



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**PROGRAMAS SOCIALES DIRIGIDOS Y FOCALIZADOS EN EL
COMBATE A LA POBREZA. DE PROGRESA A OPORTUNIDADES**

T E S I N A

QUE PRESENTA

ADOLFO MALDONADO BETANZOS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**



DIRECTOR DE LA TESINA: ENRIQUE VARAS GÓMEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.

2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Introducción.	1
Capítulo 1. El modelo económico neoliberal.	6
a) Crisis financieras (1976-1982).	7
b) Hacia un nuevo modelo económico.	9
c) Crisis Política.	12
d) Consolidación del modelo económico neoliberal.	14
e) Una nueva crisis económica (1994).	17
Capítulo 2. Programas dirigidos y focalizados en el combate a la pobreza.	22
a) Antecedentes.	23
b) Desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	25
c) Planeación, diseño e implementación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	28
d) Transformación a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	37
Capítulo 3. Metodologías para la medición de la pobreza en México.	40
a) Línea de Pobreza unidimensional.	41
i. Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE - COPLAMAR).	41
ii. Evolución de la Pobreza 1984-1992 (INEGI-CEPAL). ...	42
iii. Metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002).	43
b) Método de Medición Multidimensional de CONEVAL.	46
c) Método de Medición Integral de Pobreza (MMIP).	52
Capítulo 4. Evaluación e Impacto del Progresas – Oportunidades en el combate a la pobreza.	55

a) Evaluación de la cobertura de Progres a Oportunidades.	56
b) Impacto en las familias beneficiadas.	61
c) Impacto en el combate a la pobreza.	63
i. Alimentación	65
ii. Salud	67
iii. Educación.	68
d) Desigualdad de ingresos.	70
e) Factores económicos y su repercusión en el combate a la pobreza.	71
Conclusiones.	75
Fuentes de información.	81
Anexos.	84

A la memoria de Lourdes, la mujer, esposa y compañera que siempre me impulsó en mis estudios.

A mis hijos Mariana y Adolfo agradeciéndoles sus muestras de amor y cariño y al mismo tiempo expresando el gran orgullo que siento como padre.

A la memoria de mis padres Georgina Betanzos e Ismael Maldonado.

A mis hermanos Martha, Ismael, Efrén, Georgina, Cristina, Alejandro, Roberto y José Luis (†) quienes siempre me han respaldado. Les agradezco su comprensión y apoyo incondicional.

A Tomás Chávez Buendía, Manuel López Negrete y Alberto Olalde Castro, compañeros inseparables de la Facultad, por la ayuda constante y desinteresada que han demostrado con su amistad.

Agradezco a mis profesores integrantes del Jurado: Enrique Varas Gómez, Manuel Quijano Torres, Miguel Ángel Márquez Zárate, Yolanda Ávila y Pacheco e Iván Lazcano Gutiérrez sus consejos y dedicación que enriquecieron mi tesina.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende: a) Establecer los vínculos existentes entre el proyecto de modelo neoliberal del Estado mexicano a partir de las crisis que afectaron a la economía del país desde 1976 y los programas sociales dirigidos y focalizados, como instrumento primordial en el combate a la pobreza.

b) Analizar los alcances de la política social en el combate a la pobreza, desde la creación de COPLAMAR, en el sexenio de José López Portillo (1976-1982), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y su transformación en el Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES).

c) Determinar la viabilidad y pertinencia de los programas PROGRESA a OPORTUNIDADES, a partir de los efectos que han tenido en la población beneficiada.

Las crisis económicas de 1976 que fue una consecuencia del agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones y la de 1982, que se debió en gran parte al desbordamiento de la deuda externa utilizada para que se mantuviera el crecimiento económico, aunado a la caída de los precios del petróleo, que era el principal soporte de la economía, provocaron el surgimiento de un nuevo modelo económico.

El Estado mexicano, para superar esas crisis realizó las reformas estructurales encaminadas a lograr el objetivo: reducir la deuda externa, reducir el déficit público, desincorporar empresas públicas y controlar la inflación.

A pesar de seguir los principios neoliberales en materia económica, las crisis no pudieron ser superadas, más bien se recrudecieron en esos años, de tal forma que la cúpula en el poder, tuvo una lucha interna en principio, que se trasladó a las

elecciones presidenciales de 1988, por el desacierto de la política económica y la falta de apertura política, característico en la sucesión presidencial de ese entonces.

Para poder consolidar el nuevo modelo económico, tuvieron que transcurrir dos periodos presidenciales (Miguel de la Madrid 1982-1988 y Carlos Salinas 1988-1994) y una vez que se empezó a tener estabilidad y crecimiento de la economía, se presentó una nueva crisis económica en 1994, derivada de un fuerte endeudamiento externo y la sobrevaloración del peso.

Como consecuencia de esa crisis, el esperado despegue de la economía vuelve a retrasarse y cuando, nuevamente se vieron avances se dieron en forma lenta y mínima, de tal manera que no pudieron compensar los periodos con crecimiento anual del 2.5 a 3% del PIB.

Los programas sociales para el combate a la pobreza a partir del Consenso de Washington y la consolidación del modelo económico neoliberal establecieron nuevas formas de relación del gobierno con las comunidades, los grupos sociales y con la sociedad.

En el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), se creó el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) con el que se buscaba generar empleos, elevar la producción, facilitar el acceso a la educación, salud y bienestar y contribuir a la distribución más equitativa del producto social. Este programa es el primero que basó su operación en la coordinación de Dependencias de la Administración Pública Federal y Estatales.¹

En 1977, el Presidente José López Portillo creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), un programa

¹ Gabriela Barajas, Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy, p. 69-70

que también se basó en la coordinación de Dependencias, adicionando la formación de comités de beneficiarios y la aportación de trabajo comunitario.²

Los programas PIDER y COPLAMAR fueron derogados en el sexenio de Miguel de la Madrid, pero fueron la base con la que Carlos Salinas creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), entre sus características innovadoras, podemos distinguir la coparticipación de la sociedad para alcanzar los niveles de bienestar en materia social, para lo cual se establecieron los comités de solidaridad, vínculo de comunicación Estado-sociedad.

Para la atención a la población en situación de pobreza y la administración formal del PRONASOL, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creándose la Secretaría de Desarrollo Social en 1992.³

De manera paradójica, la mayor fortaleza del PRONASOL fue que en la práctica se convirtió en un programa de manejo discrecional y personal del Presidente de la República, por lo que cualquier tipo de proyecto se pudo realizar con sus recursos; esa dependencia (programa-personaje), al finalizar el periodo presidencial, truncó la posibilidad de continuidad.

Ernesto Zedillo, a mediados del año de 1997 inició el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que sustituyó al PRONASOL en la forma de atender a la población en situación de pobreza.

El PROGRESA atiende a las familias directamente, ya no a las comunidades; se enfoca en tres derechos sociales: **educación** desde el nivel preescolar hasta media superior, de forma gratuita (artículo tercero constitucional); **alimentación** suficiente, nutritiva y de calidad y protección de la **salud** (artículo cuarto constitucional).

