos refiriendo, quiénes se consideran pobres, de qué carecen, qué los caracteriza, etcétera; para considerar que cuestiones deben hacerse presentes en la estructuración de una política social que busque y logre, en el mediano y largo plazo disminuir y si es posible, frenar por completo a la pobreza que es el objetivo base del programa que nos ocupa.

Desde una definición de diccionario, tenemos que la pobreza es la carencia de la base social necesaria que permite a cualquier individuo insertarse en la sociedad; puede matizarse, desde el punto de vista filosófico, como la incapacidad para autodeterminarse; desde el punto de vista económico, como la incapacidad del individuo para generar incrementos en el producto marginal de su trabajo que le permita generar aumentos concretos en su ingreso real, y en el sentido político, implica la incapacidad de participar de una manera plena y libre en su sociedad.

⁹ Dentro de las explicaciones más generales de sus causas, explica Galbraith, tenemos cuestiones referidas a una situación geográfica no favorable a la región, se explica también como causa de las acciones del gobierno y el sistema económico y se consideran hasta algunas causas inmencionables como las referidas a la tendencia étnica intrínseca. GALBRAITH, J. K., “El origen de la pobreza de las masas”, Edit. Diana, 1979.

El problema de definir la “pobreza” es un problema cultural de mucho tiempo atrás. Este concepto debe determinar qué no contiene un adecuado funcionamiento social, para poder hablar de pobreza. Algunos consideran que si una sociedad no procura aspectos tales como empleo bien remunerado, mantenimiento del hogar y la satisfacción personal y social de las relaciones de cada individuo o familia, debe ser considerado pobre, pero estas cuestiones pueden variar.

Las mismas necesidades consideradas como claves a satisfacer no pueden ser una generalidad, pues dependen muchas veces de los estilos de vida de cada sociedad, por lo que se vuelven más bien aspectos relativos. Sin embargo, sí hay un estándar mínimo aceptado como base de cualquier juicio sobre pobreza; tal es el caso de la nutrición, un aspecto básico de las necesidades humanas, que es conocido como un flujo continuo de consumo. Pueden considerarse otras necesidades, las cuales son cubiertas por stocks de servicios; tal es el caso del hogar, de la educación, etcétera. Estos stocks de bienes materiales y capital humano llegan a ser más y más importantes conforme las sociedades se vuelven más organizadas y complejas¹⁰. Esta idea de stocks y flujos necesarios en el funcionamiento de una sociedad nos da el panorama general donde se asienta la estructura de la pobreza, véase siguiente gráfico.



¹⁰ Esta idea del esquema de flujos y stocks en el buen funcionamiento de una sociedad, está tomado de D. Jackson, *Poverty*, Macmillan Studies in Economics, Great Britain, 1972, pp.13- 19.

Para lograr una visión más de conjunto nos valdremos de las definiciones de los principales teóricos del tema, de las instituciones mundiales más importantes y de algunos conceptos básicos dentro del mismo.

El punto de partida indispensable para poder lograr el análisis de la política de superación de la pobreza es la identificación del objetivo con el fin poder precisar la naturaleza del problema y entender la orientación que se ha dado a los programas que intentan enfrentar esta cuestión.

Los autores

En este apartado sólo trataré a dos de los principales teóricos del tema, el trabajo de Amartya K. Sen, que ha influido a nivel mundial la idea de la pobreza, y para acercarse más a la conceptualización latinoamericana y, específicamente a la de nuestro país, nos acercaremos al trabajo de Julio Boltvinik.

Amartya Sen¹¹

Una referencia básica para acercarse a la conceptualización y tratamiento actual del tema de la pobreza es Amartya K. Sen y su texto clásico "*Three notes on the Concept of Poverty*"¹², donde nos acerca a las aristas fundamentales que se deben considerar para cualquier estudio o aproximación que se haga a la pobreza.

¹¹ Amartya Sen, economista hindú. Nóbel de Economía 1998, por sus contribuciones a la Economía del Bienestar. Profesor de Economía en London School of Economics. Profesor invitado en Trinity College, en Cambridge, en Massachussets Institute of Technology, en la Universidad de California de Berkeley, en Stanford y Harvard.

¹² Artículo difundido por la OIT en 1971 y traducido en Comercio Exterior, vol. 42, núm.4, abril de 1992.

Así, daremos una lectura rápida para considerar lo que, a juicio de A. Sen, son las categorías principales dentro del tema.

Para empezar, Sen considera que el primer requisito para conceptualizar la pobreza es tener un criterio que permita saber quién es el eje de nuestro interés. Para esto sugiere la necesidad de especificar “normas de consumo” o una “línea de pobreza” como un primer paso, pues con esto podremos decir que “los pobres son aquellos cuyos niveles de consumo caen por debajo de estas normas, o cuyos ingresos están por debajo de estas líneas”.

Es necesario, reflexiona Sen, considerar también que el concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos:

- 1) Un método para incluir a las personas en la categoría de pobres (“identificación”), y
- 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (“agregación”).

Continuando, Sen sugiere la necesidad de diferenciar las distintas lecturas que se hacen de la pobreza, pues esto nos llevará a entender las posturas que le hacen frente. Para ello presenta un menú básico de los enfoques de pobreza que se deben tener en cuenta, que trataré de resumir en las siguientes líneas.

El enfoque biológico o absoluto (de Seebohm Rowntree) define a las familias en pobreza como aquellos “cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física”.

Esta consideración es normal si pensamos en cuestiones como el hambre, un aspecto notorio de la pobreza. Sin embargo, es necesario, dice el propio Sen, mantener distancias sobre este enfoque y considerarlo como parte de la complementación del enfoque de privación relativa.

El enfoque de la desigualdad, recalca la necesidad de hacer una diferencia clara entre desigualdad y pobreza, que aunque son conceptos equiparables, es importante argüir que son problemas fundamentalmente distintos.

En definitiva, son cuestiones que van muy relacionadas, pero que analizar el problema de pobreza como un problema de desigualdad, o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos.

El enfoque de la "privación relativa", en este enfoque Sen sugiere que este sea utilizado de forma objetiva para describir las situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable menos que otras, dígame ingreso o empleo, por ejemplo.

Este enfoque, también es solo una parte del concepto de pobreza, complementario al análisis que el tema necesita en términos de desposesión absoluta, ya que existe un núcleo irreductible de privación absoluta visible a todas luces, que se traduce en los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento.

Con todos estos enfoques, Sen logra resaltar las aristas fundamentales que deben considerarse para tener una visión más completa del tema de la pobreza.

Julio Boltvinik¹³

Considera a la pobreza como un problema de insatisfacción de las necesidades básicas o esenciales. Por lo tanto, se vuelve fundamental el resolver la definición de estas necesidades, que son: *“...aquellas que requieren de un esfuerzo productivo para su satisfacción, las cuales comprenden: alimentación, educación, salud, vivienda, recreación y cultura; transportes, comunicación y presentación personal, entre otras...”*¹⁴

Agrega también que el origen de la pobreza se da por la relación existente entre el nivel de riqueza o producto y la forma en que éste se reparte en la población.

Boltvinik se ha caracterizado por llevar a cabo estudios sobre la medición de la pobreza como cuestión central de su concepción, ya que considera que muchas veces la mala medición ha hecho que se tenga solo una visión parcial del fenómeno y, por lo tanto, la forma de atacarla se queda corta ante las dimensiones del problema. Ante tal cuestión propone construir un método integral de conceptualización de la pobreza a través de construir una “canasta normativa de satisfactores esenciales”. En esta canasta se contemplan cantidades y precios de satisfactores alimentarios, vivienda y equipamiento, salud, higiene, educación, cultura y recreación, transporte y comunicación, vestido, calzado, etcétera; los que darán la pauta para iniciar la construcción del método de medición integrada de la pobreza (MIP).

Este método tiene como base el método de línea de la pobreza (LP) y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI). El método LP consiste en comparar el ingreso (o el consumo) per capita (o por adulto equivalente a un hogar) con la llamada línea de pobreza, expresada en los mismos términos. Los hogares y la gente por debajo de esta línea se consideran

¹³ Investigador del Colegio de México desde 1992. Ha colaborado en distintas Instituciones del Gobierno Mexicano. Ha sido consultor de la CEPAL, FAO, PNUD y UNESCO. Director del proyecto regional para la superación de la pobreza en América Latina del PNUD 1989-1991.

¹⁴ J. Boltvinik, “La satisfacción de las necesidades esenciales en México”, en Cordera, R. Y Tello, C. (comp.), La desigualdad en México, Edit. Siglo XXI, México, 1989, pp. 17- 64.

pobres. El método NBI consiste en comparar la situación de cada hogar en materia de un grupo de necesidades específicas con una serie de normas que expresan, para cada una de ellas, el nivel mínimo debajo del cual se consideran insatisfechas las necesidades. Los hogares con una o más NBI se considerarán pobres.

El método MIP¹⁵ consiste en una integración de los métodos de NBI y LP, tal como se desarrollaron para aplicarlos en forma independiente. Para lograr esta complementariedad es necesario precisar las necesidades concretas que se verificarán por cada método. La forma más sencilla es considerar en el NBI las necesidades dependientes del gasto público, de la inversión acumulada del hogar y del tiempo disponible (podemos distinguir agua y drenaje, nivel educativo, electricidad, vivienda, mobiliario y equipo del hogar, recreación, información y cultura), en el caso de LP estas necesidades dependen más del consumo privado corriente (alimentación, vestido, calzado, transporte y comunicación básica).

Las instituciones

Es importante considerar también las definiciones que hacen de la pobreza las siguientes instituciones mundiales, desde principios de los ochenta con los programas de “estabilización macroeconómica” y “ajuste estructural” del Fondo Monetario Internacional (FMI¹⁶) y el Banco Mundial, porque las más de las veces han influido con sus recomendaciones de política sobre nuestro país.

El siguiente cuadro, resume las definiciones de pobreza de las instituciones mundiales y las cuáles a través de sus propias definiciones, detallan sus estrategias de combate.

¹⁵ Véase J. Boltvinik, “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo” en *Comercio Exterior*, vol.42, núm.4, México, abril de 1992, pp.354-365.

¹⁶ El llamado “menú del FMI” consiste en la austeridad presupuestal, devaluación, liberalización comercial y privatización y ha sido aplicado simultáneamente a más de 100 países endeudados. Véase Chossudovsky, M., *The Globalisation of poverty. Impacts of IMF and World Bank reforms.*, Zed Books, Penang, Malasia, 1997.

Cuadro 4

	Definición:	Estrategia de combate
Banco Mundial	La pobreza es producto de ingresos bajos y vulnerabilidad social, que limitan las posibilidades de los pobres, para aprovechar las oportunidades brindadas por el crecimiento.	Una política económica sólida que permita el crecimiento en condiciones de estabilidad de los mercados, un gasto social regional delimitado y una administración eficiente de este, manteniendo la independencia entre política social y económica, aunque favoreciendo su complementariedad únicamente para evitar desequilibrios estructurales.
CEPAL	Es consecuencia del crecimiento errático en sociedades heterogéneas signadas por marcados rezagos económicos y sociales de amplios sectores de la población, que crean un círculo vicioso que limita las posibilidades de desarrollo de los pobres.	Complementación de la política social y económica para favorecer la transformación productiva.
PNUD	La pobreza, es consecuencia de relaciones de poder desiguales que obstaculizan el desarrollo de las personas y consecuentemente el de las naciones.	Potenciación de recursos humanos mediante la incorporación de la población total a los procesos de cambio, modernización y desarrollo social.
BID	La pobreza, es producto de una extrema desigualdad económica y exclusión social histórica de la región de AL, que limita las posibilidades de crecimiento.	Transformación productiva con énfasis en la inversión en capital humano y en la satisfacción de necesidades básicas de la población, a fin de expandir las oportunidades de los individuos y de potenciar la realización plena de sus potencialidades. Además establecer prioridades para mejorar la calidad, eficacia y equidad del gasto social

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta visión general, nos queda claro que hay un problema para abordar la pobreza, el que se refiere a su definición, lo que crea discrepancias en las cifras que miden la dimensión de la pobreza, las cuales surgen fundamentalmente de las diferencias en las definiciones y en los métodos para medirla. Estas diferencias hacen que se corra el peligro

de sobreestimar y/o subestimar el problema, por lo que al elaborar las políticas de combate se recrean los mismos errores.

Par seguir avanzando en este tema, es importante también considerar distintos conceptos referidos al tema de la pobreza, y que el considerarlos mejorará la idea de la pobreza.

Otros conceptos

➤ La línea de pobreza

La manera más común de medir la pobreza es a través de los niveles de ingreso o consumo. A un individuo se le considera pobre si su nivel de ingreso o consumo se sitúa por debajo de un nivel mínimo que le permita satisfacer sus necesidades básicas. A este nivel mínimo se le suele denominar "línea de pobreza". Esto significa que la población por debajo del nivel de ingreso denominado z , se considera como pobre y la que está por arriba no la es.

Lo que es necesario para satisfacer las necesidades básicas varía a través del tiempo y las sociedades. Por lo tanto, las líneas de pobreza varían según el tiempo y el lugar, y cada país utiliza líneas que son apropiadas en relación con su nivel de desarrollo, normas y valores sociales.

La información sobre el consumo y el ingreso se obtiene a través de encuestas por muestreo, en las cuales se hacen preguntas a las unidades familiares sobre sus hábitos de gasto y fuentes de ingreso. Estos tipos de encuestas se complementan cada vez más con técnicas participativas, en las que se pregunta a los individuos cuáles son sus necesidades básicas y cómo definirían el término pobreza.

Lo que es interesante es que los resultados de nuevas investigaciones demuestran un alto grado de concordancia entre líneas de pobreza basadas en evaluaciones objetivas y subjetivas de las necesidades.

Cuando se estima la pobreza a nivel mundial se tiene que usar la misma línea de pobreza de referencia y expresarla en una unidad común a través de los países. Por lo tanto, a efectos de agregar y comparar datos a nivel global, el Banco Mundial usa líneas de referencia de \$1 y \$2 dólares por día en términos de Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) (donde la PPA mide el poder adquisitivo relativo de las monedas a través de los países). Se ha estimado que en 1998, 1200 millones de personas en el mundo tenían niveles de consumo inferiores a \$1 por día (24 % de la población de los países en desarrollo) y 2800 millones de personas vivían con menos de \$2 diarios. Se debe enfatizar que para analizar la pobreza en un país determinado el Banco Mundial siempre usa líneas de pobreza basadas en las normas de dicha sociedad.

Dado el tiempo que toma recopilar y sistematizar los datos de las encuestas de los hogares, de donde son extraídas las cifras anteriores, y la complejidad del ejercicio de estimación, estas cifras aparecen con retraso, y el Banco Mundial, las actualiza cada tres años, lo que genera problemas en las comparaciones internacionales.

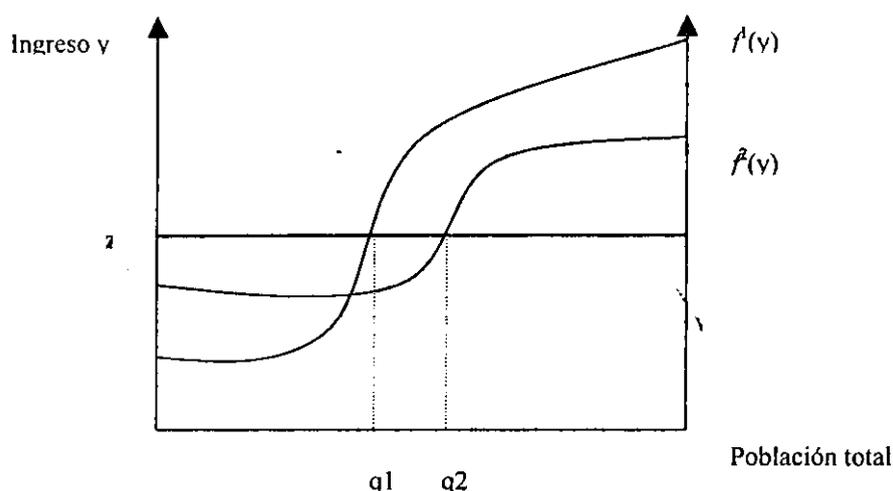
➤ Desigualdad y pobreza

Es importante diferenciar entre los conceptos de “desigualdad” y “pobreza”, cuestión que resalta A. Sen como importante, ya que muchas veces estos conceptos son confundidos o interrelacionados tan de cerca que no se logra considerar sus diferencias.

La desigualdad está referida básicamente a los niveles de disparidad entre las distribuciones del ingreso, mientras que la pobreza se refiere más a la imposibilidad de alcanzar un nivel mínimo de vida. Así, si nos referimos a la pobreza, estaremos hablando del nivel de vida

absoluto de una parte de la sociedad –los pobres–, mientras que si de desigualdad se trata, estaremos haciendo referencia a los niveles de vida *relativos* de la sociedad.

La gráfica siguiente ilustra las diferencias entre desigualdad y pobreza. El eje vertical “y” mide el nivel de ingreso, el eje “x” mide la población total del país, ordenada por niveles ascendentes de ingreso. La línea z denota la “línea de pobreza”¹⁷ y $f(y)$ denota la distribución del ingreso.



A primera vista, podríamos considerar que $f^2(y)$ tiene una distribución mucho más equitativa. Sin embargo, resulta que el número de población por debajo de la línea de pobreza es mucho mayor ($q2 > q1$), es decir, la pobreza es mayor con un menor nivel de desigualdad. Si se observa el comportamiento de $f^1(y)$, observaremos que aún con niveles mayores de desigualdad, hay menores niveles de pobreza.

¹⁷ Esta “línea de pobreza” varía de acuerdo a las mediciones y conceptos que se tengan de pobreza, pero básicamente esta referida al nivel de ingreso límite, por debajo el cual se considera que una persona es pobre.

➤ Pobreza y pobreza extrema

Por último, es importante lograr diferenciar los conceptos de “pobreza” y “pobreza extrema”, ya que la pobreza extrema se maneja como un concepto clave dentro de la política social mexicana y de América Latina y, más aún, ésta es el objetivo medular a combatir con PROGRESA.

Al hablar sólo de pobreza nos estaremos refiriendo a un concepto más bien relativo, ya que la población que se considera dentro de este grupo, aún cuando no puede satisfacer ciertas necesidades básicas, sí cubren los niveles mínimos de salud y alimentación, condiciones fundamentales que les permitiría poder participar dentro del mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación y, además podrán asumir ciertos riesgos y movilidad para aprovechar las oportunidades que se les vayan presentando de acuerdo a sus intereses.

Al hablar de la pobreza extrema estamos haciendo referencia a un concepto absoluto en donde los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita lograr un desempeño adecuado de todas sus actividades. Santiago Levy¹⁸ señala que: “...los extremadamente pobres maximizan su bienestar distribuyendo su ingreso en diferentes artículos; si la demanda de alimentos determinada endógenamente es inferior al mínimo de nutrición, se clasifica al individuo como extremadamente pobre”.

¹⁸ Santiago Levy, “La pobreza en México”, en Félix Vélez (compilador), La pobreza en México. Causas y políticas para combatirlas, ITAM, Trimestre Económico, México, 1994.

Capítulo 2

DESARROLLO HISTORICO DE LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

El que no sabe llevar su contabilidad de los años,
se queda como un ignorante en la obscuridad
y solo vive al día

Goethe

Este capítulo se centrará en el desarrollo histórico de la política social mexicana, que es urgente de reestructurar, pues las dimensiones, desigualdad y complejidad en cuestiones de bienestar que se presentan actualmente se vuelven cada vez más amplias y profundas.

Es fundamental conocer la cuestión histórica de la política social en el sentido de aprender cómo se ha conformado y cómo deberá de conformarse en el futuro.

La pobreza se ha transformado en una vivencia cotidiana, la cual, como consecuencia lógica, ha imposibilitado el acceso a una gran parte de la población a sus derechos de empleo, salud, alimentación, educación, etcétera, factores fundamentales para el logro de una vida digna para cada uno de los habitantes de este país.

Si se observa el cuadro siguiente podremos visualizar la situación de México en el contexto de América Latina. En este cuadro, encontramos que México en los noventa, se colocó

entre los países de más altos niveles de pobreza y, por si esto fuera poco, con una tendencia a incrementar dichos niveles.

Cuadro 1
NIVEL Y VARIACIÓN DE LA POBREZA EN LOS AÑOS 90

Magnitud de la pobreza 1994	Variación entre 1990 y 1994	Tendencia 1995-1996	Magnitud de la pobreza de los noventa comparada con ochenta
Baja (menos de 15%)			
ARGENTINA	Bajó +	Aumentó	Menor
URUGUAY	Bajó +	Se mantuvo	Menor
Media (15 a 30%)			
CHILE	Bajó +	Bajó	Menor
COSTA RICA	Bajó	Se mantuvo	Menor
PANAMA	Bajó	Se mantuvo	Menor
Alta (31 a 50%)			
BRASIL	Se mantuvo	Bajó	Menor
COLOMBIA	Se mantuvo	Se mantuvo	Igual
MEXICO	Bajó +	Aumentó +	Mayor
PERU	Bajó +	Bajó	Mayor
VENEZUELA	Aumentó	Aumentó +	Mayor
Muy alta (más de 50%)			
BOLIVIA	Bajó +	Se mantuvo	Menor
HONDURAS	Bajó	Aumentó	Mayor

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile, 1997. El signo + indica que la variación de la pobreza fue superior a cuatro puntos porcentuales.

A partir de 1995, la tendencia de crecimiento de la pobreza va en aumento. Si se compara la magnitud de ésta en los noventa respecto a los ochenta, tenemos que aumentó. Un dato también significativo es que dentro de los países de América Latina, tiene un nivel de pobreza situado entre los rangos de 31 a 50% de su población total.

La política social en México

Con el fin de entender la política social actual, este capítulo hará un acercamiento a lo que ha sido su desarrollo histórico donde, para fines prácticos, he distinguido dos períodos clave (véase cuadro 2), que se distinguen básicamente por el tipo de intervención gubernamental en la elaboración de dichas políticas.

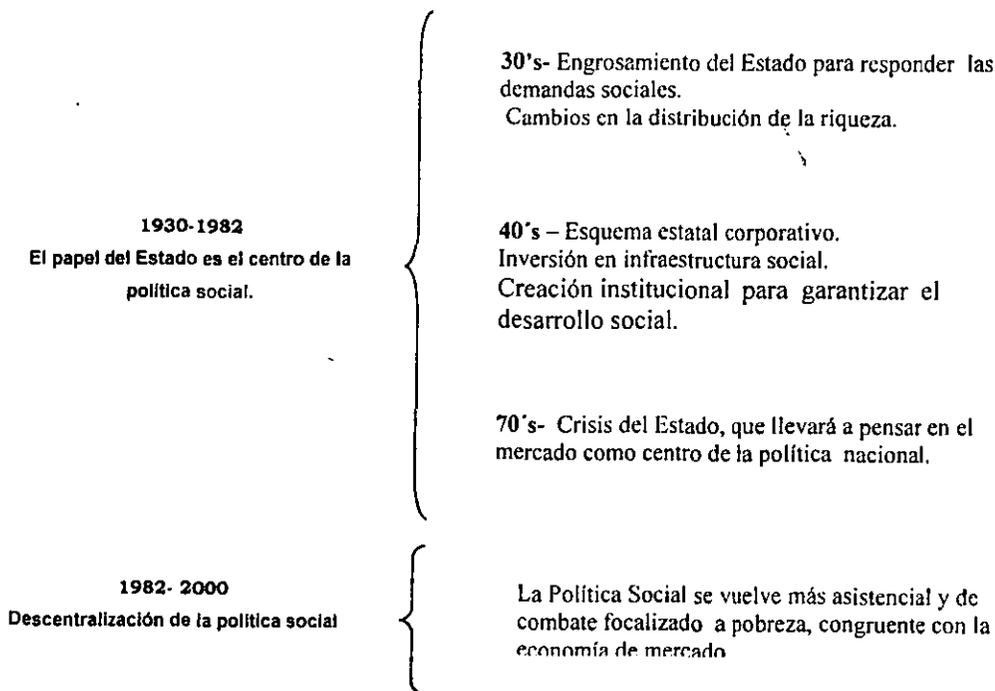
El primer periodo abarca de 1930 a 1982, en donde el motor principal de la política social fue la intervención estatal, pues juega un papel protagónico en la puesta en marcha de proyectos productivos y sociales. En esta etapa la política social se caracteriza por responder a los intereses sociales de grupos emergentes, teniendo en la década de los setenta el marco para el desenlace final de esta intervención, pues aquí se evidencia la quiebra de un modelo sustentado en el tutelaje y la mediación excesiva del Estado. Es también en esta década donde por la crisis del modelo de desarrollo y de la economía internacional en general, se empieza la búsqueda continua de formas económicas que enfrenten a la crisis del Estado capitalista, surgiendo así políticas de modernización, apertura económica e integración, a fin de lograr los nuevos valores de bienestar y económicos congruentes con este nuevo modelo económico mundial.