² Idem, p. 77-78

³ Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1992, p. 4-5

PROGRESA llega a trascender a los cambios de gobierno y se consolidó como el programa estandarte de la política social de prevención y combate a la pobreza.

Como podrá verse en este trabajo, la Administración Pública al ser la responsable de atender eficiente y eficazmente el combate a la pobreza, ha venido conformando los programas ya descritos para ayudar a los grupos menos favorecidos a compensar las carencias generadas por las inequidades de los modelos de desarrollo. También ha creado metodologías para medir los niveles y la incidencia de la pobreza, lo que permite mejorar y focalizar de mejor manera los programas que ayudan a combatirla.

Para su presentación, el trabajo se divide en cuatro capítulos, el primero se refiere a las crisis económicas de 1976 y 1982, con las que se da inicio al modelo neoliberal del Estado y la de 1994, que es la primera que sufre el país, después de establecido dicho modelo neoliberal; así mismo se da cuenta de la crisis política que resulta de la falta de democracia interna del partido en el poder, que aprovecha el errático manejo de la economía, para manifestar su inconformidad, lo que finalmente no impide la consolidación del modelo neoliberal.

En el segundo capítulo, se menciona la creación de los primeros programas PIDER y COPLAMAR, que a partir del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador sirvieron para atender a los grupos marginados, sobre todo en el área rural. Estos programas son los primeros que dan una atención focalizada y dirigida a una población específica y son la base para la conformación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el primer programa neoliberal, mismo que se convirtió en un medio de legitimación del Presidente Carlos Salinas y el motivo de su fracaso. También como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), se planea para sustituir al PRONASOL, desde una perspectiva diferente, pero sin perder el enfoque neoliberal, para concluir con los cambios que se le han hecho al programa hasta su transformación en el programa OPORTUNIDADES.

En el tercer capítulo, se revisan las metodologías que se han desarrollado para medir la pobreza, desde la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de COPLAMAR (1982), pasando por la elaborada por el INEGI en coordinación con la CEPAL para el periodo 1984-1992 y la del Comité Técnico de Sedesol de 2002, hasta el Método de Medición Multidimensional, desarrollado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), método vigente desde 2008. De manera adicional, el método que solo se aplica para medir la pobreza en el Distrito Federal, Medición Integral de la Pobreza (MMIP).

En el capítulo cuatro se hace una valoración de la viabilidad de Oportunidades, así como del impacto que ha tenido en las familias beneficiadas y lo que debería ser lo más importante el combate a la pobreza, todo esto desarrollado a partir de las evaluaciones y mediciones que realiza el CONEVAL, organismo público que es responsable de definir, identificar y evaluar la pobreza, desde su creación en 2006.

Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo, donde se resume la vinculación de la política económica neoliberal y la política social del combate a la pobreza, las causas por las que se genera la pobreza y se presenta una reflexión acerca de lo que se requiere para realmente reducirla.

CAPÍTULO 1. EL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL

Para comprender porque los programas dirigidos y focalizados se emplean como instrumentos preponderantes de la política social en el combate a la pobreza, a partir de la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el sexenio 1988-1994 y posteriormente el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997-2000, se necesita ubicarlos como resultado de las políticas neoliberales que se implementaron a partir de las crisis económicas de 1976 y 1982.

Luis Echeverría ante las fallas que ya presentaba el modelo de desarrollo estabilizador: falta de empleo, concentración del ingreso y la marginación y estancamiento del sector agrícola, realizó acciones con las que pretendió que el crecimiento fuera para todos los sectores de la sociedad, por lo que a este periodo se le conoce como desarrollo compartido. Los resultados no fueron los esperados y como consecuencia se dió la crisis y devaluación del peso en 1976.⁴

A fines de la década de los setenta, el auge del petróleo permitió al gobierno de José López Portillo (1978-1982) el crecimiento económico, pero las condiciones estructurales de la crisis no fueron resueltas por lo que la caída de los precios del petróleo y el endeudamiento provocaron una nueva crisis en 1982.

Miguel de la Madrid en 1983, propuso las reformas constitucionales (artículos 25, 26, 27 y 28) que sentaron las bases para el nuevo modelo de desarrollo: el modelo neoliberal que pretende el crecimiento económico a través de la redimensión del Estado, la apertura del mercado al exterior y modificar el sistema financiero⁵,

En esta primera parte se exponen los principales factores que dieron origen a las crisis económicas de 1976 y 1982 y las medidas que se fueron llevando a cabo

⁴ Leopoldo Solís, Desarrollo estabilizador y desarrollo compartido en Revista Vuelta, número 31, p. 27-28.

⁵ Carlos Tello. Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009, p. 6-7

condujeron al rompimiento con el sistema económico que de acuerdo con la teoría neoliberal era ineficiente, distorsionaba el mercado y, por lo tanto, fue el causante de las crisis. Así mismo, durante los sexenios de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994) el nuevo sistema económico neoliberal se va imponiendo hasta llegar a consolidarse y como el gobierno de Ernesto Zedillo tiene que enfrentar una nueva crisis en 1994.

También se explica como la transición de modelo económico provocó una lucha en la cúpula del poder, que se manifestó con una ruptura al interior del partido gobernante y que se reflejó en las elecciones presidenciales de 1988 con el enfrentamiento de Carlos Salinas como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Cuauhtemoc Cárdenas quien sale de ese mismo partido, para competir por el Frente Democrático Nacional (FDN).

a). Crisis financieras (1976-1982)

A finales de la década de los sesenta, el **desarrollo estabilizador** empezó a presentar signos de agotamiento: el crecimiento económico se concentraba en un sector muy reducido de la sociedad, el sector agrícola bajó su productividad y empezó a disminuir la capacidad de absorber la fuerza de trabajo. Luis Echeverría a inicios de su sexenio aplicó medidas tendientes a elevar el empleo, mejorar la distribución del ingreso, así como disminuir el déficit comercial y el endeudamiento externo.⁶ A este periodo se le conoce como **desarrollo compartido** porque pretendió que el crecimiento fuera para todos los sectores de la sociedad.

El Estado, que era el eje rector [e interventor directo] de la economía, amplió su intervención en los sectores productivos, sobre todo en el campo, mediante inversión pública, para lo cual [de manera paradójica] recurrió a préstamos del

⁶ Leopoldo Solís, Desarrollo estabilizador y desarrollo compartido en Revista Vuelta, número 31, p. 27-28

exterior, con lo que se incrementó la deuda externa de 4,548.8 millones de dólares en 1971, hasta alcanzar los 19,600.2 millones de dólares en 1976.⁷

Por su parte, el sector agrícola se encontraba en crisis pues ya no producía lo suficiente ante la explosión demográfica, a precios accesibles para el consumo interno, además la inflación provocada por el estancamiento de la inversión privada fue una realidad.