Este mismo período lo podemos además dividir en tres etapas fundamentales: los treinta, donde se ponen las bases de lo que conformará la política social de los años por venir. En esta etapa el Estado se irá engrosando para poder responder a las exigencias económicas y sociales provenientes del período posrevolucionario. A partir de los cuarenta, se crea básicamente una red estatal corporativa para la atención de los servicios sociales; y la última parte de esta primera etapa, inicia en los setenta un debilitamiento del sistema de bienestar hasta ese momento erigido.

La segunda etapa importante en la política social y la que se puede decir que es la base en donde se apoya la actual política social, es la que va de 1982. En este período se inicia la gradual implementación de la idea del “libre mercado”, que dará como resultado en cuestiones sociales el incremento de los niveles de pobreza mundial. A partir de este momento, la política social también dará un giro en sus formas y métodos. En México, la política social se va conformando bajo un esquema sustentado en la planeación estratégica para atender de manera asistencial a los grupos más pobres pero, además, manteniendo los esquemas clientelares que garantizan control y votos.

Cuadro 2

El desarrollo de la política social mexicana



Periodo 1930- 1982

Para poder entender lo que ha sido la política social en México, tendremos que remitirnos hasta los años treinta, donde después del movimiento armado llamado Revolución Mexicana¹, empezó a consolidarse un Estado² que se caracterizó por estimular profundas transformaciones estructurales y por una incesante creación institucional. Tal es el caso de las acciones dirigidas a cuestiones como la reforma agraria, el aumento sostenido del gasto social y el aumento de la producción y empleo, gracias al proceso de industrialización, que generaron procesos en los que se buscaba como objetivo principal el aumento del bienestar social.

Sin embargo, la búsqueda de estos mayores niveles de bienestar social respondía más a la necesidad de lograr un mayor consenso político por parte de la estructura gobernante, que no lograba cumplir con las reformas exigidas por la Revolución. Esto era así debido a que coexistían los intereses de las clases afianzadas durante el gobierno de Porfirio Díaz y las de los grupos populares (que habían adquirido una nueva fuerza gracias a la Revolución), por lo que urgía dar respuestas satisfactorias a ambos grupos con el fin de no minar la estabilidad política del país.

De forma paralela a las exigencias de la clase rural (a los cuales se respondió por medio de la reforma agraria), las clases sociales urbanas incorporan sus demandas con el fin de defender sus empleos, por lo que surgen peticiones como la organización sindical y las protestas por mejoras salariales. Todo esto lleva a cambios importantes en la distribución del ingreso y en las relaciones Estado-empresa.

¹ De hecho este movimiento revolucionario, es en parte la expresión del descontento de la mayoría de la población que se encontraba sumergida en una enorme pobreza, tal es el caso de la población campesina.

² Para México, el Estado hasta la fecha sigue siendo el principal abastecedor de seguridad social. Este Estado, tuvo su más destacado protagonismo, ante su consolidación principalmente después de los años 30, en un marco de fuertes convulsiones sociales consecuencia del movimiento armado iniciado en 1910.

La nueva relación entre obreros y Estado, llevará a la conformación de sindicatos, un vehículo fundamental a través del cuál son alcanzados muchos derechos (vivienda, educación, prestaciones de salud, etcétera), que en su mayoría se convirtieron en derechos sociales para todo el pueblo.

El paralelismo de esto con la estrategia de industrialización hizo que poco a poco se volviera una fuente de privilegios, pues se dirigía específicamente al sector de la población que respondía a los grupos organizados del país que, en mucho, estaban vinculados a la práctica política en curso.

Si esto, además se observa a través del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones, que se funda en la importancia central del crecimiento del mercado interno, entenderemos mejor el papel que jugó el Estado al tratar de implementar una política social integrada a la política económica a través de políticas de empleo, salario e inversión en infraestructura y servicios y además, entender el por qué de estas acciones sesgadas hacia el sector productivo formal, lo que provocó que no se lograra conformar un Estado del Bienestar más universal, al estilo europeo, sino más bien un Estado del bienestar fragmentado o parcial.

Este papel compensatorio y negociador fue la esencia de la política social, la cual permitió la estabilidad político-institucional y el mejoramiento del nivel de vida de los grupos participantes³.

Como se mencionó al principio, esta etapa que va de 1930 a 1982 es posible entenderla en tres momentos básicos:

El primer momento es el que inicia a partir de 1930. Este espacio es resultado de grandes movilizaciones sociales, provenientes del movimiento revolucionario, donde se buscaba

3 González Tiburcio comenta: "Para los obreros: sindicatos, gestores de prestaciones y salarios. Para la élite burocrática: participación política según su rango, puestos de elección popular e intervención en los asuntos políticos. Para el gobierno: una base de apoyo. Para institucionalidad estatal: la posibilidad de la estabilidad con base en un sistema de negociación permanente...". González Tiburcio, E. y Aurelio del Alba, "Ajuste económico y política social en México", *El Nacional*, 1993, pp.25 a 36.

lograr la atención a los problemas sociales resultantes de la desigualdad y la inequidad absolutas y que dependía en mucho de los grupos emergentes. Como una muestra clara de estas exigencias, está la reforma agraria. Todo esto conformó la base del esquema corporativo en el que habría de sustentarse la política social de los años posteriores.

En este período, podemos destacar un giro de la política social a través del gobierno de Lázaro Cárdenas (1935- 1940), ya que fue él quien considera como de mayor relevancia las cuestiones sociales. Esto es claro si se observan las cantidades gastadas en su período presidencial, las más grandes en mejoras sociales. El giro principal fue la importancia que le dio a los problemas educativos⁴, aunque hasta este momento los programas de salud, bienestar y asistencia pública siguen siendo muy modestos y, a pesar de las necesidades que éstos debían cubrir, no tuvieron una participación considerable dentro de las partidas presupuestales. Sin embargo, sí tienen sus niveles más altos dentro del sexenio cardenista, lo que puede observarse en el cuadro 3.

Cuadro 3

Gastos sociales: Total, Educación, Salubridad, bienestar y asistencia.
(porcentaje ejercido del gasto total)

	Total	Educación	Salubridad, bienestar y asistencia
1930	14.6	11.5	3.1
1931	17.0	13.8	3.2
1932	15.8	12.9	2.9
1933	15.7	12.7	2.6
1934	15.0	11.8	2.7
1935	17.3	12.6	3.5
1936	16.9	12.8	3.6
1937	17.4	13.6	3.3
1938	19.9	13.0	6.1
1939	18.4	11.7	5.8
1940	19.7	12.4	6.4

Fuente: Wilkie, J., La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social, FCE, México, 1978.

El segundo momento fundamental es el que se refiere a la década de los cuarenta. A partir de este momento se inicia un fuerte proceso de inversión en infraestructura social, que buscaba garantizar el desarrollo social. Este proceso de creación institucional logró como resultado la instauración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Sin embargo, como ya se mencionó, este proceso estaba dirigido más por objetivos económicos que de bienestar y equidad.

Esta modalidad de política social se inscribe en una forma fiscal de gasto público creciente y endeudamiento estatal y dentro de un esquema de relaciones socio-políticas marcadamente corporativas.

En este periodo empiezan a caer las cifras gastadas en educación, salubridad y asistencia, alcanzadas por el gobierno de Cárdenas, aunque la mayor caída es en salubridad y asistencia, pues educación, aunque fluctúa, no cae tan drásticamente.

De aquí podemos distinguir una tercera etapa, que se desata a partir de los setenta, en donde el Estado mexicano entra en una crisis, la cual coincide con el proceso denominado crisis del Estado de Bienestar en la que el Estado, que desde los años treinta había sido un medio idóneo para encarar los problemas de crisis económica, aparece como el problema que la originó. Es decir, antes era buena parte de la solución y pasó a ser -en las versiones más ululantes del neoliberalismo- la totalidad del problema.

El detonante de esta crítica es fundamentalmente el problema generado entre el incremento de las necesidades sociales y los recursos gubernamentales para hacer frente a esta ola creciente de demandas. Su crisis puede resumirse en los siguientes tres puntos: ingobernabilidad⁵, deterioro de su legitimidad⁶ y una crisis fiscal⁷, los cuales fueron desenvolviéndose en un círculo cerrado, donde uno llevó al otro.

⁴ Lázaro Cárdenas, opinaba que al proletariado había que educarlo para que entendiese sus derechos, hizo que del presupuesto se asignaran a educación cantidades que establecieron una marca en la historia de México. Véase J. Wilkie, *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, F.C.E., 1978.

⁵ A partir de la Segunda Guerra Mundial surgió: "Un modelo de gobierno que se comprometió no sólo a crear un sólido Estado Benefactor, sino también a corregir la influencia de todas las desigualdades económicas y

En esta crisis en los setenta, las cuestiones referidas a legitimidad del Estado también son resultado de los conflictos políticos y sociales de 1968. Como consecuencia de esto y buscando relegitimizar al Estado, en 1973 se empieza por incrementar el presupuesto destinado a servicios sociales, se crearon INFONAVIT y FONACOT, se ampliaron actividades de CONASUPO, se definieron políticas de asistencia al campo y, sobre todo, se retomó el discurso nacionalista a fin de enfrentar el desgaste económico político y social.

Sin embargo, todos estos esfuerzos parecen venirse abajo a mediados de los setenta, donde se inició una severa crisis, evidenciada por la estrepitosa devaluación del peso el 31 de agosto de 1976, por el endurecimiento de las condiciones de crédito internacional, la recesión mundial y el encarecimiento de los energéticos.

Gracias a los recursos obtenidos del exterior y el petróleo se crearon programas de amplio alcance, como el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el

sociales"(D.Bell, 89), lo que hizo que este proceso desembocará en un Estado gigantesco, ineficiente y cargado de responsabilidades. En general, el subsistema político generó dinanismos de carácter no sólo políticos, sino económicos y culturales que al no compatibilizar plenamente, tensionaron el funcionamiento de la sociedad global.

⁶ Los déficit de legitimidad por parte del Estado del Bienestar, fueron en parte consecuencia de la imposibilidad del Estado para mantener un estado creciente ó constante de satisfacción de demandas, que en parte también fue agravados por la adopción de cuestiones que le correspondía generar a otras instancias de la vida colectiva, se relacionó también con la pérdida de calidad de los servicios que proporciona, que a su vez se deben a factores temporales, como el rápido aumento de la demanda y finalmente por la limitación de la democracia para generar y mantener la adhesión activa de la sociedad.

⁷ Al incrementarse las nuevas demandas de una sociedad más compleja y diferenciada, se creó un Estado "sobrecargado" de demandas de "distintos rincones de la sociedad" -pretensión ampliamente aceptada en un principio por implicar mayor integración y legitimación- que solicitaban atención y ayuda estatales. La escasez o insuficiencia de los recursos estatales para mantener y responder al sistema de seguridades sociales, provocó que el Estado se doblara bajo el peso de tanta exigencia social. Explicado de otra manera, tenemos que al administrar sus nuevos subsistemas económicos y sociales, se vuelven una tarea extraordinariamente cara. Esta expansión de presupuestos estatales, se debió principalmente a que el crecimiento económico depende en mucho, de acuerdo a las estrategias socioeconómicas del Estado del bienestar, de responder cuestiones y proyectos, como los son: La inversión, subsidios a la investigación y el desarrollo, así como el de responder al encarecimiento de "gastos sociales". Como consecuencia, diversos grupos de poder dentro de sus nuevos subsistemas, empiezan a considerar al Estado como si fuera una compañía de seguros y responsabilidad ilimitada, es decir, suponen que este Estado es plenamente capaz de asegurarlos contra todos los riesgos posibles, necesidades y fracasos.

SAM los cuales, al entrar en declive la economía mexicana, resulto imposible sostenerlos en el tiempo.

Sin embargo, en México y en otros países en desarrollo, lo que se llama crisis del Estado del Bienestar no se presentó como tal, pues en realidad no se desarrolló en forma completa solo se hicieron suyas algunas ideas. Lo que ha tenido que enfrentar es principalmente la incapacidad del Estado para mantener su ritmo de intervención económico que logre asegurar niveles aceptables de estabilidad político-social, la cual ha dependido más del gasto público que del crecimiento de la economía. Obsérvese el siguiente cuadro, para obtener una idea clara del papel que jugó el gasto gubernamental para enfrentar los problemas sociales.

Cuadro 4

México: Gasto del Gobierno en términos per cápita 1920- 1970

(Pesos per cápita de 1950)

AÑO	TOTAL	ECONOMICOS	SOCIALES*
1920	25.3	4.3	0.6
1921-1924	55.8	10.0	5.4
1925-1928	67.9	16.8	6.9
1929	61.5	14.3	7.9
1930-1958	104.7	45.2	43.5
1959-1964	149.8	99.7	50.1
1965-1970	237.1	156.4	80.7

Fuente: Wilkie, J., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, FCE, México, 1978.

* Los gastos sociales incluyen: educación; salubridad, bienestar y asistencia; trabajo; agua potable y asuntos indígenas.

Tenemos aquí, que el gasto tuvo un salto fuerte de 1920 a 1921-1924. A partir de este período fue creciendo de manera sostenida hasta finales de la década, para que a partir de 1930 tenga un crecimiento marcadamente espectacular.

En este sentido, habrá que preguntarse cómo se ha articulado la política social del país, la cual se ha desarrollado más al margen del modelo de desarrollo. Si entendemos que la

política social dependía más del gasto público, es claro que al agotarse el modelo de crecimiento llamado sustitución de importaciones se crearan desencuentros entre las formas de instrumentar la política social, su financiamiento, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios.

Período 1982- 2000

Con la crisis de 1982 sufrida en nuestro país, el panorama tanto económico y social cambia. Para empezar, se tuvo que enfrentar primero a las manifestaciones de la crisis de pago de la deuda, lo que ocasionó un severo ajuste económico y un tratamiento de los efectos inflacionarios. Por otra parte también se planteaba la necesidad de sentar las bases para una economía competitiva en términos productivos y abierta al mundo. Esto llevaba, dentro de este discurso, poner en entredicho del papel del intervencionismo estatal, por lo que se inicia el proceso de transformación del Estado, que se centrará en el cambio de la política económica y en el uso de las finanzas públicas y, además, se inicia a la par la redimensión de la asistencia social.

Nace así un período de deterioro en las políticas de bienestar social, lo que se expresa en la pérdida de dinámica del empleo, en la reducción de los niveles de gasto social y en la pérdida del poder adquisitivo del salario. Ello derivó en el replanteamiento de las relaciones entre los grupos corporativo-burocráticos y el Estado.

Esta crisis marca un punto de inflexión para la economía mexicana en general, pues con ella se interrumpieron décadas de crecimiento, acompañada de una inflación que alcanzó niveles no vistos en los 70 años anteriores. De manera más significativa se generó un cambio drástico en la forma de mirar el desarrollo económico por parte del gobierno. Así, la nueva estrategia se dirigió a redefinir el papel del Estado y a transformar la economía, que hasta entonces era sumamente regulada y protegida, en una economía abierta y orientada hacia el mercado.

Después de sufrir el desvanecimiento de la política social conformada hasta este momento, gracias a la crisis del Estado del Bienestar, se empiezan a hacer visibles nuevos objetivos en la agenda nacional, donde ahora la política social se centrará en *el combate a la pobreza generada por las políticas de ajuste*. Empiezan así a definirse una serie de programas enfocados hacia este objetivo, que se resumen en una nueva forma de gobernar, la cual debe considerar un panorama más amplio de políticas que las macroeconómicas convencionales.

Esta serie de programas tienen su fundamento en el PIDER, iniciado en 1973, y continuado por COPLAMAR entre 1977 y 1982, y con una serie de programas de desarrollo regional puestos en marcha en el sexenio correspondiente a Miguel de La Madrid, hasta llegar al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) creado en 1988 y que todavía existe parcialmente, así como el Programa para la Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), anunciado en 1997. Sin embargo, esta política llevada a través de programas no es del todo exitosa, principalmente porque no busca la universalización de los servicios sociales y porque ha dado un sesgo político a su aplicación.

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) se planteó desde un principio la modernización del país a través de tres objetivos básicos: el económico, el político y el social, que quedaron claramente planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en donde se esbozan los acuerdos nacionales para: “la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios y, el mejoramiento productivo del nivel de vida”⁸

En esta etapa la modernización social se plantea como un objetivo fundamental, ya que de no lograrse sería imposible mantener una economía abierta estable. Para estos fines se crea el PRONASOL⁹, en donde se establecieron los nuevos lineamientos para enfrentar la pobreza. A través de este programa se concentró y orientó el gasto social público,

⁸ Poder Ejecutivo Nacional. Plan nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

⁹ Básicamente se buscaba enfrentar con este programa a 41.3 millones de mexicanos considerados como pobres y 17.37 millones considerados como extremadamente pobres. Félix Vélez (coordinador) “La pobreza en México: causas y políticas para combatirlas”, Edit. FCE/ITAM, México, 1990.

estableciendo un mapa de la pobreza que se integró básicamente por pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares marginados.

Este programa se desarrolló en un cuadro de coordinación entre federación y estados, a través de los convenios únicos de desarrollo social (1989-1991) y de los convenios de desarrollo social (1992- 1994), donde se dio al gobierno municipal un papel central en las acciones del programa, lo que promovió la organización y participación social a través de los comités de solidaridad, que eran apoyados por los gobiernos federal y estatal.

El PRONASOL operó en tres vertientes fundamentales: *Solidaridad para el bienestar social* (acciones que buscaban el mejoramiento en los niveles de vida: educación, salud, alimentación, vivienda y servicios básicos), *Solidaridad para la Producción* (buscaba crear oportunidades de empleo y desarrollo de capacidades y recursos productivos con apoyo a las actividades agropecuarias) y *Solidaridad para el desarrollo regional* (orientado a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas). Conforme avanzaba este programa, abría nuevas esferas de acción para atender necesidades emergentes de los distintos sectores, esto puede observarse en el comportamiento de la inversión federal, ya que de esta dependía la ejecución de los programas (ver cuadro siguiente)

Cuadro 5
PRONASOL, inversión federal 1989-1997

(pesos corrientes y tasas de crecimiento)

Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Inversión	1,064	3,079	5,117	6,800	7,747	9,270	10,002	12,114	12,650
Tasa de crecimiento (TC)		189.3	66.1	32.8	13.9	19.6	7.9	21.1	4.4

Fuente: Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

Podemos decir que el PRONASOL se convirtió en una estrategia para establecer nuevas relaciones con las organizaciones y promover un nuevo liderazgo a través de un discurso

plural acorde a las nuevas exigencias, que permitiera garantizar la permanencia del proyecto de economía abierta hacia los mercados internacionales.

Sin embargo, a pesar de este programa, las desigualdades económicas y sociales de la población no se redujeron y, muchos afirman que con la crisis del 1994 se dejó un saldo de mayor de mexicanos en pobreza y en pobreza extrema.

Actualmente puede observarse que en materia de avances y políticas económicas, México ha logrado pasos fundamentales para una nueva forma de crecimiento. Cuestiones como la liberalización comercial y la descentralización económica lo confirman; sin embargo, esta experiencia parece resultar más bien negativa ya que el cambio estructural-institucional ha sido demasiado acelerado y ha afectado modos sociales y estatales de relación colectiva sin un apoyo de estabilidad y crecimiento socialmente aceptable.

Por ello tenemos que el avance en materia de política social parece no ser efectivo y mucho menos positivo, pues las desigualdades sociales cada vez se profundizan y se transforman en mayor marginación conforme avanza el ajuste y la transformación económica.

El nuevo contexto de libertad económica y competencia parece no ofrecer ninguna respuesta, pues los ingresos individuales no pueden superar problemas tan estructurales, como la aparición de la "pobreza extrema".

Con la crisis de 1994 y el levantamiento chiapaneco, el PRONASOL y el gobierno federal quedaron expuestos a excesivas críticas por no dar una respuesta efectiva a cuestiones sociales, por lo que el gobierno de Ernesto Zedillo dio pauta para definir una política social más lejos de la figura presidencial y enfocada a los grupos más necesitados.

Al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, y con el programa Alianza Nacional para el Bienestar, se buscó descentralizar recursos hacia los municipios para su programación, y parecía tener como objetivo real la descentralización de la Secretaría de Desarrollo Social

(SEDESOL). Sin embargo su presupuesto ha seguido creciendo y concentrándose a partir de enero de 1996 en el denominado Ramo 26¹⁰, el cual se presenta como la principal estrategia de descentralizar la política social y que distribuye el Presupuesto de Desarrollo Regional, hacia los estados y municipios.

Este ramo 26, que corresponde básicamente a gastos para la superación de la pobreza, se maneja directamente por municipios con la participación organizada de las comunidades, de tal forma que la política social se orienta a atender sólo a los grupos más necesitados.

Con el aumento de las cifras referentes a la pobreza extrema, se definió una nueva estrategia que enfrentara a este problema. Se creó así el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) anunciado en febrero de 1997 y además, se inició la construcción de infraestructura municipal, el impulso económico regional y al crecimiento del empleo.

La otra cara de la política social impulsada por Ernesto Zedillo, es la reforma a la Ley del Seguro Social (entró en vigor a mediados de 1997), la cual supone la creación de fondos individuales administrados por sociedades de inversión, denominadas Administradoras de Fondos de Retiro (AFORES). Pero esto lleva más la idea de crear ahorro interno, que abordar las cuestiones de cobertura y calidad de servicios.

Así tenemos un modelo social-neoliberal que debe ser cuestionado en el sentido de si es adecuado y suficiente para responder a los rezagos de bienestar.

PROGRESA

En agosto de 1997, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Este programa se plantea como objetivo central: intensificar el combate a la pobreza extrema, buscando atacar sus causas de una manera más integral.

¹⁰ En esta partida del gasto de SEDESOL, se busca concentrar el gasto dirigido al combate a la pobreza.

La instrumentación de este programa se basa en tres componentes básicos:

EDUCACIÓN: Se proporcionarán becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles a fin de alentar la asistencia escolar de niños y jóvenes. Asimismo, se buscará mejorar la cobertura y la calidad de la enseñanza mediante capacitación a los maestros y reforzamiento del equipamiento de las escuelas.

SALUD: Se ampliará la cobertura de servicios de salud y se mejorará su calidad mediante equipamiento a las unidades y capacitación al personal. Se proporcionará sin costo un paquete básico de servicios de salud y se otorgará un suplemento nutricional a todas las madres embarazadas o en lactancia y a los niños menores de dos años para prevenir y atender la desnutrición. Se fomentará el autocuidado de la salud de las familias a través de educación y capacitación en salud, nutrición e higiene.

ALIMENTACIÓN: Se proporcionará a través de las madres de familia un apoyo monetario para complementar los ingresos familiares. Mediante educación e información se proporcionarán los usos más provechosos de este apoyo para mejorar la alimentación y el bienestar del hogar, principalmente de los niños y jóvenes.

El siguiente capítulo buscará desarrollar de manera más minuciosa la conformación de este programa.

Capítulo 3.

PROGRESA:

LA FOCALIZACIÓN DE LA POBREZA

"Todos los mexicanos tenemos vocación y convicción por la justicia, con esa convicción y con esa vocación los invito a respaldar y a impulsar el Progreso para romper el círculo vicioso de la pobreza, pues sólo así lograremos el verdadero desarrollo de nuestra patria."

Ernesto Zedillo Ponce de León
Cardonal, Hidalgo, 6 de agosto de 1997

Este es un capítulo que se centra en lo que es la estructura y los lineamientos esenciales del PROGRESA. Por lo tanto, se desarrollarán los renglones principales que dan cuerpo al programa, con el fin de conocer su estructura y poder de este modo, arribar al análisis crítico de la forma y resultados planteados por este programa.

Para tal efecto, se realizará en primera instancia, una descripción breve de la concepción que tiene el gobierno federal sobre el problema de la pobreza. Lo anterior nos ayudará a lograr una mejor comprensión de la conformación y estructura del programa, así como de la forma en que están encaminadas todas sus acciones para resolver el problema de la pobreza extrema.

Se hará también una presentación breve de cada uno de los rubros que conforman el programa, así como de los resultados de las últimas evaluaciones hechas al programa por

parte del gobierno federal con el fin de conocer su impacto en la erradicación de la pobreza.

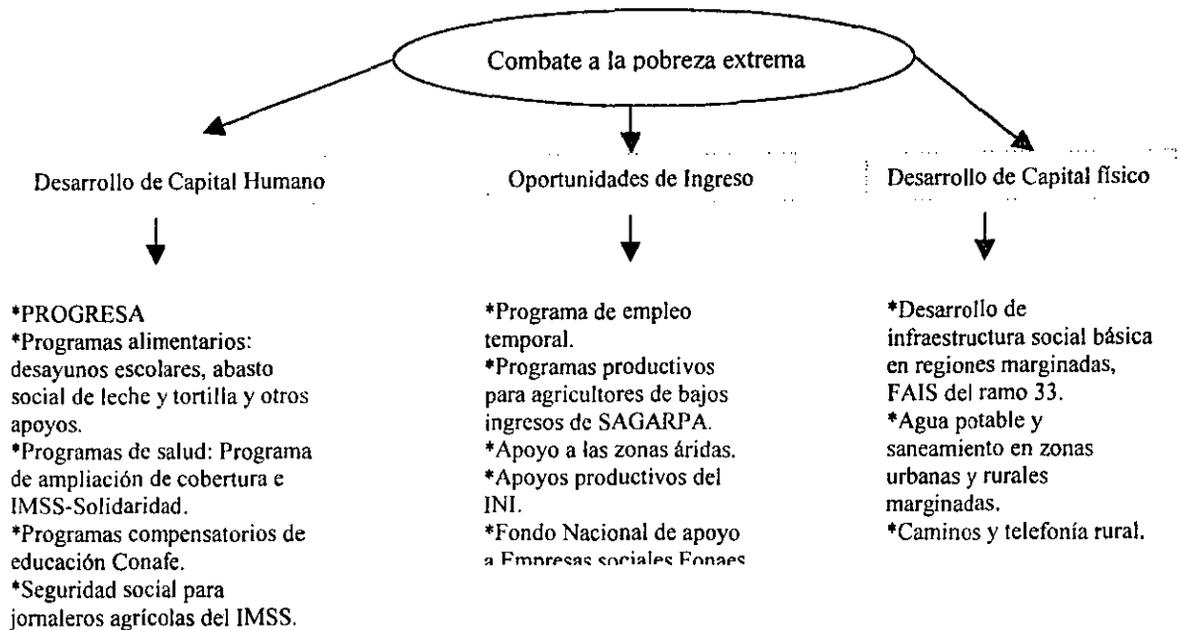
La importancia de PROGRESA

PROGRESA, es un programa diseñado por el gobierno federal y puesto en marcha en agosto de 1997, el cual promueve en el marco de una política social integral acciones encaminadas a intensificar el combate a la pobreza.

Sin duda, estudiar este programa es clave para entender la manera en que se hace ahora la política social, pues es un programa que resulta ser emblemático y coherente con la política económica vigente. Cabría aquí resaltar las tres características más relevantes del programa: primera, que éste es el primer programa focalizado en México, segunda, que se dirige a los pobres extremos; y tercera, que esta dirigido a los “subsidios de capital humano”. Esta cuestión empieza a dar un giro importante en lo que hasta ahora era la estructura y objetivos de la política social, pues a partir de este momento, la idea de las mejoras en “capital humano” marcaran las acciones y prioridades a seguir por dicha política.

Respecto al preocupante incremento de la pobreza, esto ha hecho necesario la creación de instrumentos para combatir una cuestión aún más urgente: el combate a la pobreza extrema. Así, el gobierno federal conforma una política, apoyada en tres líneas fundamentales, donde el desarrollo de capital humano es el centro del problema desde su perspectiva y, de manera menos central, están los apoyos a oportunidades de ingreso y desarrollo de capital físico.

Ahora bien, para lograr una mejor ubicación del programa dentro de las acciones de combate a la pobreza extrema nos servirá el diagrama siguiente, donde es fácil ubicarlo dentro del desarrollo de capital humano:

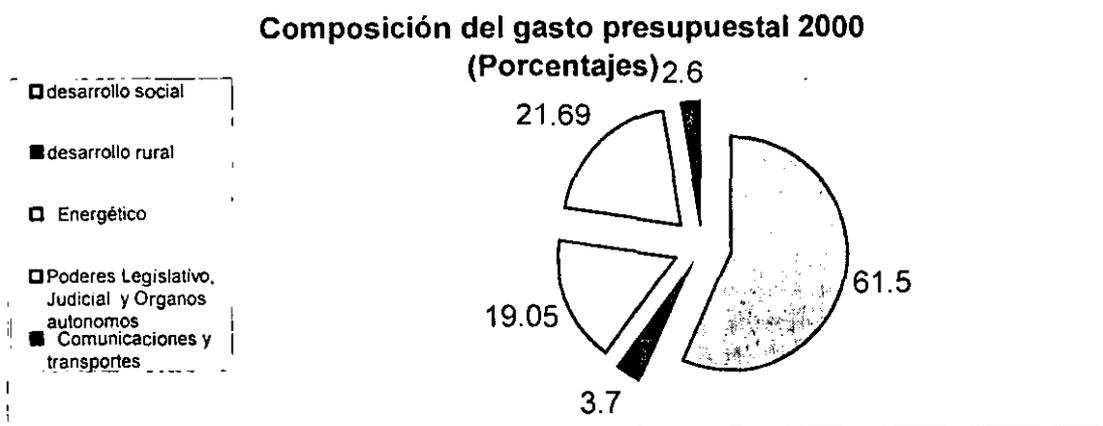


Las políticas y normas generales de este programa se definen en el ámbito federal. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la responsable de la coordinación del programa, a través de la Coordinación Nacional de ProgresA (CONPROGRESA), órgano desconcentrado de SEDESOL.

En la operación del programa, a nivel federal, participan la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de Salud (SSA), además de SEDESOL. A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas son los responsables de los servicios de salud y educación, así como de la operación del programa. Por último, hay también un apoyo por parte de los gobiernos municipales para el desarrollo de sus acciones.

A través de este programa, el gobierno federal dice tratar de afianzar las bases de justicia y equidad para el progreso de México, pues considera que:

siendo este del orden del 61.5% respecto al total. La composición del gasto puede observarse en la gráfica siguiente:

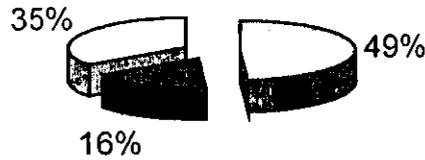


Si a esto agregamos la información del gasto que se destina al PROGRESA, tendremos entonces una visión general de lo que representa el gasto en política social en general y en el combate a la pobreza extrema en particular.

En el período que va de 1994 al 2000, los recursos federales destinados al combate de la pobreza extrema, tuvieron un incremento del 19.5% en términos reales. En el transcurso de estos 6 años, pasaron de \$14,323.2 millones de pesos en 1994 a \$53,656.7 millones de pesos en el 2000 (todos estos datos pueden observarse en el cuadro 3 del anexo del capítulo).

Del total de los \$53, 656.7 millones de pesos asignados al combate en la pobreza extrema en el 2000, el 49.0% se destinó al desarrollo del capital humano, el 16.0% a generar oportunidades de ingreso y 35.0% al desarrollo del capital físico. Esta composición puede observarse en el siguiente gráfico.

Composición del gasto en combate a la pobreza extrema, 2000



□ Capital humano ■ Oportunidades de ingreso □ Capital físico

Respecto al peso de los programas, el que concentró el mayor nivel de gasto fue PROGRESA, un programa que se inserta dentro de los gastos en capital humano, rubro que como ya vimos fue el más importante dentro del gasto total de combate a la pobreza extrema.

Participación de PROGRESA en el gasto total de combate a la pobreza y del gasto destinado a capital humano. (1997-2000)

Concepto	1997	1998	1999	2000
%del total	1.67	9.80	15.98	17.96
% del desarrollo en capital humano	3.39	20.07	33.50	36.67

Fuente: Cálculos propios con datos del cuadro 3 del anexo estadístico

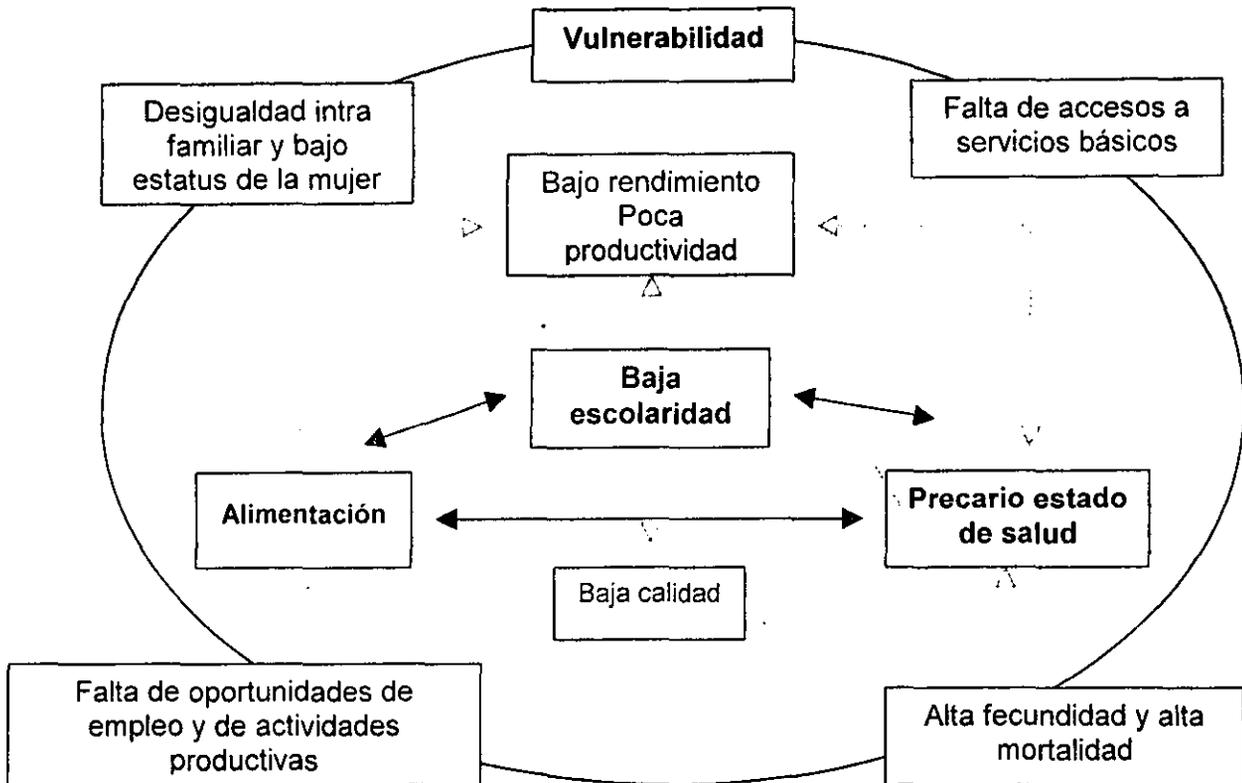
PROGRESA concentra para el 2000 casi el 18% del total de gasto destinado a la pobreza, y el 36.6% del gasto destinado a capital humano, sin duda porcentajes altísimos para un programa, lo que significa en números la importancia que tiene al nivel de gasto (las cifras corrientes pueden verse en el cuadro 3 del anexo).

PROGRESA y el círculo vicioso de la pobreza

De acuerdo al diagnóstico realizado por el gobierno mexicano sobre el problema de la pobreza en nuestro país, desde un enfoque sistémico integral, se considera que éste es un

fenómeno de múltiples determinantes, que van conformando un círculo vicioso, el cual se explica con el siguiente gráfico:

CIRCULO VICIOSO DE LA POBREZA¹



Este diagrama, caracteriza lo que se supone como las particularidades esenciales de una familia, considerada dentro de la situación de pobreza, y que se enumeran como sigue:

- baja escolaridad,
- desnutrición, y
- precario estado de salud

¹ Diagrama tomado de www.sedesol.gob.mx

Estos factores son cuestiones esencialmente referidas a insuficiencias en el desarrollo del capital humano, las cuales redundan en la baja calidad de vida, puesto que provocan poco rendimiento y baja productividad en los individuos, lo que los imposibilita para insertarse en el mercado laboral –aún cuando les fuera posible incorporarse al mercado formal de trabajo–.

Las expresiones tangibles de pobreza, según las líneas de este enfoque, se traducen a su vez, en:

- falta de oportunidades de empleo,
- alta fecundidad y alta mortalidad,
- falta de acceso a servicios básicos y finalmente,
- desigualdad intra familiar y bajo estatus de la mujer.

Por último, se considera que todos estos factores enunciados anteriormente inciden en la reproducción de la pobreza en las generaciones subsiguientes, cerrando la pinza del ciclo vicioso de la pobreza.

Planteado así el problema, lo que se busca en el capítulo 4, será entender qué y cómo propone el gobierno federal romper este círculo vicioso de pobreza, a través del PROGRESA.

El enfoque

La idea esencial de PROGRESA da predilección al tema de “fallas individuales”, a este concepto, el programa está apostando el origen y fuerza de la pobreza. Por lo tanto, el lograr mejoras en las capacidades individuales, es el impacto de largo plazo que busca el programa y que consecuentemente, romperá con el círculo vicioso de la pobreza.

Dentro de los lineamientos del programa, y respecto a los criterios para la identificación de las familias beneficiarias de PROGRESA, dice:

“PROGRESA parte de la perspectiva de que la pobreza extrema es esencialmente el resultado de capacidades individuales y familiares inadecuadas que se traducen en niveles muy bajos de funcionamiento social...” SEDESOL, Reglas de operación, 1999, pp. 454.

Es claro, entonces el por qué el programa descansa fundamentalmente sobre las cuestiones de apoyo a la educación, como el motor principal de impulso del programa, dejando que las cuestiones de alimentación y salud se vuelvan centrales por el hecho de que inciden directamente en la educación y no por ellas mismas. Esto lo iremos viendo poco a poco en el transcurso del siguiente capítulo.

La Focalización.

El término “ focalización” hace referencia a programas o proyectos que pretenden atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, en una población claramente identificada, donde se llevará acabo la concentración directa de los recursos disponibles en esta población de beneficiarios potenciales con el fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita².

² Para una mayor puntuación en esta definición, puede verse CEPAL, Focalización y pobreza, ONU, 1995, pp. 13- 16.

La adopción de este tipo de programas surge básicamente de forma casi paralela a las políticas de corte neoliberal, instaurando un nuevo imperativo: el de que las políticas debían orientarse a atender a los más pobres, contrarrestar el empobrecimiento y garantizar la gobernabilidad.

Así, la política social focalizada se hace de alguna manera necesaria en este período ya que, gracias a la adopción del nuevo modelo económico, muchas economías nacionales (básicamente latinoamericanas) han llegado a sufrir situaciones de crisis económicas severas, en donde el saldo ha sido un aumento constante en los niveles de pobreza. Esto justifica la puesta en marcha de este tipo de políticas sociales, lo que se basa en los siguientes argumentos:

- i. Los *recursos son limitados*, por lo tanto es necesario buscar la mayor eficiencia en el uso de estos.
- ii. *Aumento de las necesidades insatisfechas* tanto de la población en general como de los grupos más vulnerables, por lo que se busca concentrar en donde las necesidades insatisfechas estén más aglutinadas.
- iii. *Mejoramiento del diseño del programa*. Esto se supone en el sentido de que si se identifica mejor el problema y quiénes lo están padeciendo, será más fácil elaborar las medidas diferenciadas y específicas para solucionar el problema.
- iv. *Aumento de la eficacia de los programas*. Esto supone que los recursos disponibles nunca son suficientes para corregir el problema de necesidades insatisfechas. Sin embargo pueden, a través de estas políticas, alcanzar las cuestiones prioritarias.
- v. *Aumento del impacto del programa en la población beneficiaria*, lográndose, por medio de la concentración de los recursos a la población de mayor problema.

- vi. **Exclusión a quienes no afecta la necesidad prevista del programa**, es decir, que no somete a tratamiento a quien no lo necesita, lo que puede hasta evitar eventuales daños.

Los puntos anteriormente enumerados son, sin duda, lo que teóricamente se supone como ventajas de los programas focalizados. Y es dentro de este grupo de proyectos donde se inserta PROGRESA, como un programa de orientación focalizada a la pobreza extrema del país. En las reglas de operación dadas a conocer por SEDESOL en 1999, el texto menciona:

“Las acciones del programa buscan contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema, por lo que es primordial que estas acciones lleguen efectivamente a quienes más las necesitan y que se articulen de forma integral para que logren el beneficio pleno que persiguen. Por esta razón, la focalización es el medio para alcanzar la adecuada concordancia entre las acciones del programa y la identificación de las familias potencialmente beneficiarias, para de ese modo volver eficientes los esfuerzos y recursos que se aplican... La focalización pretende no solo la eficiencia sino la equidad, ya que con los recursos escasos es imprescindible asegurarse que se beneficie a quien más lo necesita” SEDESOL, Reglas de operación, 1999, pp. 447-448.

Identificación de beneficiarios

Según los criterios planteados por PROGRESA, en la identificación de beneficiarios, se busca:

“Identificar el conjunto de características socioeconómicas del hogar y de sus miembros para definir dos condiciones: vivir en condiciones de pobreza extrema y no vivir en esas condiciones” SEDESOL, Reglas de operación, 1999, pp. 454.

De esta distinción se parte para determinar el conjunto de beneficiarios de las acciones del programa, ya que supone que su población objetivo es la que se encuentra dentro de la pobreza extrema. Esta población conformará el grupo que debe procurarse, como objetivo para lograr un mejor funcionamiento económico y social.

La identificación de las familias beneficiarias se basa en tres etapas fundamentales:

1. Focalización geográfica, a través de la cual se identifican las localidades de mayor marginación y se verifica su acceso a servicios de salud y educación³;
2. En las localidades seleccionadas se hace un análisis de la información socioeconómica de cada uno de los hogares, a través de un censo⁴.
3. Se selecciona a las familias en pobreza extrema mediante, una identificación inicial sobre la base de una línea de pobreza extrema⁵, la cual se corrige a través de las técnicas estadísticas del análisis discriminante⁶ y puede ajustarse por la asamblea de beneficiarios PROGRESA de las comunidades, para que se emitan opiniones de su depuración o sugerencias de inclusión.

³ En este punto ProgresA acota lo siguiente: Todas las localidades marginadas, con servicios en ellas o con acceso a los mismos en un radio máximo de 5 kilómetros, son consideradas en primera instancia como seleccionables para ser incorporadas al programa.

⁴ Este censo, se realiza con un cuestionario que contiene los siguientes datos: Estructura del hogar, características individuales, ocupación, ingreso de los miembros del hogar, apoyos de diversos programas sociales, migración, servicios de salud y salud de los miembros del hogar y características de la vivienda.

⁵ Esta línea se obtiene mediante la evaluación del ingreso mensual per cápita de los hogares, en comparación con el costo de una canasta básica alimentaria. El costo de la canasta básica corresponde a la Canasta Normativa Alimentaria definida por COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados).

⁶ El aspecto central del análisis discriminante es tipificar los perfiles multidimensionales (sobre diversas características socioeconómicas) de las familias en dos grupos la de los pobres extremas y de las que no lo son, y a partir de ello determinar una regla que permita asignar a cada hogar a uno de los dos grupos, en función de su perfil particular. El ingreso se emplea únicamente como un marcador preliminar de la condición de pobreza de los hogares; la clasificación final se realiza a partir del perfil de las características socioeconómicas de cada hogar. La elección de características socioeconómicas sobre las que se evalúa la condición de pobreza se lleva a cabo a partir de un proceso de selección exhaustivo, en el que se analiza su

Tenemos entonces, que la población beneficiaria debe tener más características que la de sólo encontrarse en pobreza extrema, una cuestión contradictoria que tocaremos en el siguiente capítulo.

Los componentes básicos

EDUCACION

Este rubro se distingue por conformarse como el punto central del programa, ya que a él se apuesta para lograr romper con el círculo vicioso de la pobreza. Esto es claro al revisar en las reglas de operación del programa:

“ La educación es un factor fundamental para la incorporación plena de los individuos a la vida social, política y económica del país. Es clave también para desarrollar el potencial de las personas en los diversos ámbitos de la vida y para adquirir las capacidades que se requieren para realizar actividades productivas y bien remuneradas” SEDESOL, Reglas de operación, 1999, pp. 464.

El programa de apoyo educativo, considera dos sustentos básicos:

- Becas educativas, y
- Útiles escolares

Las becas educativas se asignan a integrantes de las familias beneficiarias del PROGRESA, que se encuentren cursando del tercer grado de primaria al tercer grado de secundaria, en escuelas de modalidad escolarizada. Las becas de las mujeres son ligeramente superiores a las de los hombres para estimular su mayor asistencia escolar, ya

poder discriminante y se retiene el conjunto que mejor satisfaga la identificación de la condición de pobreza.

que existen evidencias de que en las familias en pobreza son ellas las que tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción. Las becas educativas para una familia varían dependiendo del número de menores inscritos así como del grado escolar y del sexo de los menores. Sin embargo, el monto máximo que puede recibir una familia es \$715.00 mensuales (monto vigente hasta junio de 2000)

Respecto a los útiles escolares, los beneficiarios son los integrantes de las familias beneficiarias inscritas entre el tercer y sexto grado de primaria, y se reciben a través de un apoyo monetario para adquirir un paquete de útiles (de acuerdo a las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo), y el monto es de \$125.00 por cada niño. Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se otorga un apoyo adicional para la reposición de útiles y el monto es de \$60.00. Los beneficiarios de primer a tercer grado de secundaria reciben solamente un apoyo, al inicio del ciclo escolar, de \$235.00.