En el año de 1976, al final del sexenio de Luis Echeverría, se detonó la crisis originada por los desequilibrios que generó el desarrollo compartido: déficit creciente en la balanza de pagos, inflación y el estancamiento de la economía.⁸ Las mercancías empezaron a perder mercado por lo que las exportaciones crecieron a un menor ritmo que las importaciones, aunado a la dependencia del exterior para el abastecimiento de bienes de capital.⁹ Con la intención de compensarlo se tomó la decisión de devaluar el peso, pero esta medida no fue suficiente para controlar la crisis financiera.

La crisis económica marcó el inicio del gobierno de José López Portillo al tener que firmar un acuerdo con el FMI.

El FMI otorgó la ayuda financiera a cambio de imponer medidas necesarias para sanear la economía: reducción del déficit público y limitar la deuda externa y al mismo tiempo medidas características del neoliberalismo: se elevaron los costos de bienes y servicios públicos, se limitó el empleo en el servicio público, apertura de la economía al exterior y contención de los salarios.¹⁰

En 1978, se descubrieron nuevos yacimientos de petróleo y el precio de la mezcla del crudo mexicano se ubicó por encima de los 30 dólares por barril. El auge

⁷ Héctor Guillén Romo, *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)*, p. 63-66

⁸ Leopoldo Solís, *op. cit.* p. 29-30

⁹ Héctor Guillén Romo, *op. cit.* p. 66

¹⁰ Héctor Guillén Romo, *op. cit.* p. 54-55

petrolero, permitió al gobierno, enfrentar la crisis de una manera diferente a lo que pretendía el FMI, con endeudamiento externo, a pesar de hacerlo en situación desventajosa por los altos intereses, que permitieron crecer a una tasa promedio de 8% anual entre los años 1978-1981.

El auge se interrumpió en 1982 con la caída de los precios del petróleo, lo que dejó en una situación crítica al gobierno, debido al creciente endeudamiento (de 49 mil millones de dólares en 1980 a 92 mil millones en 1982) y el recorte drástico en la concesión de préstamos del exterior. Para hacer frente a esta crisis, se devaluó la moneda, y se retomaron las medidas firmadas con el FMI, además de restringir el crédito y elevar las tasas de interés.

Ante la amenaza de una hiperinflación, el capital financiero especulativo, tomó dos caminos, el primero fue sacar sus dólares, principalmente hacia los Estados Unidos (fuga masiva de capitales) y el segundo fue contratar cuentas bancarias en dólares. Lo anterior generó una crisis de liquidez, para agosto de 1982, las reservas del Banco de México se encontraban en un nivel muy bajo.

Esto provocó un aparente rompimiento del gobierno con la clase capitalista; en su sexto y último informe de gobierno, José López Portillo, anunció la decisión de nacionalizar el sistema bancario, el control generalizado de cambios y la prohibición de cuentas bancarias en dólares (las que ya existían, se convirtieron a pesos). Lo que realmente hace es rescatar al sistema capitalista en su conjunto, protege al capital productivo, aunque afecta el capital financiero.¹¹

b) Hacia un nuevo modelo económico

Miguel de la Madrid, al asumir la Presidencia de la República y ante la presión del Fondo Monetario Internacional (FMI), con quien había firmado una carta de

¹¹ Idem, p. 113-117

intención para establecer nuevos plazos para el pago de la deuda, a cambio de reducir el déficit presupuestal y limitar la deuda externa, adoptó medidas encaminadas a romper con la política económica basada en la sustitución de importaciones. Promueve una serie de reformas, en las que ratifica el régimen de economía mixta, al Estado como rector de la economía, pero limitando su intervención directa a los sectores considerados estratégicos o prioritarios y establece el Plan Nacional de Desarrollo.

El gobierno asumió que el crecimiento económico hasta entonces, había estado supeditado al endeudamiento externo y la intervención estatal en la economía, a partir de las reformas se buscó revertir esta situación y recuperar nuevamente el crecimiento a través de un nuevo modelo económico.

El modelo es adoptado e impulsado por el grupo gobernante, en afinidad con las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), así como con los Estados Unidos.

Las medidas que se tomaron, fueron resumidas durante una reunión en la ciudad de Washington, Estados Unidos por primera vez en 1989 por John Williamson, por lo que se les conoce como: "Consenso de Washington". Se refiere a un decálogo para el diseño de políticas económicas que impulsarían el desarrollo y ayudarían a salir de la crisis a los países emergentes:

1. Reducción del déficit presupuestal
2. Reorientar el gasto a educación y salud
3. Reforma fiscal
4. Desregulación financiera y tasas de interés libres.
5. Tipo de cambio competitivo regido por el mercado.
6. Libre comercio.
7. Apertura a inversión extranjera directa.
8. Privatización de empresas públicas.

9. Desregulación del mercado.

10. Seguridad a la propiedad privada.¹²

Estas medidas ya venían siendo impulsadas e impuestas a cambio del otorgamiento de créditos por los organismos internacionales (FMI y BM) entre los países latinoamericanos. México, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, las aplicó como se menciona enseguida, lo que representó una ventaja en la crisis de 1994, como se verá más adelante.

En una primera etapa, se puso en marcha una política de estabilización macroeconómica ortodoxa, centrada en el control del déficit público, reducción del gasto público y control de la inflación, con la firma del Pacto Inmediato de Recuperación Económica (PIRE); lo que conduce a la pérdida de empleo y reducción en términos reales de los salarios.

Posteriormente, se orientó la economía hacia el exterior, con la disminución de tarifas aduanales y en 1986, con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, siglas en inglés).

Parte de esta etapa es el impulso y auge del mercado manufacturero, sobre todo en el centro del país y en la frontera con los Estados Unidos. Las exportaciones de ese sector pasaron de 1,868 millones de dólares en 1980 a 11,567 millones de dólares en 1990.¹³

En este contexto, la desincorporación de empresas públicas fue otro de los rasgos centrales del cambio de modelo económico, que pasó de una excesiva participación del Estado [interventor] en la economía, a una mucho más moderada, fincada en la rectoría económica, más que en la participación directa

¹² Luis Dellanegra, página electrónica “El Consenso de Washington de 1989”

¹³ Héctor Guillén Romo. México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico, p. 39-40

en la producción. Se redujeron de 1,155 empresas paraestatales en 1982, hasta llegar a solo 219 [con Carlos Salinas] a fines de 1994.¹⁴

A pesar de las reformas, las expectativas de generar estabilidad macroeconómica (baja inflación y reducción del déficit público), tasas de crecimiento altas y sostenidas, así como el crecimiento de la economía, son metas que no se han logrado alcanzar. Al mismo tiempo la desincorporación de empresas públicas no contribuyó a una mayor eficiencia del Estado.

La crisis financiera no pudo ser controlada, la inflación llegó a su punto más alto en el año de 1987 (150% anual) y la economía prácticamente no tuvo crecimiento.¹⁵ El empleo formal disminuyó, así como el ingreso real de los salarios.¹⁶

c) Crisis política

Adicionalmente a la crisis económica, en 1987, se dio un enfrentamiento y escisión dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Cuauhtémoc Cárdenas, junto con otros priístas destacados, como Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez y Rodolfo González Guevara, conformaron el grupo denominado Corriente Democrática, quienes abanderaban el nacionalismo revolucionario y criticaban el proyecto neoliberal del gobierno de Miguel de la Madrid, al mismo tiempo que cuestionaban el mecanismo de elección interna del candidato presidencial del PRI.

Los miembros de este movimiento, al no ver posibilidades de alcanzar la democratización del PRI y ante la postulación de Carlos Salinas, lo que hacía evidente la continuación de las políticas de su antecesor, se separan de ese partido; Cuauhtémoc Cárdenas aceptó ser postulado a la Presidencia de la

¹⁴ Nora Lustig. Impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad, p. 305

¹⁵ Nora Lustig. Op. cit, p. 292-293

¹⁶ Carlos Tello. Op. cit., p.16

República por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Posteriormente se unen otros partidos y se creó el Frente Democrático Nacional (FDN), antecedente del actual Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, al ser reconocido como incluyente y cuestionar al régimen priísta, en particular el proyecto económico y la inflación que no había sido controlada, va logrando en el transcurso de la campaña ganar adeptos, además de los partidos Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); Popular Socialista (PPS) y Mexicano Socialista (PMS); se unieron otras organizaciones políticas sin registro como el Partido Social Demócrata, Unión Democrática, Partido Verde, Partido Socialista Revolucionario, Movimiento al Socialismo, entre otros.

El FDN y su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, lograron un gran apoyo popular y de acuerdo al cómputo oficial de las elecciones, se ubicó en el segundo lugar en la elección de 1988, con 5.9 millones de votos (30% de la votación total). Amplios sectores de la sociedad perciben que se había cometido un fraude para favorecer al candidato del PRI.

En las elecciones de 1988 los resultados fluyeron lentamente y el sistema de cómputo oficial de la votación para la elección de Presidente de la República, tiene un problema, conocido como “la caída del sistema”, se especuló que fue porque el candidato del FDN tenía ventaja sobre el candidato del PRI en el cómputo parcial de las elecciones; el reconocer esa ventaja inicial del candidato del FDN, hubiera creado un ambiente de incredibilidad al anunciar que se revertía el resultado, como finalmente sucedió.

A esta situación se agregó que el Presidente Nacional del PRI, Jorge de la Vega Domínguez, anunció sin resultados oficiales, a la 1 de la mañana del 7 de julio (las elecciones se efectuaron el 6 de julio) el triunfo del candidato Carlos Salinas.

En un segmento importante de la sociedad siempre quedó la duda, sin poderse comprobar, que los resultados se alteraron para favorecer al candidato del PRI.

Es conveniente mencionar que en ese entonces, el Secretario de Gobernación nombraba legalmente a todos los funcionarios encargados de la elección y las elecciones eran calificadas por los diputados electos, por lo que, a pesar de las descalificaciones, la fracción priísta que era mayoría, pudo avalar el triunfo de su candidato.¹⁷

d). Consolidación del modelo económico neoliberal

En este contexto de crisis económica y política, es como Carlos Salinas asumió la Presidencia de la República, afianzando el cambio de modelo económico.

La crisis que no pudo ser contenida en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), acentuó los problemas de pobreza y desigualdad social. Sin embargo, esta crisis prolongada, no evitó que se continuara con las políticas neoliberales. Las reformas iniciadas en el sexenio de Miguel de la Madrid, se reafirmaron durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas, con el propósito de frenar la inflación, recuperar el crecimiento y elevar el nivel de vida de la población.

Se transformó el Pacto de Solidaridad Económica, establecido entre el gobierno, empresarios y los trabajadores, a fines del sexenio de Miguel de la Madrid a Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, siguiendo el mismo modelo (reducción del gasto y del déficit público) para contener la inflación, pero se siguieron sacrificando los salarios de los trabajadores.¹⁸

¹⁷ Irma Campuzano. Las elecciones de 1988 y Jaime González Graf. Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político.

¹⁸ Carlos Tello, op. cit. p. 16

Se prosiguió con la desincorporación de empresas paraestatales, iniciada en el periodo 1982-1988; las empresas que representaban los mayores activos: Televisión (canales 13 y 7), banca comercial, aerolíneas y sobre todo, TELMEX, fueron vendidas en el sexenio 1988-1994.

En cuanto a la apertura comercial se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos y Canadá.

Otro tema importante es la deuda externa que se tenía con la comunidad financiera internacional, la cual se mantenía en niveles muy altos, a pesar de haberse adoptado las medidas propuestas por el FMI, la deuda externa que en 1982 ascendía a 92 mil millones, para 1988 había llegado a 100 mil millones de dólares. La transferencia de recursos al exterior equivalía al 6% del PIB y ante la cada vez más evidente situación de impago [moratoria], no solo de México, sino de todos los países deudores, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas J. Brady, presentó un Plan que cambió la estrategia de postergación de deuda con más préstamos, por una que en esencia proponía la reducción del monto de la deuda.¹⁹

Bajo esa estrategia el gobierno mexicano logró reestructurar el 88% del total de la deuda externa en 2 modalidades de renegociación, la primera fue mediante la reducción del capital en un 35%, con la misma tasa de intereses; y la segunda, mantiene la deuda por el monto original, pero con una tasa de intereses de 6.25% (la tasa original era entre el 9 y 10%). En la primera modalidad se colocó el 47% y en la segunda el 41% del total de la deuda. En ambos casos se amplió el plazo de pago de 20 a 30 años.²⁰

¹⁹ Jorge Fernández, El manejo de la deuda pública externa, p.235-238

²⁰ Thomas Carsten y Gabriela Gándara. El Plan Brady y la negociación de la deuda mexicana, p. 303-308 y Jorge Fernández, op. cit. p. 239

Las medidas permitieron cierta estabilidad financiera, aunque la tasa de crecimiento apenas alcanzó el 3% anual promedio de 1988 a 1994, la inflación se redujo gradualmente hasta llegar a 7% en el año 1994.

El éxito de la estrategia económica y el apoyo social que logró mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), además de revertir los muy cuestionados resultados electorales de 1988, en las elecciones intermedias de 1991, permiten al Presidente Carlos Salinas, justificar el nuevo modelo económico en su discurso del 4 de marzo de 1992, con motivo del aniversario del Partido Revolucionario Institucional.

A través de la comparación de dos conceptos opuestos entre sí, estatismo absorbente, que representaba el modelo económico post revolucionario y el neoliberalismo posesivo, modelo que impulsaban organismos internacionales como el FMI y el BM, traza en un decálogo, lo que llama **liberalismo social**: soberanía; estado; justicia social; libertades; democracia; educación; campo; indígenas; alimentación, vivienda, salud y calidad de vida y nacionalismo.

Destacan los conceptos: Estado, entre propietario excesivo, creciente e ineficaz (estatismo) y con responsabilidades mínimas, sin capacidad de regular y controlar los excesos del mercado (neoliberalismo) lo define como promotor y regulador de las actividades económicas, ayudando a las familias a lograr sus propios fines, más justo y libertario.