Monto mensual de las becas

Primaria	Vigencia hasta primer trimestre 2001
	Niñas y niños
Tercero	\$ 95.00
Cuarto	\$110.00
Quinto	\$140.00
Sexto	\$185.00
Secundaria	Vigencia hasta primer trimestre 2001
Niños	
Primero	\$275.0
Segundo	\$290.0
Tercero	\$305.0
Niñas	
Primero	\$290.0
Segundo	\$320.0
Tercero	\$350.0

Estas características aunque a veces no cambian de una región a otra, si cambia su puntaje.

SALUD

El componente de salud establece cuatro estrategias específicas:

- Proporcionar de manera gratuita el paquete básico de servicios de salud.⁷
- Prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación.
- Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.
- Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Estas acciones se destinan a los miembros de las familias PROGRESA, haciendo énfasis en mujeres embarazadas y en período de lactancia, así como en niños menores de cinco años.

En este rubro existe, además, un suplemento alimenticio para prevenir y atender la desnutrición infantil, que se otorga a niños de 4 meses y menores de 2 años y a las mujeres embarazadas y en lactancia de las familias beneficiarias.

El componente de salud PROGRESA prevé el reforzamiento de la acción educativa como un punto importante para promover cambios de actitud y hábitos a favor de la salud en el corto plazo. Las acciones de educación para la salud se desarrollan a través de sesiones de educación para la salud y el reforzamiento de mensajes educativos durante la consulta. Para esto es obligatorio que las titulares de las familias beneficiarias asistan a sesiones informativas una vez al mes.

⁷ Este paquete básico es determinado por el Consejo Nacional de Salud y consta de trece acciones básicas: 1) Saneamiento básico a nivel familiar; 2) Planificación familiar; 3) Atención prenatal, del parto y puerperio, y del recién nacido; 4) Vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil; 5) Inmunizaciones; 6) Manejo de casos de diarrea en el hogar; 7) Tratamiento antiparasitario a las familias; 8) Manejo de infecciones respiratorias agudas; 9) Prevención y control de tuberculosis pulmonar; 10) prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus; 11) Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones; 12) Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud y, 13) Detención y control del cáncer cérvico uterino. SEDESOL. Reglas de operación, 1999, pp.465.

ALIMENTACION

A través de CONPROGRESA el programa destina apoyos monetarios directos para mejorar la cantidad y diversidad de los alimentos. Se asigna un monto mensual único por familia, independientemente del lugar de residencia, tamaño o composición.

El monto en el primer trimestre 2001, es de \$140.00 mensuales por familia, que es el mismo para todo el país. Este apoyo se determina tomando como base la acreditación del cumplimiento de asistencia a los servicios de salud de todos los integrantes de la familia que corresponda.

La corresponsabilidad

Este es un punto importante dentro de los lineamientos de acción del PROGRESA. Con esto se pretende lograr hacer partícipes a los pobres en el combate a la pobreza, sin caer en viejos paternalismos. Así, se compromete a las familias a las siguientes corresponsabilidades:

- Inscribir a los menores de 18 años en escuelas primarias y secundarias y apoyarlos en su asistencia regular.
- Registrarse en la unidad de salud correspondiente para asistir de forma periódica, cuestión que será indicada por el personal responsable.
- Asistir a pláticas mensuales de educación para la salud en la unidad de salud.
- Destinar los apoyos monetarios para el mejoramiento del bienestar familiar.

Los apoyos destinados a las familias PROGRESA serán suspendidos en caso de incumplimiento de las acciones de corresponsabilidad. Esto puede ser de manera temporal, por tiempo indefinido o definitivo.

Los apoyos monetarios de PROGRESA

Los apoyos monetarios del programa son entregados directamente a las madres de las familias beneficiarias. Los apoyos se entregan en efectivo y se realizan cada dos meses. Para que esta ayuda no pierda su poder adquisitivo, su monto se ajusta según la inflación acumulada.

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

Concepto	1997	1998 1er. semestre	1998 2do. semestre	1999 1er Semestre	1999 2do. semestre	2000 1er. semestre	2000 2do. semestre	2001 1er. semestre
Apoyo alimentario	90	95	100	115	125	130	135	140
Primaria								
3	60	65	70	75	80	85	90	95
4	70	75	80	90	95	100	105	110
5	90	95	100	115	125	130	135	140
6	120	130	135	150	165	170	180	185
Secundaria								
Primero								
Hombres	175	190	200	220	240	250	260	275
Mujeres	185	200	210	235	250	265	275	290
Segundo								
Hombres	185	200	210	235	250	265	275	290
Mujeres	205	220	235	260	280	295	305	320
Tercero								
Hombres	195	210	220	245	265	280	290	305
Mujeres	225	240	255	285	305	320	335	350

Fuente: www.sedesol.gob.mx/progresa/progres.html

Habría que mencionar también que PROGRESA pone un límite al monto de los apoyos económicos que puede recibir una familia dentro del programa, considerando como la suma máxima de apoyos al sumar becas educativas y de alimentación una cantidad máxima al mes de \$855.00 (monto vigente hasta el primer trimestre de 2001).

La Evaluación

Este punto es ahora fundamental en el seguimiento de las políticas y programas instrumentados por los gobiernos, ya que los recursos destinados cada vez son más limitados, por lo que es fundamental la constante evaluación para lograr observar su eficiencia e impacto.

PROGRESA es un prototipo de lo que en el futuro debe volverse una regla en el rastreo de los frutos de los programas. Así, su gran mérito es la gran cantidad de información generada por él para la evaluación. Sistemáticamente el programa recoge información a través de la Encuesta de Evaluación de Hogares (ENCEL) que cubre 24 mil hogares, distribuidos en 506 localidades, 320 donde actúa el programa y 186, donde no actúa.

La ENCEL se aplica recolectando observaciones repetidas sobre un mismo conjunto de hogares, a fin de comparar los cambios que se registran en la población beneficiaria y en el grupo de control. Se trata de lo que se denomina datos longitudinales⁸ o de panel, es decir, mediciones repetidas en el tiempo de ciertos indicadores para una misma población.

Junto con la ENCEL, la evaluación de PROGRESA utiliza también información de los registros administrativos de los servicios de salud y educativos y encuestas especializadas como la que se lleva a cabo en colaboración con el Instituto Nacional de Salud Pública, sobre la condición nutricional de los niños, o como los exámenes escolares que aplica la Secretaría de Educación Pública para contar con mediciones del cambio en el aprovechamiento escolar, utilizando como marcadores las pruebas de español y matemáticas.

⁸ La evaluación longitudinal, opera mediante la aplicación de encuestas a hogares e individuos. Las encuestas permiten seguir la evolución a lo largo del tiempo de una muestra de familias que han recibido los apoyos de ProgresA y una muestra de familias que no reciben. Ello permite evaluar no solamente los impactos del Programa, sino cómo éstos cambian en distintas etapas de la observación. Se incluyen también estudios del impacto de ProgresA en temas como: educación de los niños, salud y nutrición, dinámica de consumo de la familia, la condición de las mujeres y la participación en la fuerza laboral.

Además, el mismo PROGRESA ha encargado una serie de evaluaciones que ha hecho públicas. La primera de ellas es la realizada por CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social) y el PROGRESA, la cual fue realizada en 1998 a través de una evaluación de corte antropológico en 12 comunidades beneficiarias del programa. Una evaluación más fue elaborada por el International Food Policy Research Institute (con sede en Washington D.C.) por encargo del ProgresA.

Cobertura

Respecto a la cobertura, PROGRESA ha ido creciendo de manera importante durante los años que lleva en marcha el programa. En la actualidad opera en 31 entidades federativas del país, otorgando sus beneficios a más de 2.3 millones de familias. PROGRESA despliega sus acciones en más de 50 mil localidades rurales marginadas, ubicadas en 2 mil municipios, de un total de 2,428 .

Cobertura anual de Progresá

(familias beneficiarias)

Entidad	1997			1998			1999		
	Municipios	Localidades	Familias beneficiarias	Municipios	Localidades	Familias beneficiarias	Municipios	Localidades	Familias beneficiarias
Aguascalientes							11	99	1,440
Baja California				3	40	1,378	4	140	3,500
Baja California Sur				3	23	1,249	5	64	1,807
Campeche	8	137	6,610	10	404	25,611	11	455	29,485
Coahuila	13	247	11,909	24	440	19,995	28	464	20,721
Colima				10	87	3,827	10	99	4,149
Chiapas				108	3,575	184,497	109	5,077	243,273
Chihuahua	17	554	7,486	19	893	15,605	42	961	17,493
Durango				32	600	15,045	39	1,066	27,172
Guanajuato	23	546	10,144	46	2,376	90,060	46	2,773	107,370
Guerrero	37	1,021	61,277	76	3,020	172,973	76	3,479	176,949
Hidalgo	49	1,458	50,065	76	2,331	99,802	76	2,749	110,369
Jalisco				105	1,626	34,572	122	2,561	42,404
México				64	1,931	142,640	66	2,254	155,224
Michoacán	34	727	12,736	71	5,531	106,409	113	3,797	140,748
Morelos				33	274	14,383	33	376	19,432
Nayarit				20	603	34,296	20	740	38,029
Nuevo León	1	13	475	24	583	14,873	30	778	16,477
Oaxaca	60	836	62,000	293	2,897	138,622	396	3,138	176,255
Puebla	91	1,610	68,979	191	2,732	164,545	208	3,663	213,882
Querétaro	11	487	9,805	18	876	34,373	18	1,014	39,193
Quintana Roo				6	262	14,276	6	286	20,999
San Luis Potosí	33	1,462	40,439	58	2,580	94,668	58	3,255	107,876
Sinaloa				18	1,580	60,145	18	1,967	66,487
Sonora				21	515	24,457	36	646	27,665
Tabasco				17	1,003	59,760	17	1,136	66,634
Tamaulipas				35	997	33,458	35	1,149	35,691
Tlaxcala				24	162	9,289	29	227	11,828
Veracruz	79	1,671	62,316	184	4,164	194,539	185	4,871	243,614
Yucatán				99	545	59,118	99	665	63,612
Zacatecas				55	1,256	45,481	56	1,830	68,818
Total	456	10,769	404,241	1,743	40,906	1,909,946	2,002	51,769	2,298,596

Fuente: www.sedesol.gob.mx/progresá

A principios del 2001, se logró ampliar el número de beneficiarios. El total de municipios atendidos por PROGRESA fue de 2,166 municipios y 53, 232 localidades altamente marginadas de 31 estados de la república.

Resultados:

De acuerdo con los resultados dados a conocer en el año 2000 por el Gobierno de Ernesto Zedillo, en cuestiones de política social⁹, en los siguientes párrafos se resumen los últimos datos sobre el impacto de PROGRESA.

Educación

- ✓ En el ciclo escolar 1999-2000; PROGRESA está apoyando con becas educativas a 2.4 millones de niños y niñas. A partir de la puesta en operación de PROGRESA, se ha incrementado la inscripción a la escuela en todas las edades y grados escolares de los niños y niñas que reciben las becas educativas.
- ✓ Los mayores impactos se han dado en la secundaria, ya que entre las familias beneficiarias de PROGRESA un mayor número de escolares que terminan sexto de primaria está inscribiéndose en el siguiente nivel educativo.
- ✓ Así, durante el ciclo escolar 1999-2000, en las telesecundarias a las que asisten beneficiarios del Programa, el número de alumnos inscritos aumentó en 14 alumnos en promedio, en comparación con la situación previa al inicio de PROGRESA.
- ✓ La eficiencia terminal de los niños entre tercero y sexto de primaria se incrementó 14 %. Antes de PROGRESA, de cada 100 niños que ingresaban a tercero de primaria, 65 terminaban sexto grado, ahora concluyen 74 de cada 100 (se toma este

⁹ Véase SEDESOL, La política social del Gobierno de México. Resultados 1995-2000 y retos futuros, México, 2000.

intervalo porque las becas de PROGRESA se empiezan a dar a los niños de tercer grado).

- ✓ En las condiciones previas al inicio del programa, en las áreas rurales más pobres, 9 por ciento de los niños en edad de asistir entre tercero y sexto de primaria no estaban inscritos. PROGRESA ha incorporado al sistema escolar al 50 % de esos niños.

Salud

- ✓ Al iniciar el año 2000, el promedio de consultas médicas anuales por familia beneficiaria creció por encima de lo esperado (sin la acción del PROGRESA), pasando de 5 consultas en 1997 a 7 consultas anuales por familia en 1999, principalmente de carácter preventivo. Gracias a ello se espera, en el largo plazo, disminuir las visitas de carácter curativo.
- ✓ El impacto de este enfoque preventivo se hace patente cuando 99 de cada 100 mujeres beneficiarias consideran de gran utilidad las sesiones de educación para la salud y más de la mitad dice que los temas tratados son nuevos para ellas.
- ✓ Se ha identificado una mayor participación de las mujeres, que conjuntamente con sus esposos, están tomando decisiones relativas a la atención médica, asistencia escolar de los niños y gasto que destinan a la compra de ropa para sus hijos e hijas.
- ✓ Con las acciones en materia de alimentación y nutrición se ha contribuido a reducir la desnutrición infantil (medida a través del indicador talla / edad). Se incrementó en 16% el crecimiento promedio anual de los niños entre 12 y 36 meses de edad.
- ✓ El número de visitas con el personal de salud para el control del estado nutricional de los niños menores de 5 años aumentó 30% en las unidades de salud, lo que favorece una vigilancia sistemática de las condiciones nutricionales de los niños y,

por lo tanto, una intervención temprana en caso de identificarse alguna desviación respecto al crecimiento esperado.

- ✓ Además, se observó un aumento de 8% en el número de mujeres embarazadas que durante el primer trimestre del embarazo recibieron atención prenatal, lo cual indica que están asistiendo en etapas cada vez más tempranas al cuidado del embarazo.

Alimentación y Nutrición

En el componente de alimentación se otorga un apoyo monetario de 135 pesos mensuales a partir del segundo semestre del 2000, que se entrega de manera directa a las familias con objeto de ayudar a mejorar su consumo de alimentos.

Como resultado de las acciones del ProgresA en el ámbito de la alimentación:

- ✓ Se ha incrementado y mejorado el consumo de alimentos en cuanto a variedad y contenido proteínico y de micronutrientes.

Aumento en el consumo de alimentos entre
las familias beneficiarias del PROGRESA

- Frutas y verduras: 19 %
 - Leche y queso: 33 %
 - Carne: 24 %
- ✓ Mejoró la ingesta calórica familiar con los apoyos otorgados. El promedio de kilocalorías consumido por las familias se incrementó alrededor de un 6%.
 - ✓ Además, del consumo kilocalórico se han observado beneficios en una dieta del hogar más variada, en que se introducen productos con valiosos micronutrientes (como vitaminas y minerales).

- ✓ Entre 1998 y 1999 se elevó en más de 115% la cantidad de suplementos alimenticios a niños menores de 5 años y a mujeres embarazadas ó que se encuentran lactando a sus hijos.
- ✓ En el caso de las familias con hijos becarios, los incrementos en el ingreso son de 36% al mes (400 pesos).
- ✓ Respecto a la salud, se fortaleció la infraestructura de este servicios y el equipamiento de las unidades médicas: se entregaron cerca de 11 mil básculas, 8 mil estetoscopios, 3 mil infantómetros, 4 mil lámparas de pie y 3 mil estadímetros, entre otros materiales. Desde el inicio de la operación de Progresa, se han contratado a casi 5 mil médicos y enfermeras para ofrecer una mejor atención a la población beneficiaria. Estos apoyos benefician a toda la comunidad.

Capítulo 4.

PROGRESA: UNA LECTURA CRÍTICA.

Si bien sólo unos pocos son capaces de dar origen a una política,
todos nosotros somos capaces de juzgarla.

Pericles de Atenas

El alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan,
pero no resuelve el hambre de la gente.

J. Boltvinik

Para ser provechosamente nacionales, hay que ser generosamente universales

J. Vasconcelos

El objetivo central de la tesis ha sido el lograr desembocar en este último capítulo, en una lectura crítica de la Política Social de Combate a la Pobreza aplicada en los últimos años en nuestro país. El acercarse a esta cuestión nos ha llevado, irremediamente, a poner en el centro de esta discusión el PROGRESA, puesto en marcha desde 1997, y el cual ha sido ratificado para seguir como punto central de la política social destinada al combate de la pobreza en el nuevo sexenio iniciado en diciembre del 2000 a cargo del C. Presidente Vicente Fox (2000- 2006).

Una vez iniciado este sexenio, la propuesta de política social de Fox nos ha dejado ver que su objetivo central también es el desarrollo humano, como el medio idóneo para encarar el problema de la pobreza.

En este planteamiento predomina aún la idea de que las mejoras en las capacidades de la población, desarrolladas a través de la educación y la capacitación, se traducirán en menores niveles de pobreza. La innovación en este nuevo sexenio es la idea de que lo anterior, debe ser complementado con oportunidades económicas que permitan la utilización productiva de tales capacidades¹. Sin embargo, esta nueva propuesta deberá ser un tema de análisis aparte para observar cuál puede ser el impacto o complementación con el programa que estamos analizando.

La visión de una política social que desarrolla capacidades y una política económica que crea oportunidades para aprovechar dichas capacidades parece buscar la complementación de éstas y, a través de ellas, lograr la reducción de la pobreza. Sin embargo, falta dar el salto de buscar que el objetivo rector del desarrollo nacional sea la reducción de la pobreza, ya que la superación de la pobreza como objetivo solamente de la política social siempre resulta disminuida por los objetivos de la política económica, que se suelen considerar de mayor envergadura.

El enfoque central

Aun cuando la lectura crítica de este programa puede ir en varios sentidos, la línea crítica elegida para esta tesis es hacer un acercamiento sobre el argumento teórico que lo sustenta y en dónde se apoya la idea de rompimiento del círculo vicioso de la pobreza extrema.

Como pudo observarse en el capítulo 3, el Gobierno mexicano adopta un enfoque sistémico integral en la explicación del círculo vicioso de la pobreza extrema, considerando que ésta es resultado de capacidades individuales y familiares inadecuadas, que se traducen en niveles bajos de funcionamiento social y que se heredan a nuevas generaciones.

¹ La propuesta de Fox añade oportunidades de inversión y de producción. Pone el acento también en el trabajo independiente, sea éste en micronegocios (el changarro) o en empresas asociativas. El apoyo al trabajo independiente es

Así, desde la argumentación del programa, la diferencia entre un pobre extremo y uno que no lo es radica en el contraste de las capacidades implícitas y no en sus condiciones (ingresos o satisfacción de necesidades).

Entonces, un individuo que se considere como pobre extremo, implicará la incapacidad de éste de poder desplegar a plenitud sus capacidades productivas, de asumir riesgos, de enfrentar las externalidades negativas y de aprovechar las externalidades positivas. Mientras que un pobre moderado, aún con carencias (desde la idea de PROGRESA), podrá emerger de su condición por sí mismo, en la medida que el entorno macroeconómico proporcione² las posibilidades para aprovechar su potencial.

Por lo tanto, la pobreza extrema es consecuencia de fallas individuales y no de cuestiones económicas más profundas. Como fue mencionado en el capítulo anterior, PROGRESA define como las principales variables consideradas como determinantes del precario estado social de las familias, las siguientes:

- ✓ la falta de educación,
- ✓ desnutrición y,
- ✓ niveles precarios de salud.

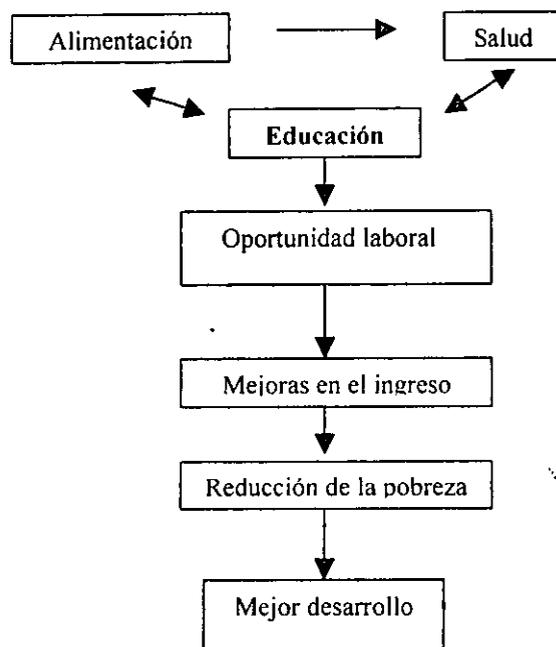
Estos determinantes llevan una conexión directa entre uno y otro, con lo que logran cerrar el círculo de la pobreza, generando la repetición de esta situación de manera progresiva.

La idea clave para salir de la pobreza (desde la concepción del Gobierno Federal) se refiere al apoyo para superar estas fallas de capital humano, por lo que el programa se estructura buscando las formas en que se logren superar estas bajas condiciones en la población considerada en pobreza extrema.

uno de los rasgos sobresalientes de su propuesta, a través de lo que llama la banca social, que incluye mecanismos de ahorro popular y un "sistema nacional de micro crédito".

² De acuerdo a los voceros de la nueva política económica, se darán mejores niveles de bienestar vía asignación de recursos y remuneración de factores que el mercado produce de forma espontánea.

Tenemos entonces, como su propio nombre lo enarbola, un programa dirigido a corregir los niveles de educación, salud y alimentación como sus únicas armas para enfrentar y resolver las cuestiones de pobreza extrema y, además, va un poco mas allá al considerar que al resolverse el problema de pobreza potencializará el desarrollo económico nacional, como puede observarse en el gráfico siguiente:



La columna vertebral: *Educación*

Desde la lógica del programa, PROGRESA muestra una consistencia en las cuestiones que define como prioritarias para ser atendidas. La premisa de que las mejorías en salud y alimentación producen gente más dispuesta y mucho más apta para todo, no olvida la idea de que estas pueden ser mejoradas con mejores niveles educativos.

En efecto, los incentivos en alimentación y salud, apuntan directamente a mejorar el funcionamiento individual con el fin de lograr un mayor provecho del impacto educativo.

A su vez, la misma situación de mayor educación tendrá como consecuencia mejoras en la salud y alimentación. De ahí que la educación esté planteándose como el punto medular para lograr abatir la pobreza, pero en la generación por venir, mas no de ésta.

Esta situación la resume bien José Sarukhán, Comisionado para el Desarrollo Social en el gobierno de Vicente Fox, que al retomar el programa y el reto de disminuir la pobreza dice: “*todos los caminos llevan a Roma y todos nuestros problemas llevan a resolver las cuestiones referidas a educación*”³, así la educación es el punto esencial, pues es parte muy importante de la génesis de la problemática que el país enfrenta y también de las soluciones que espera con urgencia, es decir la educación como principio y fin.

La postura central, por consiguiente, es que una vez que se logre dar mayor educación a la población objetivo (en pobreza extrema) ésta logrará constituirse como un factor que potencialice el desarrollo de las capacidades individuales, lo que llevará, en el largo plazo, a ayudarles a salir de su precaria situación. Tenemos, entonces, un programa que no combate el problema a través de mecanismos de redistribución el ingreso, sino de mecanismos que habiliten a los pobres para que puedan ser productivos.

Esto supone un desarrollo de la siguiente manera: una vez que se logren las mejoras en las capacidades de niños y jóvenes, parecería que automáticamente estos empezaría a romper el círculo vicioso de la pobreza, vía mejores empleos y remuneraciones y, rompiendo además la dependencia de apoyos gubernamentales. Sin embargo, esta cuestión sólo podrá ser evaluada en el largo plazo, cuando estos niños y jóvenes sean adultos y conformen sus propios hogares.

Ante la imposibilidad de lograr esta evaluación es fundamental lograr esta lectura crítica de las posibilidades que este programa tiene en el futuro desde la perspectiva del capital humano⁴, para disminuir los niveles de pobreza y potencializar el crecimiento nacional.

³ Esta entrevista puede verse en *Revista Economía Nacional*, Febrero, 2001.

⁴ El **Capital Humano** entendido este como más educación y por lo tanto mejor capacitación laboral, lo cual será materializado en los trabajadores incrementando su productividad

Es fácil descubrir tras este Programa un enfoque desde la perspectiva de la *Teoría Endógena del Crecimiento Económico*⁵, la cual asocia directamente el nivel educativo y tecnológico de un país con su nivel de crecimiento económico. Así, si se incrementa el nivel educativo redundará en el largo plazo, en un crecimiento más alto y, por lo tanto, con menos pobreza.

Fundamentos teóricos del enfoque

Tanto el crecimiento como las cuestiones referidas a la distribución del ingreso, son temas de una importancia fundamental para la ciencia económica, por lo que puede hacerse una revisión desde los fisiócratas hasta el momento.

Antes de continuar es importante volver a resaltar que la línea fundamental de esta lectura crítica de la política social mexicana viene por el lado de la teoría del crecimiento, por lo que en este apartado es importante dar una visión general de ésta, para poder así aterrizar en este objetivo.

Aún cuando las cuestiones de crecimiento ya preocupaban a los clásicos, para fines de este trabajo, el análisis se hará a partir del trabajo de Harrod-Domar y la teoría neoclásica, pues es a partir de esta teoría que el tema del crecimiento toma un perfil muy relevante dentro de las preocupaciones teóricas y prácticas actuales, sobre todo a partir de la preocupación de crecer después de la depresión de la Segunda Guerra Mundial.

Además de que la teoría del crecimiento para el desarrollo del pensamiento económico es muy importante, para este trabajo es fundamental, como punto de partida porque a partir de ella, se fundamentan los lineamientos centrales de la teoría endógena del crecimiento, la

⁵ Para una buena introducción respecto al desarrollo de esta teoría, véanse los trabajos de ROMER, P., "Capital accumulation and long-run growth" en R. J. Barro (eds.), *Modern business cycle theory*, Harvard University Press, 1989. y Romer, M. Paul, "El cambio tecnológico endógeno", en *El Trimestre Económico*, vol. LVIII (3), núm. 231, FCE, 1991, entre otros.

cual es la línea central de este debate, pues a partir de ella, el capital humano⁶ es un factor importante en la explicación del crecimiento..

El estudio sobre el crecimiento se retoma a partir de los trabajos de Harrod y Domar, donde se plantea la posibilidad de un crecimiento sostenido en un modelo con una razón capital-producto fija y una razón de ahorro-producción fija, y en el sentido de que el producto es proporcional al capital, la tasa de crecimiento del capital será la del producto también. Se supone además, que la inversión está determinada por el ahorro empleado, y por lo tanto no hay una función de inversión independiente.

Dentro de los lineamientos neoclásico, aparece como un pilar importante el trabajo de R. Solow, donde establece bajo qué circunstancias una economía es capaz de crecer en un estado estable. Este modelo surge como respuesta al modelo Harrod- Domar, donde se concluye con la existencia de una oposición entre la tasa garantizada de crecimiento económico (G_w) y la tasa natural de crecimiento (G_n); de tal forma que, en el largo plazo, el sistema económico estaría en equilibrio solo si las magnitudes de los parámetros fundamentales satisfacen la condición $G_w = G_n = G$. Sin embargo, debido a que los parámetros (propensión al ahorro, razón capital-producto y crecimiento de la población y fuerza de trabajo) son constantes e independientes entre sí y debido a que cualquier perturbación que aleje al sistema de la trayectoria de crecimiento equilibrado tenderá a agravarlo con nulas posibilidades de ajuste, esta igualdad en las tasa de crecimiento se vuelve imposible.

⁶ Desde 1776, Adam Smith ya toca muy a su manera el tema de capital humano, en su libro "An Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations" donde el desarrollo del potencial humano, la división del trabajo y la experiencia, constituirían el eje central de su análisis. Smith creía decididamente en el poder de la educación y el aprendizaje, confiando plenamente en las posibilidades de perfeccionamiento de las habilidades humanas: "La diferencia entre dones naturales de las personas son más insignificantes de lo que creemos, y la aparente genialidad que distingue a unos profesionales de otros una vez alcanzada la madurez, no es a menudo la causa sino el resultado de la división del trabajo. La diferencia entre los caracteres más dispares, por ejemplo entre el filósofo y el portero no parece tanto fruto de la naturaleza como del hábito, la costumbre y la educación". En este texto introduce un concepto importante respecto "al incremento en los rendimientos", basado en la división del trabajo y en el aumento de las ganancias vía especialización de este, a lo que atribuye la mejor base de la economía social y la visión optimista del progreso económico como una cuestión que puede ser salvada desde nosotros mismos. Esto contrasta con Ricardo y Mill, quienes atribuyen el colapso del progreso económico a la disminución de los retornos en agricultura; y la visión marxista que atribuye el colapso del capitalismo a sus contradicciones internas, básicamente a la competencia entre capitalistas que reducen la tasa de ganancia.

Para resolver este problema de inestabilidad se plantea considerar que los parámetros no son constantes, sino que pueden alcanzar distintos valores a lo largo del tiempo, donde la cuestión era resolver cuál de los parámetros tiene un comportamiento más importante para conseguir el nivel de equilibrio de la economía. Para Solow la relación capital- producto es la clave.

De estas formulaciones aparece el modelo básico de crecimiento neoclásico, basado en tres puntos claves:

- I. La fuerza de trabajo (L) y el ahorro de trabajo por progreso técnico crece a una tasa constante, determinada exógenamente.
- II. Todos los ahorros se invierten, $S = I = sY$, por lo que **no** hay una función de inversión independiente.
- III. El producto está en función del capital y el trabajo, donde la función de producción exhibe rendimientos constantes a escala y rendimientos decrecientes de los factores individuales de la producción. Aquí la tasa de crecimiento per cápita estará determinada básicamente por un elemento: el progreso tecnológico, el cual es exógeno al modelo.

La función de producción neoclásica estándar, con rendimientos constantes a escala, es una función de producción del tipo Cobb-Douglas:

$$Y = Ae^{\mu t} K^{\alpha} L^{1-\alpha}$$

Donde Y es el producto interno bruto, A representa la situación actual de tecnología, e a la μ es la tasa a la que evoluciona la tecnología, K es el acervo de capital humano, α es la elasticidad del producto con respecto al capital, L es trabajo simple y, $1-\alpha$ es la elasticidad del producto con respecto al trabajo⁷.

A través de algunos supuestos y derivaciones matemáticas, Solow llega en su modelo a la siguiente ecuación, llamada también *Ecuación fundamental del equilibrio neoclásico*:

$$k^{\circ} = sf(k) - nk$$

donde:

k° : representa el crecimiento de la razón capital-trabajo

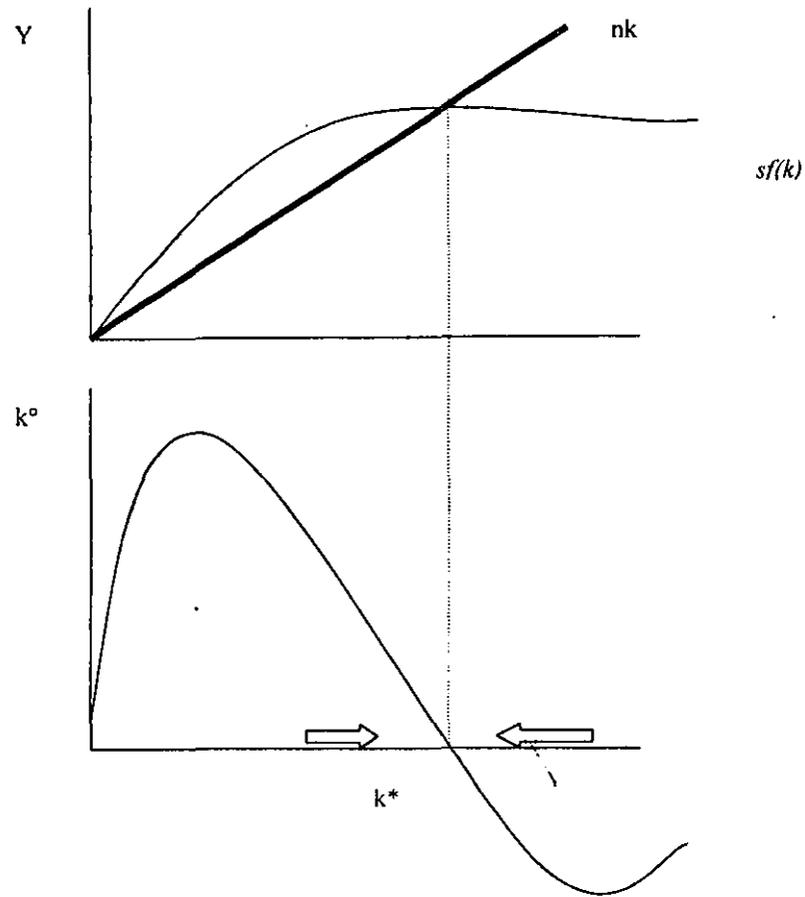
$sf(k)$: representa el ahorro por trabajador ó el flujo de inversión, ya que dentro el modelo se considera que todo el ahorro se vuelve inversión.

nk : representa el ahorro necesario para mantener constante la relación capital-trabajo considerando que el número de trabajadores crece a una tasa n .

A partir de este modelo se consideran algunos escenarios alternativos, los cuales permiten observar los movimientos en la relación capital- trabajo.

⁷ $\alpha + (1-\alpha) = 1$, por lo que el incremento del 1% en el capital y en el trabajo significará el incremento del 1%

Casos relevantes:



- a) Si $sf(k) = nk$ entonces $k^{\circ} = 0$ y alcanzan el nivel k^* . En este punto, la razón capital-trabajo es constante y el acervo de capital debe estar creciendo a la misma tasa que la fuerza de trabajo (n). Esto significaría que todas las variables crecerían al mismo nivel y que coincidiría con la tasa natural de crecimiento propuesta por Harrod.

- b) Si $sf(k) > nk$, estaríamos en un punto a la izquierda de k^* , lo que implica que la relación capital producto es creciente. En este caso la tasa de crecimiento del stock de capital es mayor que el aumento de la fuerza de trabajo, esto implica que k° necesariamente tiene que ser positiva y la relación entre capital y producto

en el producto. Esto significa rendimientos constantes a escala.

creciente. Si es obligatorio el cumplimiento de dicha desigualdad, entonces es necesario que la relación entre el capital y el trabajo, crezca ya que k lo hace en mayor medida que n . Esto implicará un acercamiento paulatino al nivel k^* de equilibrio

- c) Si $sf(k) < nk$, estaríamos en un punto a la derecha de k^* , donde la relación capital-producto es decreciente. El ahorro por trabajador es insuficiente para poder dar empleo a toda la fuerza de trabajo existente. Si es obligatorio el cumplimiento de la desigualdad, es necesario entonces que la relación entre el capital y el trabajo disminuya, hasta llegar al punto k^* .

La tasa de variación correspondiente a la relación entre capital-trabajo k , se determina a través de las diferencias entre el ahorro por trabajador y el ahorro necesario para mantener dicha relación constante, cuando crece la fuerza de trabajo. Con los ejemplos anteriores comprobamos que cualquier desviación con respecto a k^* es corregida, eliminando las posible divergencias.

Con este modelo se crea la posibilidad de que una economía, partiendo de un stock de capital y fuerza de trabajo históricamente dados, tienda en el largo plazo a una senda de equilibrio con pleno empleo - plena capacidad, que se aproxime al estado de crecimiento equilibrado donde el stock de capital y la fuerza de trabajo crecen en la misma proporción a un ritmo constante. De manera más dramática, el modelo de Solow infiere que indiferente al stock inicial per capita de capital, dos países con tasas similares de ahorro, de depreciación y de crecimiento de la población, tendrán que converger a estándares similares de vida en el largo plazo (supuesto de la convergencia).

En este modelo neoclásico, los factores de la producción y el progreso técnico son tratados de manera exógena, pero la demanda de los factores es una derivación de la demanda resultada del crecimiento del producto mismo. Mucho del progreso técnico y del

crecimiento de la productividad del trabajo está también inducido por el crecimiento del producto mismo.

La orientación de la teoría neoclásica, es del lado de la oferta (Ley de Say), pues nunca entra la demanda como un factor que explique la determinación del nivel de producto. Los factores de la producción y el progreso técnico se determinan exógenamente sin ninguna repercusión de la demanda, pues son inducidos por el crecimiento del producto mismo. El ahorro guía a la inversión hasta que la oferta crea su propia demanda; tenemos entonces el rechazo de una función de inversión independiente.

La teoría endógena

Para tratar de explicar las grandes diferencias entre las tasas de crecimiento del producto y los estándares de vida alrededor del mundo, aparece esta nueva teoría. Estos trabajos fueron incitados por varios factores:

- ✓ Por el aumento de la pobreza en distintas partes del mundo y particularmente para explicar las grandes diferencias entre continentes y países.
- ✓ Además hay una no-convergencia de los ingresos per cápita en el mundo económico, contrariamente a la predicción neoclásica, basada en asumir los rendimientos decrecientes a escala.

Esta nueva teoría, se caracteriza por considerar como fundamental el papel del progreso tecnológico en la determinación del crecimiento, pero además, como un factor que está determinado endógenamente, a diferencia de Harrod y Solow, quienes no le daban una importancia fundamental, y establecían que se determinaba de manera exógena.

En esta nueva teoría hay un abandono del supuesto de rendimientos decrecientes del capital, por lo que se inicia una nueva búsqueda de los factores que pueden explicar esto, tal es el caso del capital humano, qué es lo que le da el sentido endógeno al crecimiento.

Dentro de los trabajos más importantes se encuentran las aportaciones de Romer⁸ (1986) y Lucas⁹ (1988) que exponen que los modelos neoclásicos de crecimiento no logran explicar la tasa de variación del ingreso per capita, por lo que tratan de explicar que la tasa de crecimiento, aumenta conforme al acervo de capital humano (esto aquí es asociado directamente a los niveles educativos o adiestramiento específico de las personas), y que, por lo tanto, no depende del tamaño total de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto.

El concepto de capital humano, entonces toma un nuevo matiz. Ahora el conocimiento es considerado como un factor más de la producción, afirmando que gracias a este se aumenta la productividad marginal y, por lo tanto, el crecimiento.

Desde esta teoría puede afirmarse que los países ricos no sólo por ser ricos tienen acceso al capital, sino que además esto es posible porque ellos mismos lo producen gracias al tiempo dedicado a la investigación y al dinero invertido en educación, lo que genera un stock grande de capital humano: trabajadores que pueden desarrollar grandes habilidades en la producción, trabajadores que pueden operar maquinaria sofisticada y trabajadores que pueden crear nuevas ideas y nuevos métodos para la actividad económica.

Si regresáramos a Solow, con estas nuevas ideas tendríamos ahora una forma innovadora de utilizar el ahorro, en la cual el individuo puede invertir en educación, lo cual incrementará el valor de mercado del trabajo que se ofertará en el futuro.

⁸ Romer, P. M., "Increasing returns and long run growth", en *Journal of Political Economy*, 1986 ; donde sugiere como externalidad el gasto en investigación y desarrollo (I+D).

⁹ Lucas, R. E., "On the mechanisms of economic development" en *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, 1988; este se enfoca a la externalidad de la formación de capital humano (educación).

Este modelo lleva a la endogenización de las fuerzas dinámicas que logran el aumento de la productividad y que explican la modelación de economías de escala y/o externalidades positivas, que afectan ya sea del lado de la oferta o demanda, al proceso de crecimiento¹⁰. Por otro lado, esta teoría condiciona la convergencia, ya que, la convergencia de los estándares de vida de los países, sería posible si y solo si, los niveles de inversión, educación, inversión en investigación y desarrollo, etcétera, fueran los mismos en países pobres y ricos¹¹. En otras palabras, si los países se diferencian en el parámetro tecnológico-educativo, aquellos que tengan una tasa de crecimiento elevada continuarán así de forma indefinida, mientras que los países de crecimiento bajo permanecerán así hasta que modifiquen el parámetro mencionado, independientemente del valor de su renta o de su producto inicial.

La esencia de la mayor parte de las teorías de crecimiento endógeno, está dada por la fórmula:

$$Y = AK$$

Donde **A** representa una constante, la cual implica una relación de proporciones constantes entre el producto (Y) y el capital (K), o igualmente los factores que afectan al proceso tecnológico y, donde **K** incluye tanto el capital humano como el físico.

A diferencia de Solow, la tecnología que venía dada por $f(k)$, se representa como **AK**. La forma más directa de introducir la tecnología **AK** consiste en tomar como referencia la función de producción $Y = f(K, L)$ y considerar el trabajo como un tipo de capital. Así lo relevante para la producción ya no es el número en sí de personas ocupadas, sino la cantidad de trabajo corregido por la calidad. Esta calidad a la que se hace referencia, supone que puede acumularse a través de la inversión en educación, salud o formación

¹⁰ Borner, Silvio, "Politics and Growth –What are the crucial issues?", en The political dimension of economic growth, editado por Silvio Borner y Martin Paldman, The International Economic Association, UNESCO, 1998.

¹¹ Esta idea ha dado pauta para que se desarrollen modelos que busquen explicar la divergencia.

profesional, tal y como se acumula el capital físico. Aparece entonces, un capital que permite englobar a ambos tipos de capital en un concepto más amplio de éste.

En los modelos de crecimiento endógeno, la tasa de crecimiento del estado estable viene determinada por las decisiones que toman los individuos, es decir por variables endógenas como la tasa de ahorro y los gastos en educación, investigación y desarrollo.

En un modelo **AK**, por lo tanto, las iniciativas de política económica dirigidas a estimular el ahorro y la inversión, así como las políticas que promueven el desarrollo en educación, investigación y tecnología incidirán directamente sobre la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía; lo mismo puede decirse de las políticas que inciden en el crecimiento de la población.

Es precisamente esta idea la que recoge PROGRESA para dirigir sus objetivos, estimulando una mayor educación, la cual provocará un mayor crecimiento, situación a la que apuesta el abatimiento de la pobreza.

Retomando la idea de Lucas (1988), que es el autor que supone una importancia relevante a la educación (que se inspira en la Teoría del Capital Humano de Becker, 1964), en la medida en que el crecimiento está dirigido por la acumulación de capital humano, las diferencias de crecimiento de los países están relacionadas directamente con las tasas de acumulación de capital humano en el tiempo. La implicación positiva del modelo es que una economía dotada de un acervo mayor de capital humano experimentará un crecimiento más rápido y, además, sugiere que si agregamos el libre comercio internacional se estará acelerando el crecimiento.

Por otro lado, esta misma idea sobre educación implica que los bajos niveles del capital humano pueden ayudar a explicar el hecho de que no se observa crecimiento en las economías subdesarrolladas cerradas y, además supone la alternativa de que una economía con poco desarrollo y una población muy grande puede beneficiarse de manera importante de la integración económica con el resto del mundo si logra incrementar los niveles

educativos su población. Esta idea parece hacerla suya el gobierno federal, al implementar el PROGRESA junto a la política de apertura comercial.

El modelo de Lucas considera también una economía en la cual los individuos pueden elegir cómo asignar su tiempo entre la producción o adquisición de habilidades (escolarización), donde saben que la adquisición de habilidades incrementará su productividad en tiempos futuros, lo que reeditarán de forma favorable a su crecimiento y al crecimiento en general.

Aún con las novedades que representa esta teoría, ésta se inscribe dentro del enfoque de oferta del crecimiento, lo que implica decir que la restricción al crecimiento económico viene por la oferta de los factores, así que si se logra resolver este punto, automáticamente llegaremos a tasas de crecimiento económico, donde se esperan mejores empleos, mejor distribución del ingreso y, por lo tanto, una disminución de los niveles de pobreza. Por lo tanto, es importante analizar si efectivamente PROGRESA, al aumentar la oferta del factor humano, estará provocando consecuencias positivas que redunden en la pobreza y el crecimiento, por lo que surgen las siguientes preguntas:

¿Por sí misma la mejor oferta de los factores genera crecimiento? Más específicamente, ¿la mayor oferta de capital humano es suficiente para generar crecimiento? Y por último, ¿es este tipo de crecimiento capaz de romper, por sí solo, el círculo vicioso de la pobreza, que propone PROGRESA?

Para empezar a responder estas preguntas es útil utilizar los ejemplos de países latinoamericanos, para lo cual se hizo una selección de países representativos de Latinoamérica (véase cuadro 4 del anexo estadístico), considerando el nivel de crecimiento de su producto¹², con lo que tenemos que los países con más altas tasas de crecimiento son Chile con 7.2%, Argentina con 4.5%, Costa Rica con 3.7%, Brasil con 3.1% y México con 1.8%.

¹² Se consideró la tasa de crecimiento media anual de la economía en 1990-97.

Ahora bien, al comparar las tasa de crecimiento de su producto con los niveles de distribución del ingreso, tenemos que estos no coinciden de manera lógica, ya que habría de suponerse que con un mayor crecimiento habría una mejor distribución, lo que significaría niveles de pobreza menores, en estas regiones. Tal es el caso de Chile, con una tasa de crecimiento de las más altas en la región, 7.2% promedio anual, y que tiene un coeficiente de Gini de 0.565. En contraste está el caso de México que tiene un coeficiente Gini de 0.503 con una tasa de crecimiento de sólo el 1.8%.

Es decir, que no necesariamente hay una correspondencia entre crecimiento y distribución del ingreso. Esto estaría indicando que el crecimiento por sí solo no basta para dejar atrás los problemas de rezago de un país, idea a la que está apostando PROGRESA.

Mas específicamente, si consideramos las coincidencias de los niveles escolares con los del crecimiento, Chile y Costa Rica comparten el mismo nivel de analfabetismo, pero con tasas de crecimiento muy distintas, 7.2% y de 3.7% respectivamente (véase cuadro 4 del anexo estadístico).

A este ejemplo puede agregarse el caso más destacado en cuestiones de educación, el de Argentina, un país con una tradición de nivel educativo alto, lo que se observa en su baja tasa de analfabetismo (3% en personas mayores a 15 años) y que sin embargo, no ha sido un factor suficiente para lograr potencializar su crecimiento, apareciendo por debajo de la tasa de crecimiento de Chile y no muy por encima de Brasil (tasa de 17% de analfabetismo).

En este comparativo (ver cuadro 4 del anexo) México no aparece bien librado, pues tiene de las más altas tasa de analfabetismo y, además, con una diferencia drástica entre hombre y mujeres, siendo las mujeres las de un mayor analfabetismo (es un acierto el de PROGRESA el de tratar estimular más la asistencia de las mujeres a la escuela que la de los hombres).

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

En este sentido el procurar una mayor educación no está en discusión. Lo que interesa es que tanto la educación que procura PROGRESA se estará reflejando en el crecimiento y la disminución de la pobreza, esta última, una prioridad urgente de atención en el corto plazo.