Justicia social, rechaza el paternalismo que no permite la libre decisión de personas y comunidades y el populismo que ofrece sin poder cumplir o lo hace con deuda, inflación y más miseria (estatismo) y la justicia como una forma de resolución propia, ya que el crecimiento de la economía, traerá los beneficios para toda la población (neoliberalismo); en su perspectiva, la justicia es el compromiso que junto al crecimiento y la estabilidad, dan sentido al programa nacional de

solidaridad (PRONASOL), al permitir la participación y responsabilidad de la población.

En alimentación, vivienda, salud y calidad de vida, de una exclusiva responsabilidad del Estado (estatismo) a una cuestión estrictamente personal (neoliberalismo) asume el compromiso del Estado con estos derechos sociales, pero hace corresponsable a la sociedad para su obtención.²¹

A pesar de la retórica utilizada en el discurso, en la práctica es la justificación a la implementación de la ideología y el modelo económico neoliberal con el que se pretendía llegar al crecimiento económico, la estabilidad y equilibrio de las finanzas; de forma implícita, acepta que comparte la doctrina económica con los organismos internacionales (FMI y BM) y los Estados Unidos.

El proceso de cambio de modelo económico se prolongó por casi dos sexenios y provocó el estancamiento de la economía, espiral inflacionaria, salarios decrecientes en términos reales, alto endeudamiento externo y deterioro del nivel de vida de las mayorías, por lo que se conoce al periodo 1980-1990 como “la década perdida”.

En contraparte, se llegó a creer que una vez superada esta etapa, el crecimiento llegaría bajo una economía sana y, con ello, los beneficios a todos los niveles. Sin embargo, la realidad fue otra al estallar una nueva crisis a fines del año 1994.

e). Una nueva crisis económica (1994)

La crisis financiera gestada durante 1994 y que tendría su momento climático en diciembre (error de diciembre, preámbulo del efecto tequila), tuvo varias causas,

²¹ Carlos Salinas de Gortari. Discurso pronunciado en el LXII aniversario del PRI

iniciadas por la falta de decisiones oportunas en el gobierno de Carlos Salinas y complementadas con un manejo errático del gobierno de Ernesto Zedillo.

Al primero se le imputa el no haber tomado medidas contra el déficit de la cuenta corriente y la balanza de pagos, así como la sobre valoración del peso; en lugar de reducir el gasto, limitando el consumo interno y las importaciones y devaluar el peso, aumentó el gasto público para promover el desarrollo económico.²²

Además, los instrumentos de deuda cotizados en pesos, principalmente los cetes, disminuyeron en ese año, mientras que los tesobonos (deuda en dólares) aumentaron de 3% en enero a 55% en diciembre de 1994. Finalmente, ante la caída de las reservas internacionales, tampoco se implementaron medidas.²³

La falta de decisiones se atribuyó principalmente a que era un año electoral y la crisis política que causó la muerte del candidato del PRI, Luis Donald Colosio, además de los riesgos para el candidato sustituto del PRI, Ernesto Zedillo.

Ernesto Zedillo, asumió la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1994 y para el 21 de diciembre anunció que ya no se controlaría la paridad del peso con respecto al dólar y en su lugar se mantendría un sistema de libre flotación; habría que mencionar que el nuevo peso, con la eliminación de 3 ceros, entró en vigor en enero de 1993, con una paridad de 3.12 pesos por dólar; el día del anuncio el tipo de cambio se encontraba en 3.99 pesos por dólar y al día siguiente, 22 de diciembre de 1994, llegó a 4.90 pesos por dólar.²⁴

Los inversionistas extranjeros mostraron su desconfianza porque los intereses de los tesobonos eran superiores en relación a los bonos del tesoro de los Estados Unidos y por la falta de liquidez del gobierno mexicano para cubrir sus

²² Humberto Banda y Susana Chacón. La crisis financiera mexicana de 1994: una visión política económica, p. 452

²³ Jorge Fernández. Op. cit. p. 241-242

²⁴ Humberto Banda y Susana Chacón. Op. cit. p. 449-450

compromisos en el corto plazo (17 mil millones de dólares), debido a que las reservas internacionales (5 mil millones de dólares) claramente estaban por debajo de esos montos.²⁵

El gobierno de los Estados Unidos se vio obligado a intervenir para evitar una expansión de la crisis y después de las negociaciones que se prolongaron hasta fines de enero de 1996, se logró un acuerdo, mediante el cual el gobierno de México tuvo acceso a un paquete financiero de 51,600 millones de dólares (20,000 millones del Fondo de Emergencia de los Estados Unidos; 17,800 millones del Fondo Monetario Internacional; 10,000 millones del Banco Internacional de Pagos; 2,700 millones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo y 1,100 millones del Banco de Canadá).²⁶

Por su parte, México se sometió a las condiciones de los Estados Unidos y garantizó la ayuda económica, con su producción petrolera.

Este paquete no se usó en su totalidad, pero permitió transformar la deuda de corto plazo en deuda externa de mediano y largo plazos y, lo más importante, devolvió la credibilidad y confianza en México, a mediados de 1996, se tuvo acceso a créditos internacionales, aunque con condiciones menos favorables.²⁷

El gobierno intervino mediante el rescate bancario, para evitar el colapso del sistema financiero, las críticas a las medidas adoptadas por el gobierno se centraron principalmente, en el hecho de que el rescate bancario se hizo con cargo a la deuda pública.

Los efectos de la crisis, fueron desastrosos para la economía en el año de 1995, el PIB cayó entre el 6 y 7%; la tasa de desempleo pasó de 3.2 a 7.6%; las tasas de

²⁵ Nora Lustig. Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995, p. 49-50 y Humberto Banda y Susana Chacón. Op. cit. p. 459

²⁶ Jorge Fernández. El manejo de la deuda pública externa, p. 243

²⁷ Jorge Fernández. Op. cit., p. 241-244 y Humberto Banda y Susana Chacón. Op. cit. p. 454-455

interés se incrementaron del 14% a más del 100%,²⁸ sin embargo, las medidas tuvieron efectos positivos en el mediano plazo, para 1997, el crecimiento de la economía fue de 6.8%, la inflación bajó a 27.7% en 1996 y para 1997 se ubicó en 15.7%; la tasa de desempleo bajó a los niveles de 1994 (3.7%).²⁹

Lo que permitió al gobierno, a diferencia de 1982, salir de la crisis y entregó al nuevo gobierno, en el año 2000, un país con una economía estable.