Para acercarse un poco más esta idea de la explicación de la ruptura del círculo vicioso de la pobreza vía mayor crecimiento propuesto por PROGRESA, elaboré un pequeño análisis econométrico para el caso mexicano de las variables consideradas como fundamentales. Para tal efecto consideré las siguientes variables como determinantes del crecimiento, de acuerdo a la lógica del programa: inversión en infraestructura educativa (cuadro 5 del anexo), matrícula escolar básica y media que es en donde se apoya el programa (cuadro 6 del anexo) y los años promedio de escolaridad. Realicé una regresión de mínimos cuadrados, con las tasas de crecimiento de éstas, (para homogenizar los datos, ver cuadro 7 del anexo) con el fin de observar el peso de cada una de estas variables en la determinación del crecimiento.

En la primera regresión, en la que consideramos a la inversión en infraestructura educativa y la matrícula de nivel básico como variables explicativas del crecimiento, se consideró un rezago de 9 años, ya que la educación no tiene efectos instantáneos. Por lo tanto, se trata de considerar el impacto generado después de que un niño pasa por los seis años de primaria y 3 de secundaria, el nivel educativo considerado como el fundamento de PROGRESA.

Estimación:

$$\text{LS PIB C INVINFRA}(-9) \text{ MATRIGRAL}(-9)$$

De esta regresión, tenemos que los coeficientes de las variables elegidas son positivas:

Coefficientes sustituidos

$$\text{PIB} = 19.86282554 + 0.03019323149 * \text{INVINFRA}(-9) + 1.200981275 * \text{MATRIGRAL}(-9)$$

Sin embargo, tenemos una R-cuadrada que sugiere que no hay un buen ajuste en los datos¹³, pues es de 0.1359, muy cercana a cero; respecto al peso de las variables elegidas, tenemos que tampoco estas son significativas pues su probabilidad de la t-estadística¹⁴ es mayor 0.05, es decir que esta variables no están explicando el crecimiento.

Variable dependiente: PIB
 Método: Mínimos cuadrados
 Muestra: 1981- 2000
 Observaciones incluidas: 11 después de los puntos ajustados

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	19.86283	5.546375	3.581226	0.0072
INVINFRA(-9)	0.030193	0.083236	0.362742	0.7262
MATRIGRAL(-9)	1.200981	1.164043	1.031733	0.3324
R-squared	0.135692			

Una nueva explicación del crecimiento es a través del impacto de la matrícula de primaria y secundaria, que son los puntos fundamentales de apoyo del programa. Para esto también utilicé una regresión de mínimos cuadrados con rezagos de 6 años para primaria y tres más de secundaria.

Estimación

$$\text{LS PIB C MATRIPRIM}(-6) \text{ MATRISEC}(-3)$$

Tenemos que tampoco estas explican el crecimiento, aunque es de notarse una mayor significancia de la R-cuadrada de esta regresión, que es de 0.522757, aunque tampoco es un coeficiente de determinación explicativo.

Coefficientes sustituidos

$$\text{PIB} = 45.09007718 + 29.31831546 * \text{MATRIPRIM}(-6) - 2.916474166 * \text{MATRISEC}(-3)$$

¹³ La R-cuadrada, es un coeficiente de determinación, que mide la proporción o porcentaje de variación total en la variable dependiente explicada por el modelo de regresión. Es un cantidad no negativa $0 \leq R^2 \leq 1$. Una R-cuadrada igual a 1, significa un ajuste perfecto y, si es igual a 0, significa que no hay una relación entre la variable dependiente y las variables explicatorias.

¹⁴ La t-estadística trata de explicar que los valores de los coeficientes no son cero, así si esta es de 2 ó más, la posibilidad de que los coeficientes no sean cero es de 95%, y su probabilidad deberá estar por abajo de 0.05.

Variable dependiente: PIB
 Metodo: Minimos cuadrados
 Muestra(ajustada): 1987 2000
 Observaciones: 14 despues de ajustar puntos finales

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	45.09008	12.41395	3.632209	0.0039
MATRIPRIM(-6)	29.31832	10.81044	2.712037	0.0202
MATRISSEC(-3)	-2.916474	5.217726	-0.558955	0.5874
R-squared	0.522757			

Respecto al peso de las variables, tenemos que la matrícula primaria es la más significativa en la explicación del crecimiento, teniendo en la matrícula secundaria un coeficiente negativo. Para eliminar esto consideré a las dos matrículas por separado, y se obtuvo lo siguiente.

La matrícula primaria representa un coeficiente positivo en la explicación del crecimiento, con una t-estadística mayor a 2 y con su probabilidad por abajo del 0.05. Sin embargo, su R^2 sigue siendo cercana al 0.5, que aunque más significativa, sigue sin representar un buen ajuste entre estas variables.

Variable dependiente: PIB
 Método: Minimos cuadrados
 Muestra (ajustada): 1987 2000
 Observaciones: 14 después de ajustar puntos finales

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	39.58582	7.339021	5.393883	0.0002
MATRIPRIM(-6)	24.83584	7.038739	3.528450	0.0042
R-squared	0.509202	Mean dependent var		38.52143
Adjusted R-squared	0.468302	S.D. dependent var		37.62724

En la matrícula de secundaria ahora puede verse como un coeficiente positivo en la explicación del crecimiento, con una t-estadística mayor a 2 y con su probabilidad por abajo del 0.05. El problema aquí, es que esta tiene una R^2 muy baja más cercana a 0, lo que significa que explica muy poco al crecimiento.

Variable dependiente: PIB
 Método: Mínimos cuadrados
 Muestra (ajustada): 1987 2000
 Observaciones: 14 después de ajustar puntos finales

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	27.69295	10.56427	2.621379	0.0193
MATRISSEC(-3)	5.213968	2.432399	2.143550	0.0489
R-squared	0.234491	Mean dependent var		43.05882
Adjusted R-squared	0.183457	S.D. dependent var		35.40759

Ante estas evidencias, es necesario reconsiderar el enfoque de oferta, pero esta vez desde las cuestiones que dinamizan a los factores que llevarán al crecimiento. Lo anterior nos llevará forzosamente a una revisión de los factores desde la visión keynesiana, en la que se plantea que la oferta está determinada por la dinámica de la demanda. Así, si hay crecimiento habrá una mayor inversión y la demanda que generará ésta, llevará a resolver el problema de escasez de capital y esto a su vez permitirá una mayor incorporación de tecnología.

Por último, con crecimiento se tendrá una mayor demanda de trabajo, lo que llevará a un incremento de la oferta de empleo (se creará un proceso en el cual se genere la oferta de trabajo que requiere el crecimiento; tal es el caso del traslado de mano de obra de los sectores de menor productividad a los de mayor productividad). No necesariamente como propone PROGRESA, una mejor oferta de mano de obra llevará a conseguir crecimiento y disminución de la pobreza. Es más, un mayor crecimiento puede significar una mejor distribución del ingreso, pero no una disminución de la pobreza¹⁵.

También es necesario desde la perspectiva de la demanda, considerar las cuestiones que pueden llegar a limitar el crecimiento. En los trabajos de A.P. Thirlwall resalta el problema de la no-incorporación del papel que juega el comercio en el crecimiento económico de un país. Es difícil explicar sin esto las diferencias en las tasas de crecimiento de los países, particularmente si no se hace referencia a la balanza de pagos que es para muchos países en

¹⁵ Esta cuestión es explicada en el capítulo 1, sobre La definición de la pobreza.

desarrollo la principal restricción sobre el crecimiento de la demanda y producción (el cual reduce la productividad del capital)¹⁶.

Sin afirmar que la educación no juega un papel importante en el desarrollo de un país, lo que queda por hacer es la revisión de cómo funciona y cómo es apoyado el renglón educativo para poder considerarlo como una opción importante para el mejor desempeño del país.

Las limitaciones operativas del programa en el rubro educativo

Aunque la educación constituye un elemento de política pública para disminuir las desigualdades, ésta tiene sus efectos de mejoras en el ingreso sólo en el mediano y largo plazo, por lo que es necesario tratar de adelantarnos un poco a lo que serán sus efectos en las mejoras de vida y bienestar de la población, objetivo del programa que se analiza.

Para empezar a tener el panorama general de la educación y sus posibles efectos, se puede iniciar con una revisión general de los estudios elaborados por instituciones internacionales sobre el rendimiento escolar de la enseñanza primaria en América Latina. Dichos estudios, lamentablemente arrojan información de que en México el rendimiento en este nivel escolar es extremadamente bajo debido a la deficiente calidad de la educación.

Lo anterior significa un punto importante a considerar dentro de PROGRESA, ya que este sólo se enfoca a estimular la asistencia escolar y deja de lado un punto importante, el cual hace referencia al apoyo y organización del sector educativo como un punto clave para

¹⁶ A. P. Thirlwall, sostiene que las debilidades de la balanza de pagos tiene implicaciones importantes dentro de la economía real y el empleo de los sectores afectados. Así comenta : « Un ejemplo obvio es la penetración de importaciones que empeora la balanza de pagos y que al mismo tiempo debilita el mercado interno del país, por lo que tiene efectos en la economía real. En términos agregados es obvio que ningún país puede crecer en el largo plazo, más rápido que lo que marca la tasa que es congruente con el equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos, a menos que esté en condiciones de financiar déficits crecientes », para un mayor detalle de estas connotaciones de la balanza de pagos puede consultarse : G. Fujii, « El comercio exterior manufacturero y los límites al crecimiento económico de México » en *Comercio exterior*, vol. 50, núm. 11, noviembre de 2000.

hacer efectivo sus objetivos básicos. Esto significa que se tendrán niños egresados del nivel primaria con fuertes problemas, los cuales seguramente serán difícilmente salvados en el nivel secundaria, lo que crea un círculo vicioso de bajo rendimiento y calidad en educación, y que de no salvarse, el programa resultará insuficiente.

Un ejemplo claro de los problemas a enfrentar, se resume en el cuadro siguiente, un cuadro breve de un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, en el que consideré a los países que ya se habían elegido en los apartados anteriores de este mismo capítulo, para seguir con el comparativo de México con otros países de América Latina.

Resumen de evaluaciones sobre la educación primaria 1991- 1997.

	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	México
Problemas de eficiencia					
Altas tasas de repetición y deserción		X	X	X	X
Restricciones financieras	X	X			X
Bajos niveles de logros educacionales			X		X
Desbalance entre inversión y gasto corriente	X				X
Problemas de insumos					
Baja calidad de enseñanza	X	X	X		X
Materiales de enseñanza faltantes o inadecuados	X		X	X	X
Infraestructura escolar insuficiente o en malas condiciones	X			X	X
Libros escolares faltantes o insuficientes	X	X	X	X	X
Capacitación docente insuficiente	X	X		X	
Problemas de equidad					
Falta de atención a los idiomas indígenas					X
Baja calidad y disponibilidad de insumos en zonas rurales.					X
Desigualdad de acceso entre géneros					
Desigualdad de acceso entre grupos de edad			X		X
Dificultad de acceso en zonas rurales.					X
Problemas de retroalimentación					
Inadecuada supervisión de profesores		X	X	X	X
Falta de evaluación de logros académicos		X			X
Falta de sistemas información	X	X	X	X	
Falta de participación comunitaria					X
Estructura de incentivos a profesores inadecuados.	X	X			

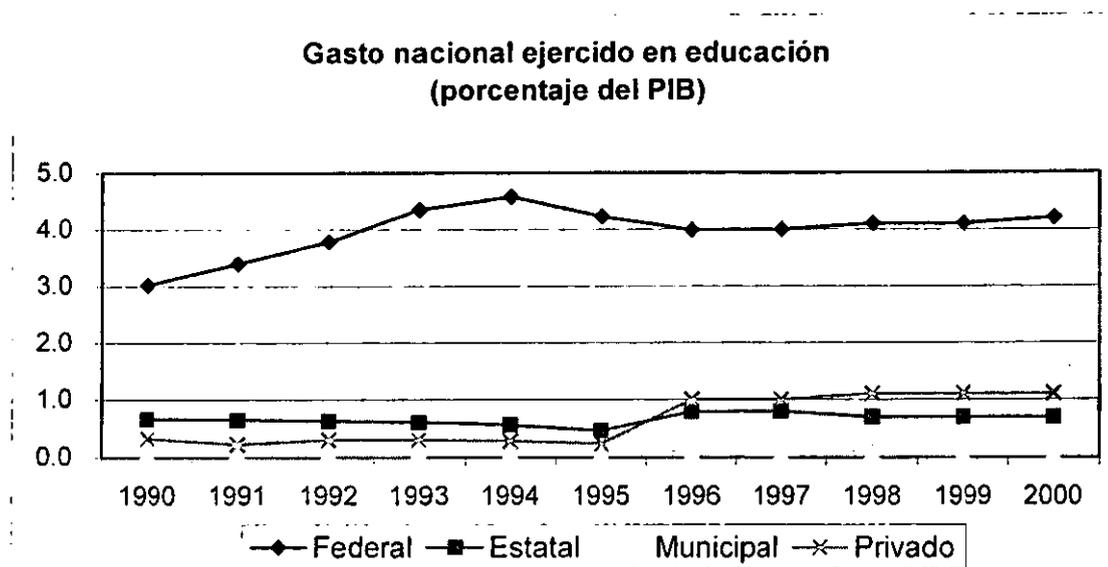
Fuente: Resumen propio del cuadro que aparece en el Informe del BID "Progreso económico y social de América Latina" 1997, pp.288-289.

En este cuadro tenemos lo que se identifica como los principales síntomas de la deficiencia en el rendimiento educacional a nivel primaria, donde cabe resaltar la situación de México que, respecto a los países seleccionados, presenta los mayores problemas, díganse de eficiencia, de insumos, de equidad y retroalimentación. Estos problemas están directamente relacionados con la organización del sistema de educación que, aunados a los problemas de ingresos y contexto familiar, hacen que se empeore la situación del sector y disminuya las posibilidades de que éste potencialice el crecimiento y la ruptura del círculo vicioso de la pobreza.

A continuación, tenemos más específicamente cuáles son los problemas y debilidades operativas del programa, que deberán atenderse lo más pronto posible para lograr un mayor alcance.

La oferta y calidad de los servicios. Este punto va muy relacionado a lo que veíamos en el apartado anterior. Se refiere básicamente a que este programa no ha considerado desde su origen la necesidad de mejorar y ampliar la oferta de servicios, díganse salud y educación. Esta situación puede observarse con las bajas tasas de crecimiento del gasto ejercido en educación, lo que nos hace tener muy pocas esperanzas de que la situación educativa mejore, ya que no sólo deben considerarse los años escolares, sino la calidad de estos.

En el siguiente gráfico, puede observarse las tendencias de crecimiento del gasto ejercido en este rubro (ver cuadro 8 del anexo estadístico), donde la cuestión a resaltar es la tendencia de crecimiento del municipal, que lamentable es el grupo más rezagado y con una tendencia constante en el período de 1990-2000, el cual debería ser tratado como una cuestión especial, pues es el que tendría mayor injerencia en la cobertura, junto con PROGRESA, de las necesidades de educación de las regiones más pobres.



Esta situación ha creado una limitación fuerte para los pobres extremos, porque si revisamos los lineamientos del programa (capítulo 3), estos limitan a las comunidades que pueden ser incorporadas por el hecho de que deben vivir en un radio máximo de 5 km de los centros de salud y de las escuelas. La cuestión es la gran cantidad de comunidades perdidas en el territorio nacional y que resultan ser las regiones donde se localizan los pobres más extremos, pues no tienen ni siquiera el acceso a los centros de salud y educación. En este sentido, PROGRESA deja en desamparo a los de una situación todavía más desesperada. Esta cuestión pone en la mesa un punto nuevo de debate, pues si se considera esta población, la pobreza no es sólo consecuencia de capacidades individuales, sino agrega la pobreza relacionada al aislamiento y dispersión de las localidades, situación no considerada dentro de los lineamientos de PROGRESA.

La calidad. Esta cuestión de utilizar sólo los servicios de salud y educación existentes, y el de no incluir presupuesto para mejorar o ampliar estos servicios lleva consigo otra consecuencia. Esta se refiere básicamente a buscar la elevación de la calidad de éstos para que de verdad se vuelva un factor importante que potencialice el desarrollo de las capacidades.

Hemos visto que en lo que se refiere a educación, que ha sido un sector que ha disminuido su nivel de vida y de prestigio por la caída de sus niveles de retribución. Mucho del personal que trabaja en las comunidades más alejadas son gente que ha sido castigada y enviada ahí, donde hay pocos incentivos de ascenso laboral o es personal que tienen niveles bajos de educación, lo que disminuye la calidad de la educación impartida en estas regiones.

A todo esto habrá que agregar el rechazo de médicos y maestros, al verse incrementadas las responsabilidades y funciones, vía incremento de tareas asignadas por el programa¹⁷ y que no considera incentivos para éstos.

Es fundamental considerar este punto, ya que dependerá de la calidad de la educación que se les otorgue lo que les haga competitivos a nivel nacional (ya no digamos internacional). Sin embargo, hay que también ser claros en el sentido que de lograrse mayor calidad se les estará garantizando su superación socioeconómica, pues las fuentes de trabajo se encuentran básicamente en los centros urbanos y es también aquí donde los salarios son muy bajos. Así, el programa lo único que estaría haciendo es pasar a estos individuos de pobres extremos a pobres moderados.

Más recursos. En este sentido, sería interesante considerar dentro del programa recursos para mejorar los niveles de ingreso de médicos y maestros, así como para el mantenimiento, remodelación o equipamiento de infraestructura, lo cual beneficiaría no sólo a las familias PROGRESA, sino a todos los habitantes de la comunidad que, por lo general, no tienen niveles de vida muy holgados. Estos recursos podrían también destinarse a construir centros de salud o aulas escolares en las localidades en las que no existen tales servicios

Desarrollo productivo. Este punto es de gran importancia para poder cumplir, al pie de la letra, la integridad del programa. Es necesario considerar estrategias económicas y

¹⁷ De acuerdo al estudio de campo realizado por Escobar Latapí del Ciesas Occidente, en 12 comunidades michoacanas, en entrevistas con los padres de familia, estos opinaban: “nuestros hijos tienen más interés en la escuela, pero las ausencias de los maestros provocan problemas, para cumplir con los días mínimos de asistencia marcados por PROGRESA”. Solo en cuatro comunidades se respondió de manera positiva a los apoyos de útiles escolares, en las demás no se tenía conocimiento de este apoyo.

productivas para las comunidades con el fin de consolidar los beneficios esperados por el programa. Ya que si se apuesta a que los jóvenes que han obtenido los beneficios del programa estarán más aptos para obtener mejores empleos, se corre el riesgo que abandonen sus familias y emigren a donde puedan obtener mejores posibilidades de desarrollo, lo que puede incrementar la pobreza de la gente que se queda en las comunidades.

Además de estas debilidades específicas en la cuestión educativa, existe una serie de puntos extras que deberían considerarse como significativos para que logre funcionar la estructura de este programa en la consecución de la disminución de la pobreza, pues han quedado fuera y de incorporarlos se lograría un programa de mayor envergadura y por lo tanto una arma más útil para enfrentar el principal problema en el ámbito nacional.

La población objetivo.

Este programa, como ya se ha visto, está dirigido a los niños y jóvenes en edad escolar y deja fuera a adultos, personas de la tercera edad y discapacitados, los cuales viven también dentro de esta pobreza extrema. Esto es claro si se observa el monto de los apoyos y a quién se destinan. Las mismas mujeres absorben un porcentaje mínimo. Al delimitar de entrada, que la población objetivo es la del medio rural, deja también de lado la población que se localiza en pobreza extrema dentro de la zona urbana y que se vuelve cada vez más un problema muy significativo.

La focalización.

Este es un tema muy relevante por las implicaciones que tiene dentro de la conformación de los nuevos programas, ya que crea un paralelismo entre la universalización del mercado y la focalización de la política social, creando un vacío entre los más eficientes y los menos

eficientes (pobreza moderada). Aún con los beneficios que ésta ofrezca, es necesario replantearse los errores de exclusión, principalmente porque nuestro país cuenta con porcentajes elevados de pobreza, y donde la pobreza moderada representa un porcentaje de población importante, lo que en el largo plazo, de no ser atendida, podría crear problemas sociales internos de consecuencias importantes.

La disminución del papel del Estado.

Este desmantelamiento del Estado, en las tareas de proporcionar bienestar a la población en general, hace que se vaya creando un vacío institucional en la solución de los problemas sociales, ya que no se están creando a la par nuevas instituciones. Disminuye su participación microeconómica y se dedica a lo macroeconómico.

Las limitaciones respecto a la política económica

Definitivamente no se puede poner en tela de juicio la pertinencia de mayores niveles de educación, pues es un motor fundamental para la economía a escala nacional, que llevará en el largo plazo a mejoras importantes en el nivel de vida de todos los ciudadanos de este país. Lo que queda aquí por discutir es la pertinencia de poner este tema como el punto capital donde se resolverá el lastre de pobreza que arrastramos y que cada vez se vuelve mucho más difícil de resolver:

Amartya Sen (1997) considera que para lograr una buena evaluación de instituciones, políticas o programas sociales en términos de justicia es necesario considerar en este análisis la libertad real que éstos confieren a las personas para elegir su modo de vida. En este sentido PROGRESA, sólo concede un paquete de bienes (educación, salud y alimentación) que limita esta libertad de la que habla Sen. Desde su perspectiva, éstos son

solo bienes para conferir libertad y capacidad de elección de sus poseedores, sin que sean indicadores reales de bienestar, pues sólo son medios para alcanzarlos.

Es, por lo tanto, fundamental lograr una visión de conjunto de la concordancia de este programa que encabeza el combate del problema de pobreza, con los lineamientos de la política económica general ya que, como hemos visto en los apartados anteriores la educación por sí sola no resuelve el problema. Y, además, a pesar de una expansión económica que parece ilustrarse en los indicadores macroeconómicos, los niveles de pobreza parecen continuar su ascenso, lo que hace pensar que no es sólo una cuestión de crecimiento, sino del tipo de crecimiento.

PROGRESA apuesta que “mejores individuos” estarán en condiciones óptimas de lograr, por sí solos, abatir su situación al aprovechar las mejoras económicas que ofrezca el entorno económico, pero habría que ver qué tantas opciones se están ofreciendo a esta gente, por lo que a continuación se dará un panorama general del entorno económico que afecta más a la gente a la que se está dirigiendo el programa.

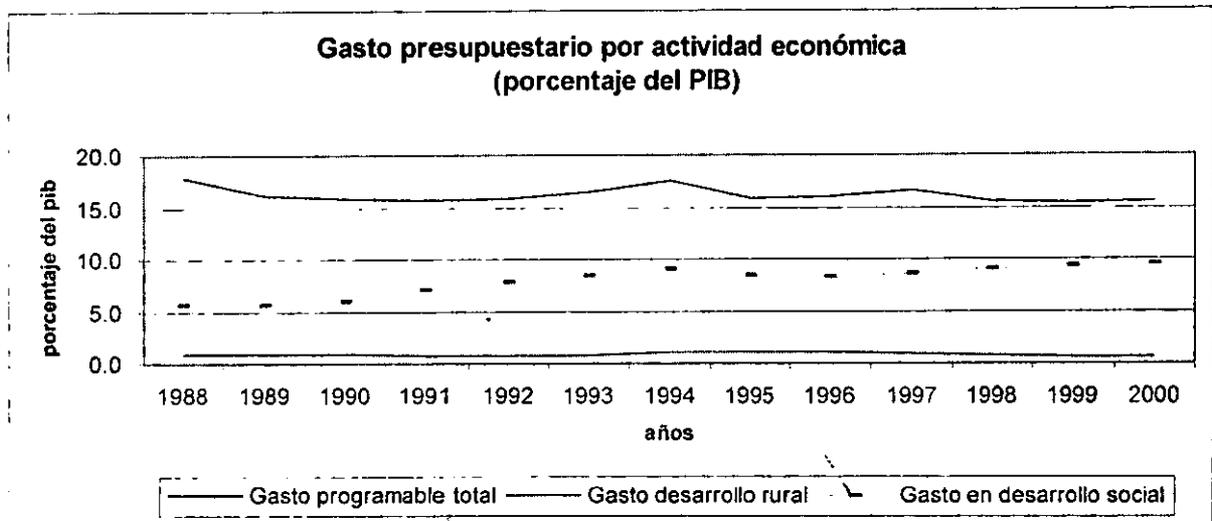
El sector agropecuario.

De entrada, sabemos que este programa va dirigido hacia la población del campo, porque es ahí donde se encuentran los mayores índices de pobreza (según los lineamientos de PROGRESA). Por tal motivo, es de una importancia central que también se dé a este sector un apoyo importante para su mejor desarrollo, pues de éste, estarán dependiendo los habitantes beneficiarios del programa, ya que el programa está diseñado para apoyar a sus beneficiarios hasta el tercer grado de secundaria, pero una vez que éstos concluyan este ciclo, no hay un seguimiento de ellos.

Aún cuando las políticas asistenciales se dirigen al campo, hay una incompatibilidad con las políticas macroeconómicas hacia este sector. Desde 1990 hasta 1999, tenemos que el PIB nacional ha crecido a un promedio en esta etapa del 3.15 % mientras que el sector

agropecuario ha crecido a un poco menos de la mitad de este nivel, pues sólo creció a 1.55%.

Un dato también importante es observar cuál ha sido el gasto gubernamental en desarrollo del sector, el cual ha mantenido una tendencia a la baja (los datos pueden verse en el cuadro 9 del anexo). Como puede observarse en la gráfica siguiente:

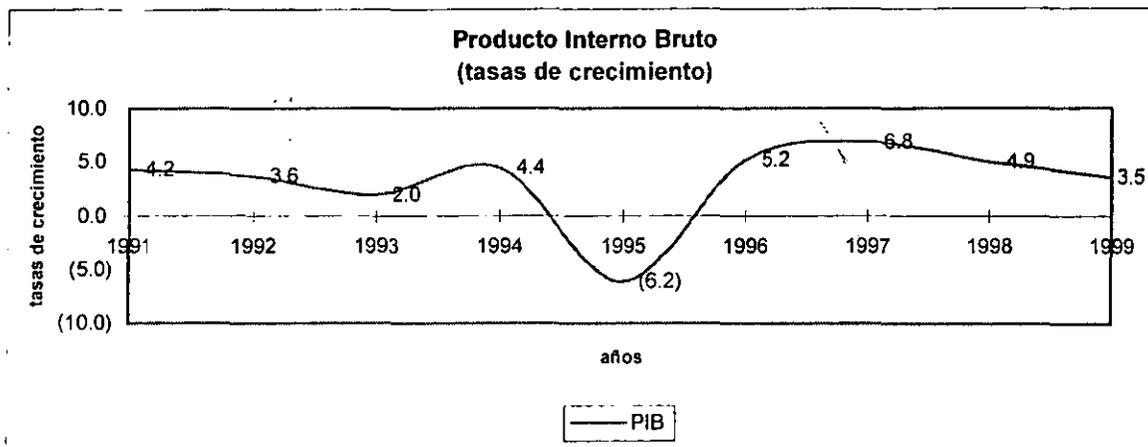


Aún con todo y los programas destinados a este sector (dígase PROCAMPO), el gasto agropecuario va en caída. En el sexenio salinista se estabiliza en la primera mitad para después iniciar su caída y con Zedillo continua esta tendencia. Aún cuando hay programas que destinan apoyos a este sector, como es PROGRESA, el problema es la falta de apoyo productivo. Por lo tanto, las posibilidades de generar ingresos para superar su pobreza disminuyen notablemente.

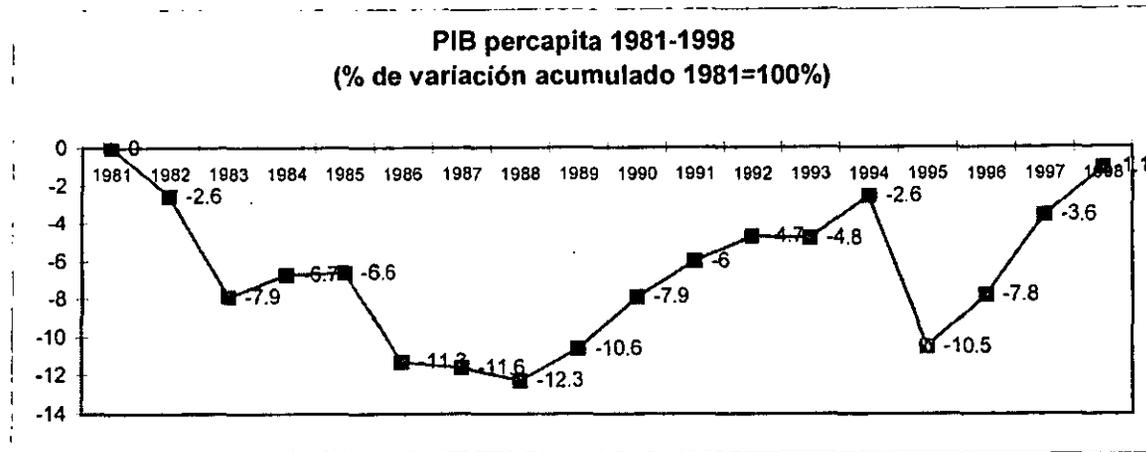
Respecto a los apoyos crediticios al sector, en 1994 se destina al campo en general el 6.1% del total del crédito y para 1999 es sólo el 4%. Banrural bajó su crédito total en términos reales en 20.9% de 1994 a 1998. Estos datos evidencian la falta de apoyo productivo al sector, lo que hace más difícil que el ProgresA logre contrarrestar esta situación (véase cuadro general de estadísticas rurales en el anexo).

Crecimiento e ingresos individuales.

En este sentido, el gobierno reconoce la necesidad de la complementación de la política social con mejoras macroeconómicas, resaltando la idea de que la política social debe complementarse con la política económica para lograr en el mediano plazo, mayores niveles de bienestar. Una de las principales preocupaciones para llegar a un mejor bienestar es vía tasas de crecimiento de la economía, por lo que se ha dirigido muchos esfuerzos hacia allá. Así podemos observar la tendencia del crecimiento del PIB en la siguiente gráfica y resaltar su tendencia a la estabilización.



Sin embargo, el crecimiento por sí solo no nos lleva a resolver los problemas de rezago acumulado, sino muy por el contrario esos rezagos parecen no encontrar alivio, pues aún con períodos de crecimiento, tenemos un dato importante que es el crecimiento del PIB por habitante que después de 17 años es menor que el de 1981; lo que significa un deterioro importante en los niveles de ingreso, muy a pesar de las estrategias de crecimiento, y que no mejora en nada el bienestar familiar.



Si a esto agregamos la forma en que se ha ido concentrando el ingreso dentro de los nuevos modelos, tenemos una situación muy poco favorable a la tendencia de mejoras en los estándares de vida. Esta tendencia puede ser observada en el cuadro siguiente, donde los último tres deciles son los que concentran más del 60% del ingreso total generado en el país. Mientras se observa la tendencia a la baja del ingreso retenido por los primeros 7 deciles.

Hogares y su ingreso corriente total trimestral por deciles
1984-1998

Años	Ingreso Corriente Total	Déciles	
		I- VII	VIII- X
1984	100.0	38.3	61.7
1989	100.0	35.0	65.0
1992	100.0	34.5	65.5
1994	100.0	34.1	65.9
1996	100.0	35.9	64.1
1998	100.0	34.4	65.6

Fuente: VI informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, 2000.

Datos de las encuestas nacionales de ingreso de cada año correspondiente
El ordenamiento de deciles es de acuerdo a su ingreso corriente total monetario o no monetario trimestral.

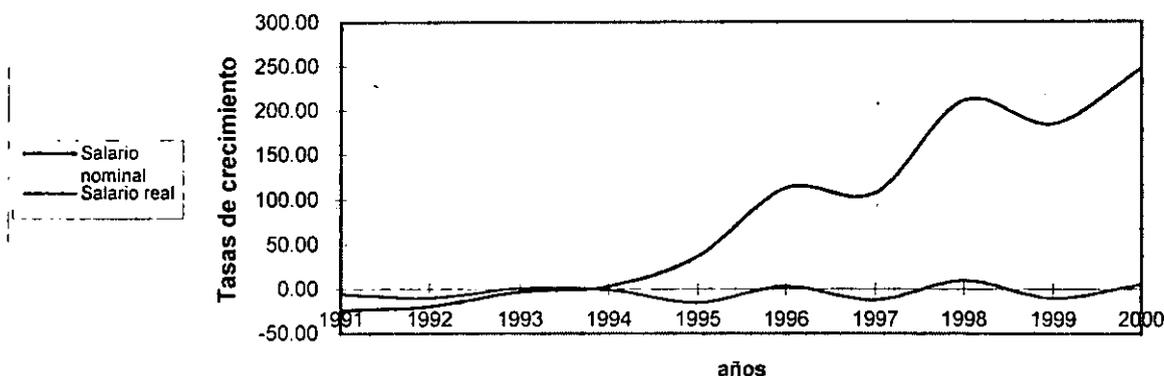
Donde en el decil uno, se encuentra el menor ingreso.

Salarios y empleo

Dentro de las ideas que guían la política económica y a lo que está apostando directamente PROGRESA es a las bondades de una economía con crecimiento, lo que va crear entre otras cosas más empleos y mejores salarios. Así, una vez que los individuos incrementan sus capacidades, vía educación, salud y alimentación, sólo tendrán que ubicarse para aprovechar las nuevas oportunidades.

Por lo tanto, es fundamental ver cuál es la situación de cada una de estas variables. Si empezamos por lo que se refiere a salarios, puede observarse en la gráfica siguiente la tendencia de crecimiento del salario nominal a partir de 1994. Sin embargo, lo interesante aquí es la tendencia que ha tenido el salario real, una trayectoria errática que no logra estabilizarse, y mucho menos alcanzar los niveles de la década anterior, lo que significa que no están dependiendo del crecimiento.

Remuneraciones pagadas por día por persona ocupada 1991- 2000
(tasas de crecimiento)



Otro de los objetivos prioritarios de la política económica es el de controlar los niveles de inflación en el sentido de que esto ayudará a recuperarse al salario real. Sin embargo, aún cuando se han logrado éxitos dentro el control de la inflación, esto no ha permitido la recuperación del salario real, como acabamos de ver, por lo que esto depende no sólo de

que baje la inflación, sino de que los aumentos salariales deben ser mayores a la inflación, para que esto pueda suceder.

Respecto al empleo, tenemos que en el período que va de 1991-1999, la población económicamente activa (PEA) creció y llegó al nivel de 254, 623.26 miles de personas, de las cuales para el mismo período solo fueron ocupadas 247,520.30 miles de personas, lo que significa un déficit de 7, 103.0 miles de empleos.

Empleo 1991- 1999
(miles de personas)

	1991- 1999
PEA	254,623.26
OCUPADOS	247,520.30
Déficit	7,103.0

Fuente: Informe de gobierno, 2000.

Tenemos entonces, que estos no han sido suficientes para cubrir la demanda creciente de empleos. ¿Pero qué pasa con los empleos que se crean? Hay datos del INEGI y sus encuestas nacionales de empleo, que mencionan que para 1997, dos terceras partes de estos trabajadores, no cuentan con ninguna prestación social, lo cual considera la ausencia de las prestaciones mínimas que están establecidas por ley.

Y si a esto agregamos que el salario mínimo promedio en términos reales ha perdido su poder de compra, tendremos entonces un panorama, que difícilmente revierte el problema del déficit de los mínimos de bienestar.

CONCLUSIONES

La situación económica que ha llevado a un deterioro social y empobrecimiento constante en el mundo y en nuestro país ha producido un fuerte interés en la búsqueda de políticas sociales capaces de revertir tal situación.

Así esta tesis buscó acercarse de manera crítica a la política social actual, concretamente al caso del PROGRESA, con el fin de conocer sus posibilidades reales de combatir el problema de pobreza extrema en el país.

Del análisis aquí realizado resaltan las siguientes conclusiones fundamentales:

- A. La herencia histórica que tenemos de política social en nuestro país, es una política en la que el Estado fue el gran protagonista, creando una política social integrada con tintes más universalistas, aunque solo se protegía al sector productivo formal, lo que hace que nunca se tenga un Estado del Bienestar estilo europeo, sin embargo fue importante en el sentido de crear una base que permitió hacer frente a la transición hacia una apertura económica.

Después de la crisis que estos Estados tuvieron a partir de los 70, debido a la sobrecarga de responsabilidades, el Banco Mundial y otros organismos internacionales, recomiendan una transición de las políticas “universales” hacia políticas mucho más reducidas, con el fin de lograr por este medio concentrar los pocos recursos, a los posibles beneficiarios potenciales.

Los nuevos lineamientos de la teoría de mercado, son adoptados también por la política social, incorporando criterios como el de eficiencia y calidad de los servicios, competitividad y participación de los beneficiarios y, descentralización o privatización de algunas áreas que antes atendía la política social (tal es el caso de las pensiones)

- B. Es de resaltar la transición de la política social, de un esquema de tradición universalista a uno focalizado. Estos esquemas focalizados buscan definir una población-objetivo a la que se dirigirán sus beneficios, justificado por los errores del modelo tradicional que se desgastaba en acciones dispersas, lo que los llevó a una sobrecarga y finalmente a su crisis. Así la adopción de estos esquemas conlleva a dejar a sectores fuera de los beneficios de los sistemas tradicionales de seguridad social y porque incorpora además el concepto de eficiencia administrativa, que entra en conflicto con la ampliación de cobertura.

- C. Es de resaltar también en esta nueva política social focalizada, el plantearse como objetivo central mitigar los efectos sociales de los ajustes y de las políticas adoptadas para la apertura comercial, por lo que se dirige hacia los pobres y pobres extremos, como su población objetivo.

- D. En este contexto se instrumenta el PROGRESA, definiendo como su población objetivo a los pobres extremos y además considerando que la manera de abatir sus rezagos es a través de desarrollar las capacidades de los individuos para incorporarse al mercado.

- E. Esta idea del capital humano, como potencializador de las mejoras en los niveles de vida se inscribe dentro de la teoría endógena del crecimiento en la que es un factor más de la producción, afirmando que gracias a este se aumenta la productividad marginal y, por lo tanto, el crecimiento.

- F. La simple oferta de los factores no necesariamente tendrá que llevar al crecimiento. Y de lograrse el crecimiento, este tampoco será una garantía para que los pobres puedan salir de su situación, como lo supone PROGRESA, pues depende en mucho del tipo de crecimiento que se dé, ya que no bastará con tener una gente más preparada si esta no encuentra un empleo, por ejemplo.

- G. Así PROGRESA, no debe ser visto de forma solitaria y como una panacea para lograr romper el círculo de la pobreza. Es necesario reconsiderar la nueva política social, como una política que debe estar integrada a los objetivos de política económica en general, con el fin de lograr resultados verdaderos y además, duraderos. Esto pudo verse en el apartado de las limitaciones operativas del rubro educativo y las limitaciones que el programa tiene respecto a la política económica en general (políticas de empleo, de salarios, de apoyos al sector rural, etcétera)

- H. De las primeras recomendaciones pertinentes, después del análisis realizado a PROGRESA, sería el reconsiderar el método de identificación de los pobres, pues como se vio en el apartado de evidencia de pobreza, el estimado de PROGRESA parece ser el más bajo, lo que podría significar que mucha gente que se puede pensar como pobre extremo se está quedando fuera.

- I. Habría también que buscar la continuidad con el ciclo vital de las familias beneficiarias, ya que una vez que los beneficiarios terminan la secundaria no hay un seguimiento de su situación y, por lo tanto, no se puede saber que tanto fueron favorecidos por el programa.

- J. Lo anterior implicaría también el buscar mejoras en las condiciones locales y regionales de los beneficiarios. Por esto la necesidad de contar con una complementación con la política económica en general. Todo esto debe buscar que la gente y las zonas consideradas como de pobreza extrema tengan un

programa mucho más amplio y duradero, para poder de verdad romper con el círculo vicioso de la pobreza. Esto significa dejar de lado la fundamentación teórica del programa en donde la educación por sí sola genera menos pobreza gracias a un mayor crecimiento.

- K. De los grandes aciertos de este programa, podemos resaltar el que, desde sus planteamientos, busca el beneficio a los pobres extremos, un grupo olvidado. Aunque es necesario que en este punto se trate de ampliar la cobertura del programa, ya que aún cuando se dirige a este sector existen limitantes importantes como la de dirigirse sólo al sector rural (considerando el constante aumento de pobreza en el medio urbano) y sólo a las localidades que cuentan con infraestructura de educación y salud, lo que deja excluidos a un grupo importante de beneficiarios potenciales.
- L. Lo interesante aquí sería que este programa se fuera ampliando de tal manera que logre incorporar a los pobres extremos en su totalidad, pero que, además, busque ampliarse hasta considerar también a los pobres moderados ya sean rurales o urbanos.
- M. Habría que buscar también que este programa formara parte de una política social más integral, en la que, además de las compensaciones y seguimiento de los pobres extremos, se incluyeran políticas de mejoras salariales, creación de empleos, distribución del ingreso, inversión en infraestructura, etcétera, cuestiones que definitivamente lograrían mejorar el entorno socioeconómico no sólo de los pobres extremos, pero que estos se verían beneficiados en el sentido de lograr desarrollar las capacidades que impulsa el propio PROGRESA.
- N. Aún cuando la focalización puede ser criticable en el sentido de dirigirse sólo a grupos minoritarios, y dejar fuera a una mayoría, esto no necesariamente debe desaparecer, sí logra adaptarse y complementarse con una política económica que mejore su eficiencia distributiva.

- O. Un programa como PROGRESA, que hace uso de la estructura institucional vigente, no deberá dejarse de lado. Sin embargo, sí se debe buscar que este tipo de programas no lideren la política social, pues en realidad son programas que fragmentan a la población objetivo. Se debe de estar pensando ya, en una política social integral que busque de verdad abatir los rezagos sociales que sufre actualmente nuestro país.

ANEXO ESTADISTICO



Cuadro 1
Gasto programable del sector público presupuestario por clasificación sectorial económica

Concepto	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
MILLONES DE PESOS														
GASTO PROGRAMABLE TOTAL	18 116.1	33 244.4	41 783.6	58 020.7	86 039.6	110 691.7	133 097.3	165 254.9	286,263.9	403,449.5	528,123.9	600,583.0	711,228.2	816,734.9
Poder Ejecutivo	18 116.1	33 244.4	41 783.6	58 020.7	86 039.6	110 691.7	133 097.3	165 254.9	286,263.9					
Desarrollo rural	2 500.8	4 003.2	4 668.1	6 512.6	7 907.8	9 449.7	10 301.7	16 015.9	20,531.6	25,550.6	29,762.1	30,247.6	29,644.4	30,486.1
Desarrollo social	11 995.6	23 727.0	31 332.3	44 416.2	66 722.1	88 012.4	107 043.1	128 636.4	155,035.7	209,467.0	272,104.8	347,511.0	433,375.1	502,488.6
Comunicaciones y transportes	3 470.4	5 182.2	5 143.5	6 439.2	9 240.5	10 156.0	11 929.7	15 600.9	13,853.9	22,143.8	43,842.3	24,209.2	24,036.5	21,532.9
Energético	10 195.0	20 226.3	23 767.9	31 161.6	39 871.7	44 195.4	45 628.0	51 433.2	64,152.6	93,140.1	110,991.2	129,079.6	138,261.0	155,632.9
Poderes Legislativo, Judicial y Organos														
Autónomos(1)	149.3	332.0	439.7	652.7	2 169.2	3 073.6	3 822.9	5 001.7	4,159.7	6,234.8	11,008.1	153,288.8	162,297.5	177,165.6

Fuente: VI Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 2000.

(1) A partir de 1998, se especifica que este rubro considera legislación, impartición de justicia, organismos de proceso electoral y procuración de justicia.

Cuadro 2
Composición del gasto programable del sector público presupuestario
(% del PIB)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GASTO PROGRAMABLE TOTAL^{4/}	17.8	16.1	15.8	15.7	15.9	16.5	17.6	15.8	18.0	16.6	15.4	15.8	15.4
Desarrollo rural	1.0	0.9	0.5	0.8	0.8	0.8	1.1	1.1	1.0	0.9	0.8	0.6	0.6
Desarrollo social	5.7	5.7	6.0	7.0	7.0	8.5	9.1	8.4	8.3	8.6	9.0	9.4	9.6
Energético	4.9	4.3	4.2	4.2	3.9	3.6	3.6	3.5	3.7	3.5	3.4	3.0	3.0

Fuente: VI Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo Ponce de León, 2000.

Cuadro 3

Gasto federal en programas de combate a la pobreza extrema por vertiente de atención

(Millones de pesos a precios corrientes)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	14,323.2	17,933.0	23,988.7	27,866.3	34,669.1	43,122.5	53,656.7
1. DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO	6,139.3	8,789.8	12,397.2	13,726.8	16,933.8	20,564.7	26,277.4
Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)				465.8	3,398.6	6,890.1	9,635.0
Programas alimentarios	3,162.8	4,897.8	6,854.7	6,352.9	5,786.1	4,869.2	6,131.5
Acciones Compensatorias	2,976.5	3,892.0	5,542.5	6,908.1	7,748.9	8,805.4	10,510.9
2. OPORTUNIDADES DE INGRESO	1,440.0	2,436.5	3,287.1	4,466.0	5,783.6	7,217.7	8,836.3
Crédito a la Palabra	493.9	464.9	439.2	383.6	433.1	506.5	531.2
Programa Mujeres	41.1	40.1	49.9	34.2	84.3	87.0	87.0
Zonas Áridas y Proyectos Agrícolas				83.0	88.7	122.4	93.6
Jornaleros Agrícolas	23.4	23.8	50.4	62.5	94.5	131.6	162.1
Apoyos a la Producción Primaria				59.1	71.7	76.2	45.7
Programas Productivos para Productores de Bajos Ingresos			304.3	465.0	712.2	1,002.9	1,666.7
Otros	692.1	564.3	636.2	708.1	879.4	1,206.3	1,441.7
3. DESARROLLO DEL CAPITAL FISICO	6,743.9	6,706.7	8,304.4	9,673.5	11,951.9	15,340.1	18,543.0
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y							
Municipios	5,853.1	5,684.2	6,822.5	8,172.2	9,266.8	12,879.0	14,972.6
Desarrollo de Infraestructura Social Básica en Regiones							
Marginadas	890.8	1,022.5	1,481.9	1,501.3	2,685.1	2,641.1	3,570.4

Fuente: VI Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 2000.

Cuadro 4

Estadísticas Generales de países latinoamericanos para la comparación de educación, salud, alimentación y crecimiento.