Las crisis de 1976, 1982 y 1994, tienen en común el fuerte endeudamiento externo, la diferencia radica en que durante las dos primeras el FMI presionó para aplicar las medidas que lograrían la estabilización económica y las reformas estructurales neoliberales tendientes a reducir la intervención del Estado en la economía, así como la apertura al comercio exterior; en la crisis de 1994, el modelo económico era el que promovían los organismos internacionales (FMI y BM) y el gobierno mexicano lo venía aplicando desde 1983.³⁰

Del mismo modo, durante la crisis de 1982, la ayuda es solo para que México pudiera cumplir con sus compromisos con la banca internacional, postergando el pago de la deuda por medio de renegociaciones de la misma, hasta que se acogió al Plan Brady en 1989. En 1995, la intervención inmediata de los Estados Unidos, para evitar la expansión de la crisis a otras economías emergentes y que el paquete financiero negociado fuera mucho más amplio y con menos condiciones, resolvió la crisis de liquidez.³¹

Las medidas macroeconómicas que se siguieron durante la crisis de 1994 y en los años posteriores, fueron semejantes a las de 1976 y 1982 y continuaron deteriorando el salario real de los trabajadores, haciendo más amplia la desigualdad en el ingreso entre los diferentes estratos sociales.

²⁸ Carlos Tello, op. cit. p. 17

²⁹ Banco de México, La economía mexicana en 1997 (resumen del informe anual del Banco de México) en Revista Comercio Exterior, p. 418-419

³⁰ Nora Lustig. Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995, p. 42

³¹ Idem, p. 59-60

Las crisis no solo provocaron los cambios en el modelo económico, también evidenciaron que el crecimiento no garantizaba una mejor distribución del ingreso afectando a la mayoría de la población, lo que representaba una posible amenaza para la estabilidad política, económica y social.

Es por ello que se van haciendo ajustes a los programas sociales para la atención de los grupos marginados. En un inicio con el PIDER y la COPLAMAR, con los que se trataron de coordinar las acciones del gobierno para la atención de los rezagos rurales principalmente y posteriormente fueron la base para la creación de programas focalizados y dirigidos a comunidades y grupos específicos (PRONASOL y PROGRESA-OPORTUNIDADES), como se puede ver en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2. PROGRAMAS DIRIGIDOS Y FOCALIZADOS EN EL COMBATE A LA POBREZA

Al igual que las medidas económicas que se fueron implementando a partir de la crisis de 1982, las políticas sociales se aplican de acuerdo con la misma concepción neoliberal.

La teoría neoliberal ve a la pobreza como un resultado natural de la prosperidad, que se logra con una menor presencia del Estado y la economía basada en el libre mercado, sin embargo, acepta que no todos tienen acceso a los beneficios que la prosperidad proporciona, por lo que es necesario procurar la libertad individual y la igualdad de oportunidades para que cada vez más población se vaya incorporando a la prosperidad. (Friedrich Von Hayek). También vinculan la pobreza a factores económicos como la inflación que, cuando no es controlada, produce desempleo (Milton Friedman); así como a la desigualdad de ingreso y la riqueza (Douglas North).³²

Finalmente, Gary Becker sostiene que la pobreza es resultado de la carencia de capital humano, por lo que es necesaria la intervención del Estado para proporcionar a la población pobre -a través de programas focalizados o dirigidos y sin distorsionar el mercado- el capital humano necesario, haciendo énfasis en la educación como factor que redundará en progreso económico.³³

En ese sentido, las medidas del gobierno mexicano, en el ámbito económico, como se explicó en el capítulo anterior, concuerdan con la teoría neoliberal; y en el ámbito social, se comienza por derogar los proyectos de coordinación de combate a la pobreza existentes (SAM y COPLAMAR), para después agrupar los programas y darles cauce, primordialmente, a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa da resultados para su promotor, el

³² Citado por Luckasz Czarnecki. La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal ¿cómo entender la lucha contra la pobreza en México? p. 181

³³ Idem. p. 181

Presidente Carlos Salinas, pero no logró trascender, por los motivos que se explicarán más adelante.

Sin embargo, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) retomando la idea de Becker, se puso en marcha el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PROGRESA), eliminando los programas de tipo universal, e incluso Entidades Paraestatales que pudieran duplicar la atención.

El PROGRESA coincide con las características de la política pública [relacionada a la pobreza] llamada “liberal o residual” por Gosta Esping Andersen: el individuo debe demostrar que necesita el apoyo; los beneficios que recibe a cambio son magros y asociados a estigmas sociales; la ayuda de seguridad social es de última instancia y se presiona a los beneficiarios a participar en el mercado.³⁴

El PROGRESA creó un cambio en el combate a la pobreza, la ayuda dejó de otorgarse a las comunidades y se orientó a la familia; se centra en el desarrollo de capital humano; la atención es exclusiva para la población en condición de pobreza extrema; y, tal vez la más importante, el individuo no recibe el beneficio de un derecho social, sino que se le proporciona la oportunidad de obtener la satisfacción de sus necesidades básicas a través de un apoyo.³⁵

a). Antecedentes

En el año de 1973 el Presidente Luis Echeverría ante la evidencia de que el crecimiento económico se concentraba en el sector industrial y sacrificaba el sector agrícola, crea el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) con el que se pretendió la creación de empleos y elevar la producción del campo. En el ámbito de la Administración Pública, es el primer programa que busca

³⁴ Citado en Julio Boltvinik y Araceli Damián (Coordinadores). La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos, p. 316

³⁵ Gabriela Barajas. Op. cit., p. 93 - 94

atender el problema de la pobreza mediante la coordinación y cooperación de las Dependencias federales y estatales.³⁶

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), fue creada en el sexenio de José López Portillo (1976-1982), debido a que los problemas de desigualdad y pobreza persistían. Con la COPLAMAR se buscaba coordinar a las entidades del sector público en programas específicos para la atención a la población marginada, como objetivo específico. De manera adicional se creó el Sistema Alimentario Mexicano con el que se pretendía conseguir la autosuficiencia alimentaria, expandir el mercado interno y elevar la productividad y los ingresos de los campesinos.³⁷

En el año de 1982, la COPLAMAR elaboró la Canasta de Satisfactores Básicos Esenciales (CNSE-COPLAMAR) que fue la primera que se hizo para definir el umbral mínimo de ingresos que separan a la población pobre de la no pobre (el detalle de dicha canasta se describe en el capítulo 3).

En el sexenio de Miguel de la Madrid, la crisis financiera y sus consecuencias, permitieron que la política social fuera relegada, ya que la acción inmediata sería la resolución de los problemas económicos. En el Plan Nacional de Desarrollo (1983–1988) sostiene: "mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población".³⁸

En ese mismo sentido, en el año de 1983, se derogaron el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Zonas Marginadas (COPLAMAR).