	PIB	TC media anual	PNB	Prevalencia de	Tasa de mortalidad	Tasa de analfabetismo		Distribución del	Gasto público en	Gasto público en	Años de escolaridad	
	Mil de Mill de	%	per cápita	malnutrición infantil	de menores de 5 años	de adultos		Ingreso	Salud	Educación	previstos	
	dólares 1997	1990- 1997	dólares 1997	% de niños menores de 5 años	por cada 1000 1996	% de las personas de 15 años o mayores , 1995		Coef. De Gini*	% del PNB 1990-95	% del PNB 1995	Niños	Niñas
						Hombres	Mujeres					
ARGENTINA	305.7	4.5	8.57	2	25	3	3		4.3	4.5	13	14
BRASIL	773.4	3.5	4.72	7	42	17	17	0.601	2.7	3.6	9	9
CHILE	73.3	7.2	5.02	1	13	5	5	0.565	2.5	2.9	12	12
COSTA RICA	9.3	3.7	2.64	2	15	5	5	0%	6.3	4.5	10	9
MEXICO	348.6	1.8	3.68	14	36	8	13	0.503	2.8	5.3	6	5

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo Humano 1998-99

* La distribución el ingreso fue tomado de encuestas de años distintos, Chile 1994, Costa Rica, 1996 y México 1992

Cuadro 5
Inversión en infraestructura educativa

(Miles de pesos)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL ^{1/}	689,745	930,663	1,000,062	1,608,441	2,900,346	2,121,929	2,713,672	3,481,577	6,309,781	5,562,369	5,955,274
Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)	661,481	840,385	900,291	1,388,081	1,884,620	1,657,859	2,021,281	2,561,988	2,145,427	865,508	521,000
Preescolar	183,419	218,950	210,609	292,812	287,911	285,302	223,227	229,076	93,399	2,572	18,822
Primaria	347	175	47,398	26,988	64,533	71,106	80,721	146,102	87,279	5,503	219,331
Secundaria	190,714	185,784	178,183	310,637	346,498	416,413	466,459	542,495	295,778	16,617	248,999
Capacitación ^{3/}	18,608	23,840	24,695	44,534	75,109	75,656	103,714	149,389	186,317	128,872	5
Profesional media	39,058	40,347	34,139	61,109	76,654	67,952	165,927	111,157			
Media superior (bachillerato)	69,579	89,975	107,539	179,159	293,272	239,721	459,428	568,147	763,348	284,662	
Superior y posgrado	107,824	181,085	203,632	339,044	405,384	304,072	425,557	732,544	670,032	426,760	32,783
Extraescolar	36,089	61,710	55,855	77,642	65,314	54,552	57,993	59,953	18,924	175	1,080
Obras especiales	17,845	40,719	37,251	56,156	67,947	141,085	32,255	33,145	30,349	147	
Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional (POIIPN)	19,484	41,423	60,831	106,600	112,837	132,015	208,914	228,077	113,733	125,798	105,526
Media superior (bachillerato)	2,773	2,739	4,619	1,681	893	2,850	4,805	31,850	34,424	20,656	13,750
Superior	4,887	11,313	14,155	10,798	26,703	25,162	34,380	14,880	10,312	22,445	29,100
Posgrado ^{4/}	4,795	15,080	16,612	31,872	29,488	45,468	98,338	110,600	34,027	33,003	36,060
Obras especiales ^{5/}	7,039	12,291	25,445	62,049	55,755	58,535	71,411	70,747	34,970	49,694	24,616
Otros organismos	8,770	48,855	38,940	113,760	202,889	332,055	483,477	691,512	4,050,621	4,571,063	5,328,748
Básica	0	0	0	0	0	0	0	0	1,700,000	1,935,000	2,128,500
Capacitación	0	0	0	630	70	55,000	65,010	49,000	214,900	492,640	670,260
Media superior	3,380	5,370	7,860	8,310	21,560	0	240	0	337,900	420,900	595,460
Superior	5,410	43,485	31,080	104,820	181,259	277,055	418,227	642,512	1,797,821	1,722,323	1,934,528

Fuente: Vé Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 2000

1/ Hasta 1998 incorpora además de la inversión en infraestructura del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional (POIIPN), la realizada por los Convenios de Desarrollo Social en educación primaria y secundaria. La suma de este informe incorpora los ajustes realizados por el (POIIPN).

2/ Derivado de la federalización del CAPFCE, a partir de 1998 no se incluye la inversión en infraestructura educativa que se transfiere a los estados y municipios.

3/ A partir de 1998, debido a la nueva estructura programática, la información se incorpora en educación media superior (bachillerato).

4/ Considera sólo las acciones de reforzamiento y reparación.

5/ Se refiere a recursos ejercidos por la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica; las Direcciones Generales de: Educación Superior, Educación Tecnológica Agrindustrial, Institutos Tecnológicos, Centros de Formación para el Trabajo; Fondo de Aportaciones Múltiples, e inversión para organismos descentralizados.

Cuadro 6
Matrícula de Educación por nivel educativo 1990-2001

(Miles de alumnos en ciclos escolares)

Concepto	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	2000-2001 ^{e/}
PRIMARIA											
MATRICULA	14,401.6	14,397.0	14,425.6	14,489.5	14,574.2	14,623.4	14,650.5	14,647.8	14,697.9	14,765.8	14,808.3
Por Tipo de Control											
Federal	10,274.0	10,242.7	973.5	979.9	1,007.8	1,024.1	1,019.5	1,008.1	997.7	971.8	958.1
Estatad	3,241.8	3,240.2	12,529.4	12,567.2	12,642.8	12,695.1	12,704.3	12,663.0	12,665.7	12,703.1	12,709.5
Particular	885.8	914.1	922.7	922.4	923.6	904.2	926.7	976.7	1,034.5	1,090.7	1,140.7
Por Tipo de Servicio											
General	13,730.8	13,685.3	13,700.7	13,715.3	13,777.1	13,771.4	13,776.4	13,757.2	13,783.1	13,841.2	13,868.3
Indígena	588.5	617.5	640.1	660.0	669.0	710.7	728.1	741.8	763.5	778.6	787.9
Comunitaria rural	82.3	94.2	84.8	94.2	128.1	141.3	146.0	148.8	151.3	145.8	152.1
SECUNDARIA											
MATRICULA	4,180.2	4,180.7	4,203.1	4,341.9	4,493.2	4,697.3	4,809.3	4,829.3	5,070.6	5,208.9	5,348.1
Por Tipo de Control											
Federal	2,912.1	2,869.9	443.6	443.7	442.8	444.7	442.1	431.0	423.0	415.3	412.7
Estatad y autónomo	940.2	952.7	3,416.4	3,556.2	3,713.1	3,912.5	4,032.7	4,143.1	4,271.9	4,395.5	4,515.5
Particular	337.9	338.1	343.1	342.0	337.3	330.1	334.5	355.2	375.7	398.1	419.9
Por Tipo de Servicio											
General	2,493.1	2,447.5	2,436.4	2,488.6	2,533.8	2,595.1	2,609.8	2,640.4	2,659.2	2,692.1	2,733.0
Para trabajadores	105.1	94.9	88.1	85.0	78.8	74.8	69.0	63.5	59.7	53.7	48.9
Telesecundaria	470.1	484.8	512.7	558.6	618.6	690.7	756.7	817.2	913.6	992.6	1,076.3
Técnica	1,121.9	1,133.5	1,165.9	1,209.7	1,262.0	1,326.7	1,373.8	1,408.2	1,438.1	1,470.5	1,489.9

Fuente: Informes de Gobierno, varios años.

Cuadro 7
Estadísticas seleccionadas de Educación
 (Tasas de crecimiento)

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB(TC)	4.22	3.63	1.95	4.42	-6.17	5.15	6.77	4.95	3.51	
Gasto										
Gasto nacional	36.74	30.98	24.46	16.73	17.08	62.08	25.05	24.83	18.70	16.89
Estatal	25.68	14.43	9.20	5.14	5.14	135.65	20.47	18.08	18.64	12.77
Municipal	15.46	39.39	9.17	5.20	5.11	18.09	18.03	18.12	20.00	20.00
Privado	-11.29	59.92	13.00	5.14	5.14	504.87	25.38	32.57	18.37	16.83
Inversión										
Inversión en	34.93	7.46	60.83	24.37	6.08	27.89	28.30	81.23	-11.85	7.06
Matricula										
Educación	0.11	0.65	1.41	1.69	1.45	0.97	0.84	1.05	1.03	1.05
Primaria	-0.03	0.20	0.30	0.72	0.34	0.19	-0.02	0.34	0.46	0.29
Secundaria	-0.70	1.02	3.30	3.48	4.32	2.60	2.50	2.87	2.73	2.67
Media superior	1.70	1.92	3.08	4.42	4.06	6.86	4.14	3.38	3.11	3.75
Educación superior	5.14	-0.73	4.69	3.83	7.91	5.19	7.14	6.39	6.79	5.64
Años promedio	2.17	2.27	2.37	2.17	1.98	2.78	1.35	1.33	1.32	1.30

Fuente: Elaboración propia con datos del VI Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, 2000.

Cuadro 8
Gasto nacional ejercido en educación 1/
(millones de pesos)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
MILLONES DE PESOS											
GASTO NACIONAL EJERCIDO	29,722.7	40,644.2	53,234.3	66,256.9	77,339.2	90,548.8	146,756.2	183,524.4	229,088.3	271,919.5	317,843.7
Público 1/	27,321.7	38,514.2	49,828.1	62,408.0	73,292.5	86,292.0	121,020.0	151,257.1	186,312.7	221,287.1	258,691.7
Federal	22,333.9	32,255.8	42,637.8	54,556.1	65,038.8	77,611.9	100,793.0	126,894.9	157,544.9	187,153.6	220,171.2
- SEP	18,369.8	27,056.2	36,158.0	46,241.9	56,587.0	68,836.9	93,227.5	118,444.3	155,161.6	184,956.4	218,030.9
- Otras secretarías	3,964.1	5,199.6	6,479.9	8,314.2	8,449.8	8,341.3	6,820.9	8,450.6	2,383.3	2,197.2	2,140.3
Estatal	4,888.2	6,143.4	7,029.9	7,676.9	8,071.6	8,486.6	19,998.5	24,092.5	28,449.2	33,751.3	38,061.7
Municipal	99.6	115.0	160.3	175.0	184.1	193.5	228.5	269.7	318.6	392.3	458.7
Privado	2,401.0	2,130.0	3,406.2	3,848.9	4,046.7	4,254.8	25,736.2	32,287.3	42,775.6	50,632.4	59,152.1

Fuente: VI informe de gobierno de E. Zedillo, 2000.

1) Esta cifra corresponde al gasto federal en educación.

Cuadro 9
Gasto programable del sector público presupuestario por actividad económica
(Porcentajes del PIB)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GASTO PRO	17.8	16.1	15.9	15.7	15.8	16.5	17.6	15.8	16.0	16.6	15.6	15.4	15.6
Poder Ejecut	17.7	16.0	15.8	15.5	15.6	16.2	17.2	15.6	15.7	16.3			
Desarrollo ru	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	1.1	1.1	1.0	0.9	0.8	0.6	0.6
Desarrollo se	5.7	5.7	6.0	7.0	7.8	8.5	9.1	8.4	8.3	8.6	9.0	9.4	9.6
- Educación	2.5	2.4	2.5	2.9	3.2	3.6	3.9	3.7	3.7	3.7	3.9	3.8	3.9
- Salud y seg	2.6	2.8	2.9	3.3	3.4	3.7	3.8	3.6	3.4	3.7	3.9	4.5	4.4
- Laboral	n.s.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1						
Comunicaci	1.2	0.9	0.9	1.0	0.9	0.9	1.1	0.8	0.9	1.4	0.6	0.5	0.4
Poderes Legislativo, Judicial y Organos													
Autónomos	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.4	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.5

Fuente: VI Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, 2000.

Cuadro 10
Estadísticas seleccionadas del sector agropecuario

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB (mil de pesos)	1,140,847.5	1,189,017.0	1,232,162.3	1,256,188.0	1,311,861.1	1,230,771.1	1,294,198.8	1,381,839.1	1,450,175.6	1,501,008.2	
Agropecuario, Silvicultura y Pesca	53,056.9	65,329.4	68,778.5	72,702.9	74,800.3	91,899.3	139,753.4	159,168.3	183,510.6	209,719.1	
Desarrollo rural (%del PIB)	0.9	0.9	0.8	0.8	1.1	1.1	1.0	0.9	0.8	0.8	
Personal ocupado en actividades agropecuarias (miles de personas)		8,189.8		8,842.8		8,378.3	7,921.7	9,020.3	7,817.4	8,208.7	
Crédito otorgado por el sistema bancario al sector agropecuario (mil de pesos)											
Total	21,388.0	24,850.0	33,392.0	40,972.0	52,981.0	55,506.0	65,662.0	70,580.0	61,240.0	58,689.0	55,048.0
Banca de desarrollo	8,121.0	6,457.0	8,119.0	10,462.0	11,592.0	15,337.0	18,127.0	19,865.0	11,350.0	12,685.0	13,759.0
Banca comercial	13,267.0	18,393.0	25,273.0	30,510.0	41,389.0	40,169.0	47,535.0	50,535.0	49,890.0	45,984.0	41,289.0
Crédito otorgado por Banrural (mil de pesos)	3,222.7	2,936.6	3,893.9	5,429.8	5,153.3	5,058.9	8,806.3	18,175.3	9,564.6	11,639.0	10,200.0
Cartera vencida total de la banca comercial comofidada					5,037	9,081	9,513	14,579	14,485	11,639	10,200

Fuente: Elaboración propia con estadísticas del VI informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, 2000

BIBLIOGRAFÍA

Aghion, Philippe y Peter, Howitt, Endogenous growth theory, Massachusetts Institute of Technology, 1998.

Aguilar Gutiérrez, G., Desigualdad y pobreza en México ¿son inevitables?, Edit. Porrúa, México, 2000.

Altimir, O., "Cambios de la desigualdad y la pobreza en América Latina" en *El trimestre económico*, Vol. LXI(1), No. 241, México, enero-marzo de 1994.

Assael, H., "La búsqueda de la equidad" en *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre, 1998.

Atkinson, A. B., Social justice and public policy, The MIT Press, Cambridge Massachusetts.

Atkinson, A. B., The economics of inequality, Oxford University Press.

Ayala, J., Economía pública. Una guía para entender al Estado, UNAM, México, 1997.

Banco Mundial, "La medición de la pobreza" en *Comercio Exterior*, vol. 44, No. 4, México, abril 1992.

Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial: El conocimiento al servicio del desarrollo, BM, 1998/1999.

BID, Memorias del foro, superación de la pobreza: Dialogos Nacionales. México, febrero de 1999, BID, 2000.

BID, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1996, tema especial: "Cómo organizar con éxito los servicios sociales", Washington, D. C., 1996.

BID, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1998/99, tema especial: "América Latina frente a la desigualdad", Washington, D. C., 1999.

BID, "Erradicación de la pobreza humana en todo el mundo: un programa para el siglo 21" Informe sobre el desarrollo humano, 1997.

- Boltvinik, J., “Debate, desigualdad y pobreza”, *La Jornada*, 28 de abril del 2000
- Boltvinik, J., “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo” en *Comercio Exterior*, vol.42, núm.4, México, abril de 1992.
- Boltvinik, J., “La satisfacción de las necesidades esenciales en México”, en Cordera, R. y C. Tello, (comp.), La desigualdad en México, Edit. Siglo XXI, México, 1989.
- Boltvinik, J., “El conocimiento y la lucha contra la pobreza en América Latina. Una guía para el lector”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, No. 5, México, mayo de 1992.
- Boltvinik, J., “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo” en *Comercio Exterior*, vol. 44, No. 4, México, abril 1992.
- Boltvinik, J., Pobreza y necesidades básicas. Concepto y métodos de medición, PNUD, Caracas, Junio de 1990.
- Castaingst Teillery, J., “Crecimiento y distribución del ingreso en una economía pequeña y abierta” en *Comercio Exterior*, vol. 48, No. 6, México, junio 1998.
- CEPAL, Focalización y pobreza, ONU, 1995.
- Chossudovsky, M., The Globalisation of poverty. Impacts IMF an World Bank reforms., Zed Books, Penang, Malasia, 1997.
- CIEDLA, *Contribuciones*. “Política social o gasto social”, año XVI, núm. 4, octubre-diciembre, 1999.
- Cordera, R. y C. Tello, (comp.), La desigualdad en México, Edit. Siglo XXI, México, 1989.
- De la Torre, R., “Algunos retos para el diseño de la política social en México” en *El economista mexicano*, vol. I, núm. I, septiembre a diciembre de 1996.
- Del Val Blanco, Enrique, “Política social y combate a la pobreza en México” en *El Economista mexicano*, octubre-diciembre de 1997.
- Emergí, L. Y Núñez del Arco, J., El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, BID, 1998.
- Fujii, G., “La distribución del ingreso en México (1984-1992)”, en *Investigación Económica* 211, enero-marzo de 1995.
- Fujii, G., “El comercio exterior manufacturero y los límites al crecimiento económico de México”, en *Comercio Exterior*, Vol.50, núm. 11, noviembre de 2000.
- Galbraith, J. Keneth, El origen de la pobreza de las masas, Edit. Diana, 1979.

Gómez de León, J., "El programa de Educación, Salud y Alimentación: Progresá" en *El Economista mexicano*, octubre-diciembre de 1997.

González Tiburcio, E., "Respeto a la diferencia y combate a la pobreza: dos componentes para una política pública del nuevo milenio" en *El Economista mexicano*, octubre-diciembre de 1997.

González Tiburcio, E. y Aurelio del Alba, "Ajuste económico y política social en México", en *El Nacional*, 1993.

Hernández Laos, E., "Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México" en *Comercio Exterior*, vol. 48, No. 6, México, junio 1998.

Iglesias, N., "¿Qué política social?" en *Nexos* No. 265, enero 2000.

Jackson, D., Poverty, Macmillan studies in economics, Great Britain, 1972.

Jusidman de B., C., "La política del desarrollo social" en *El economista mexicano*, vol. I, núm. I, septiembre a diciembre de 1996.

Kliksberg, B., "Cómo reformar al Estado, para la lucha contra la pobreza" en *Comercio Exterior*, vol. 42, No. 5, México, mayo de 1992.

Kliksberg, Bernardo, (comp.), Pobreza. Un tema impostergable, FCE, México, 1993.

Krause, M., "El nuevo (viejo) papel del mercado en el alivio de la pobreza" en CIEDLA, *Contribuciones. Política social o gasto social*, año XVI, núm. 4, octubre-diciembre, 1999.

Labra M., A. "Para un auténtico desarrollo social en México" en *El economista mexicano*, vol. I, núm. I, septiembre a diciembre de 1996.

Lachler, Ulrich, Education and earnings inequality in México, Paper, World Bank, 1995.

Lerner, B., América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza, Edit. Porrúa, México, 1996.

Levy, Santiago, "La pobreza en México", en Félix Vélez (compilador), La pobreza en México. Causas y políticas para combatirlas, ITAM, Trimestre económico, México, 1994.

Loeza, S. (comp.), Reforma del Estado y democracia en América Latina, Colegio de México, México, 1996.

Lopez Amador, M. de J., "El proyecto neoliberal: las nuevas condiciones de la política social" en Calva, J.L., (coordinador), Distribución del ingreso y política social. Seminario nacional sobre alternativas para la economía, México, 1995.

Lucas, R. E., "On the mechanisms of economic development" en *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, 1988.

Lustig, N., "Medición de la pobreza y de la desigualdad en América Latina. El emperador no tiene ropa" en *El trimestre económico*, Vol. LXI(1), No. 241, México, enero-marzo de 1994.

Lustig, N., "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura" en *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre, 1998.

Lustig, Nora, "Erradicar la pobreza: un gran desafío", en Memorias del foro, superación de la pobreza: Diálogos Nacionales, México, febrero de 1999, BID, 2000.

Marcuse, Peter, "The language of globalization", en *Monthly Review*, Vol. 52 no.3, Junio-agosto, 2000.

Moguel, Julio, "El combate a la pobreza en la estrategia neoliberal", en *Economía Informa*, Núm. 252, Noviembre de 1996

ONU, Focalización y pobreza, en Cuadernos de la CEPAL No. 71, Santiago de Chile, 1995.

Pipitone, U., "Crecimiento y distribución del ingreso en América Latina: un nudo irresuelto" en *Comercio Exterior*, vol. 46, No. 7, México, julio 1996.

PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, 1997, Washington, D. C., 1997.

Poder Ejecutivo Nacional, Plan nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaria de Programación y presupuesto, México, 1989.

Provencio, E., "La política social en la perspectiva del desarrollo humano sustentable" en *El economista mexicano*, vol. I, núm. I, septiembre a diciembre de 1996.

Psacharopoulos, G. Y Woodhall, M., Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión, Banco Mundial, 1987.

Robles Berlanga, Ma. Del Rosario, "La gestión de la pobreza" en *El economista mexicano*, vol. I, núm. I, septiembre a diciembre de 1996.

Rodríguez Cabrero, G., "Entre la protección social y el bienestar social" en J. Albarracín, D. Anisi, et.al., Reflexiones sobre política económica, Madrid, 1990.

Romer, P. M., "Increasing returns and long run growth", en *Journal of Political Economy*, 1986.

SEDESOL, Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances, SEDESOL, 1999.

SEDESOL, La política social del Gobierno de México. Resultados 1995-200 y retos futuros, SEDESOL, 2000.

SEDESOL, Programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA). Reglas de operación 1999, SEDESOL, 1999.

SELA, Globalización, inserción e integración: tres grandes desafíos para la región (SP / Di N° 8-2000), Junio de 2000.

Sen, A. K., "La razón antes que la identidad" en *Letras Libres*, Noviembre, 2000.

Sen, A. K., "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en *Comercio Exterior*, vol. 42, No. 4, México, abril de 1992.

Sen, A. K., "Three notes on the Concept of Poverty", traducido y publicado en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm.4, abril de 1992.

Sen, A. K., On Economic Inequality, Oxford University Press.

Sojo, Ana, "El bienestar de la población en América Latina y el Caribe: oportunidades, restricciones y voluntades en los linderos del siglo XXI" en S. Loaeza (comp.), Reforma del Estado y democracia en América Latina, Colegio de México, México, 1996.

Solimano, A., "Crecimiento, justicia distributiva y política social" en *Revista de la CEPAL* No. 65, Agosto de 1998.

Someshwar Singh, "Tendencias y análisis. El desatino de la mano invisible", en *Tercer mundo económico*, 2000.

Sulbrandt, J., "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg, B. (comp.), Pobreza. Un tema impostergable, FCE, 1993.

Székely Pardo, M., "Estabilización y ajuste con desigualdad y pobreza: El caso de México" en *El trimestre económico*, Vol. LXI(1), No. 241, México, enero-marzo de 1994.

Székely, Pardo, M., "La desigualdad en México: Una perspectiva internacional" en Memorias del foro, superación de la pobreza: Dialogos Nacionales, México, febrero de 1999, BID, 2000.

Tello, C., "Notas para la formulación de una política social para el desarrollo" en *El economista mexicano*, vol. I, núm. I, septiembre a diciembre de 1996.

Thirlwall, A. P., "Alternative approaches to the analysis of economic growth" paper (based of lectures at the National University of México september 2000), University of Kent at Canterbury, Septiembre 2000.

Tortora, M., "Política social y ALCA" en *Globalización y relaciones externas en América Latina y el Caribe*, SELA, Edición No. 53, enero-Junio de 1998.

Valencia Lomelí, E., Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (coordinadores), Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?, UAG- ITESO-IBERO, México, 2000.

Vélez, Félix (coordinador), La pobreza en México: causas y políticas para combatirlas, Edit. FCE/ITAM, México, 1990.

Wilkie, J., La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social, FCE, México 1978.

Zedillo, Ponce de León, E., "La educación y la reforma del estado" en S. Loaeza (comp.), Reforma del Estado y democracia en América Latina, Colegio de México, México, 1996.