³⁶ Gabriela Barajas. Op. cit., p. 67-71

³⁷ Idem. p. 71-74

³⁸ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988, p. 212

A pesar de la derogación y al recorte presupuestal al gasto público en general y al gasto social en lo particular, se mantuvieron los programas de atención a la población más pobre, destacándose dos de ellos por permanecer, prácticamente iguales hasta la fecha: IMSS – COPLAMAR (ahora IMSS-Oportunidades), con el que se construyen unidades médicas y clínicas – hospitales para atención de población de localidades rurales; y CONASUPO – COPLAMAR (actualmente Abasto Rural), con el que se atiende a la población pobre a través del programa de Abasto [Alimentario].³⁹

b). Desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

En contraste a la forma de enfrentar la crisis del gobierno de Miguel de la Madrid, quien le dio prioridad a la situación económica, postergando la atención de los más pobres, el gobierno de Carlos Salinas, le dio un cambio en el tratamiento a la política social, en especial a la pobreza extrema, **no condicionó al buen desempeño de la economía, la atención a la población pobre**. Así, en uno de sus primeros actos de gobierno, reconoció que de un total de 81.3 millones de habitantes en México, existían 41 millones de personas que en condiciones de pobreza y una parte importante de ellos (17 millones) se encontraban en condiciones de pobreza extrema.⁴⁰

Para dar atención a esta población creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), para lo cual estableció dos requisitos que aprovechó para su beneficio: primero, todos los recursos federales destinados a las entidades federativas vía “ramo 26” (Desarrollo Regional), se ejercerían a través del PRONASOL como una medida de racionalidad del gasto; y segundo, las obras y acciones a ejecutarse deberían estar avaladas por la comunidad u organización social beneficiada.⁴¹

³⁹ Gabriela Barajas. Op. cit., p. 83

⁴⁰ Asa Cristina Laurell, Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza, p.160

⁴¹ Gabriela Barajas, op. cit. p. 88-89

El PRONASOL se convirtió así en el principal instrumento para canalizar recursos a los estados y municipios para el desarrollo de la infraestructura social básica, así como para operar programas sociales⁴². En este proceso se involucraba, a los estados, quienes negociaban el destino del gasto del ramo 26, aportando recursos y vigilando la aplicación del gasto; y a los municipios, quienes promovían, coordinaban y concertaban con las comunidades e integraban los anexos técnicos; pero sobre todo a las comunidades, a través de los Comités de Solidaridad, quienes determinaban las prioridades de las obras o acciones a desarrollar. “Se pretende crear un nuevo estilo de política social entre el Estado y la sociedad bajo las nuevas condiciones económicas”⁴³

En la práctica, con el PRONASOL el Presidente Carlos Salinas, obtuvo el poder discrecional sobre los recursos, eliminando los trámites e intermediación de las autoridades estatales y municipales, estableciendo un trato directo con la población que sería la base social que necesitaba para legitimarse por la errática política económica y las acusaciones de fraude en las elecciones, Cada año se fueron incrementando recursos al programa, el total (aportaciones federal, estatales y beneficiarios) en 1989 representaba el 0.42% del PIB y para 1992, alcanzó el 0.96%.⁴⁴

El PRONASOL fue utilizado y acaparado por el Presidente por medio de un conjunto de programas selectivos y discrecionales para la atención de la pobreza. En lugar de políticas integrales de combate a la pobreza se promovieron políticas sociales selectivas que pretendía hacer del Estado un ente que solo se comprometiera a otorgar un piso mínimo de bienestar social, a través de recursos públicos.⁴⁵

⁴² Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, Sin herencia de pobreza: el programa Progresá – Oportunidades en México, p. 113-114

⁴³ Instituto Nacional de Solidaridad, La reforma social, p. 13

⁴⁴ Eduardo Zepeda, El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social, p. 183

⁴⁵ Asa Cristina Laurell. Op. cit., p.166-167

En resumen, PRONASOL proporcionó al gobierno un discurso de compromiso con las causas de la población más empobrecida y, al mismo tiempo, contrarrestó el descontento por la política económica.

Sin embargo, los recursos del programa no alcanzaron, como se menciona más adelante, a cubrir el piso mínimo de bienestar social, alimentación, salud, educación y vivienda, por la alta dispersión de los recursos y la discrecionalidad de su manejo. El PRONASOL se establece como un programa de combate a la pobreza en el discurso oficial, pero en la práctica, solo llega a ser un paliativo inmediato a la pobreza extrema.

Sirve como ejemplo, dos casos: el programa “Niños en Solidaridad”, por medio del cual se otorgaron becas en 1992, a 515 mil estudiantes, cuando la población objetivo era de 6 millones.⁴⁶ En el rubro productivo, “Empresas en Solidaridad”, en los primeros 5 años de gobierno, creó apenas un promedio de 42 mil empleos anuales.

El surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1994, el mismo día que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), es una respuesta de un grupo de indígenas a las políticas económica y social del gobierno. El reconocimiento que recibe el movimiento, tanto al interior del país, como en el extranjero, pone en evidencia que el rezago y marginación en la población más pobre, sobre todo en la indígena, era aún una tarea pendiente.

Los resultados en el combate a la pobreza, fueron insuficientes, pero más allá de lo efectuado, lo ocurrido durante el año 1994, en el ámbito político – los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruíz Massieu; en la economía - la devaluación y crisis financiera – provocaron el autoexilio de Carlos Salinas y satanizaron lo realizado por su gobierno, incluido el PRONASOL.

⁴⁶ Idem., p. 164-165

c). Planeación, diseño e implementación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue el primer intento para que en la política social, la población beneficiaria, tuviera injerencia directa en las acciones que realizaba el gobierno. Abarcó 40 programas, agrupados en 5 vertientes (social familiar, social comunitaria, proyectos productivos, alcance territorial y especiales) intentando generar el desarrollo económico de los más pobres.⁴⁷

La alta dispersión de los recursos, la discrecionalidad de los apoyos, además de ser un programa donde todas las acciones y obras, llevaban explícitamente la marca de Solidaridad e implícitamente la imagen del Presidente Carlos Salinas, complicaron la continuidad de PRONASOL; adicionalmente el enfrentamiento con Ernesto Zedillo, por las acusaciones mutuas de ser los causantes de la crisis financiera de 1994 y, desde otra perspectiva, el encarcelamiento de Raúl Salinas, hermano del ex presidente Carlos Salinas, en marzo de 1995, acusado de enriquecimiento ilícito y de ser el autor intelectual del homicidio del diputado priísta José Francisco Ruíz Massieu.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995 -2000, Ernesto Zedillo estableció: “El problema social de atención más urgente es la pobreza extrema. Cerca de 14 millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales [3 millones menos que en el sexenio de Carlos Salinas]... El sector rural concentra tres cuartas partes de la población con pobreza más aguda. Los pobladores rurales del semidesierto y de las zonas de baja productividad padecen los efectos de la exclusión social. En las colonias populares también se reproduce la marginación”.⁴⁸

⁴⁷ Gabriela Barajas. Las políticas de la administración de la pobreza en México: ayer y hoy, p. 90

⁴⁸ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, p. 68

“La erradicación de la pobreza y de la marginación se logrará solo mediante una estrategia integral que permita proporcionar servicios básicos a la población y, al mismo tiempo, promueva su participación en actividades que incrementen su productividad y sus ingresos... La nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se dará a partir de una estrategia renovada de integración social y productiva”.⁴⁹

La “estrategia renovada” plasmada en el PND no se dio de forma inmediata, la ruptura con el Programa Nacional de Solidaridad se hizo gradualmente con varias acciones a partir de 1997, se inició con la descentralización de recursos federales a estados y municipios del ramo 26 (clave presupuestal donde se encontraban los recursos ligados a PRONASOL), y que se utilizaban para las acciones de infraestructura social, como agua, drenaje, electrificación, caminos rurales, entre otras sobre la base de una fórmula que contempló indicadores de pobreza de cada entidad federativa.⁵⁰

Los programas que se mantuvieron en el gobierno federal, se trasladaron al ramo 20 (Secretaría de Desarrollo Social), extinguiéndose el ramo 26.

A partir del año 1999 se establecieron reglas de operación para cada programa federal que entregara subsidios, donde se indican objetivos y mecánica de operación específico, población objetivo, montos asignados y condiciones de acceso.

En paralelo a estas acciones, a partir de 1995 se llevó a cabo un trabajo muy amplio de estudio, planeación y revisión, que culminó en agosto de 1997, con la implementación del PROGRESA.

⁴⁹ Idem, p. 95

⁵⁰ Santiago Levy, op. cit. p. 114

Mediante la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH 94), el gobierno federal calculó que para 1995, existían 20.2 millones de hogares en México, de los cuales 4.8 millones vivían en pobreza, lo que equivalía a 28 millones de personas. Así mismo, la pobreza se concentraba en mayor proporción en el medio rural más que en el urbano.⁵¹

El estudio reveló que los hogares pobres en relación con los considerados no pobres tenían más hijos, las personas que trabajaban y contribuían al gasto familiar eran menos, el acceso a los servicios de salud era mucho menor y la mortalidad infantil era de una proporción de 2 a 1, la deserción escolar era a edades más tempranas, no tenían en la mayoría de los casos posesión de tierra y, por lo mismo, no eran susceptibles de ser ayudados con programas como Procampo. El desempeño en el mercado laboral, por lo regular, no les brindaba servicio de seguridad social (IMSS o ISSSTE). En suma, estaban inmersos en un círculo vicioso que se iba transmitiendo de una generación a otra.⁵²

Adicionalmente, se hizo una evaluación a los logros de los programas que ya tenía el gobierno federal para atender las necesidades en educación, salud y alimentación de la población pobre.

En materia de educación, los resultados fueron: el 96% de los niños y jóvenes de 6 a 14 años acudían a la escuela, pero en las comunidades rurales el 10% de niños entre 8 y 12 años no acudían a la escuela y casi el 50% de entre 13 y 17 años, tampoco asistían y prácticamente el 30% de estos últimos trabajaban; si se tomaba en cuenta solo a las mujeres, los porcentajes eran más altos. El promedio de escolaridad de los padres en familias pobres era de 2.8 años en hombres y 2.5 años en mujeres, mientras que el promedio en familias no pobres era de 6 años de escolaridad para ambos sexos.

⁵¹ Idem., p. 15

⁵² Idem., pp. 17-27

Por otra parte en 1993 para apoyar la educación en comunidades rurales, se repartían 4 millones de paquetes de útiles escolares y estímulos a 80 mil maestros; en 1996 el programa de becas en solidaridad otorgaba 549 mil apoyos (beca educativa, despensa y servicio de salud al becario) para niños en 41 mil escuelas primarias de 2 mil municipios del país, el inconveniente de este programa era que solo un miembro de la familia podía tener la beca.⁵³

En lo que se refiere a salud, a pesar de los avances en el control de enfermedades por vacunación como la difteria, tosferina, tétanos, poliomielitis, y que la esperanza de vida pasaba de 52 a 72 años de 1960 a 1995, también se observó que en las comunidades rurales marginadas, por una deficiente cultura preventiva e inadecuados hábitos de nutrición e higiene, persistían los problemas de morbilidad y desnutrición; además solo un 10% de la población rural pobre tenía acceso a los servicios de salud de alguna institución de seguridad social, por lo que los servicios que proporcionaban las instituciones de salud federales o estatales, así como IMSS – Solidaridad, eran muy importantes para esta población. En 1996, se creó el Programa de Ampliación de Calidad, que proporcionaba servicios básicos de salud a las comunidades de alta y muy alta marginación y se descentralizaron los servicios de salud, para que los Estados brindaran la atención a la población abierta de acuerdo a las características de cada región, alcanzando mayor eficiencia en la prestación del servicio.⁵⁴

En el ámbito alimentario, se contaban con 19 programas, destacándose los de tipo generalizado: subsidios a la tortilla; a la cadena harina de trigo-pan y el de abasto de maíz y harina de maíz de las tiendas Diconsa. Los subsidios dirigidos más relevantes eran: Abasto de leche Liconsa; las despensas escolares y las becas educativas de Niños en Solidaridad. Del total de recursos que se ejercían en estos programas, dos terceras partes se canalizaban al medio urbano, por lo que su impacto en el medio rural era muy bajo.

⁵³ Idem., pp. 46-47

⁵⁴ Idem., pp.41-42

El subsidio a la tortilla, que además de beneficiar a toda la población por ser generalizado, tenía el inconveniente de que el subsidio era a la harina de maíz o el maíz, lo que provocaba que quienes compraban el insumo no necesariamente lo destinaban a la elaboración de tortillas. Era claro el desvío hacia otro tipo de consumo, elaboración de productos o para exportación.

Otro subsidio generalizado de efecto similar al de la tortilla, era el de harina de trigo para la elaboración del pan, pero solo el denominado bolillo; como el subsidio era para la totalidad de la producción de harina de trigo, de la cual solo el 20% era utilizada para la producción de bolillo, el resto del subsidio era para otros productos que no tenían control de precios.⁵⁵

En el caso de la harina de maíz y el maíz en grano, subsidiados a través del sistema de tiendas Diconsa, se tenía el problema de que solo el 30% de esas tiendas se encontraban en poblaciones de muy alta marginación y al ser lugares donde cualquier persona adquiere sus productos, el subsidio no llegaba en su totalidad a los más pobres.

A partir del diagnóstico sobre la situación y los programas existentes y con el objetivo de romper el círculo vicioso de la pobreza o pobreza intergeneracional, se creó una estrategia en dos sentidos, por una parte se modificó o extinguieron los programas y dependencias que ya existían y que pudieran duplicar los apoyos o funciones del PROGRESA.

El subsidio generalizado a la tortilla era el más importante en términos presupuestarios; en los años de 1997 y 1998, se redujo en forma gradual pero significativa el gasto efectuado, y a partir de 1999 se canceló por completo y se derogó la facultad de fijar precio oficial a la tortilla.

⁵⁵ Idem., pp. 29-40

A la eliminación del subsidio a la tortilla, se inició la liquidación de la empresa paraestatal Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que era la encargada de administrar de forma exclusiva dicho subsidio, en mayo de 1999.

En marzo de 1998 se emitió el acuerdo para la liquidación de los Almacenes Nacionales de Depósito, que era responsable del almacenaje de granos.

Los otros dos subsidios generalizados: la cadena harina de trigo-pan y el abasto de maíz y harina de maíz de Diconsa fueron eliminados, en 1995 y 1999, respectivamente.

Los desayunos escolares, fueron incrementados en cobertura y descentralizados los recursos a los gobiernos estatales, con la finalidad de tener una mejor distribución.

Las becas escolares que otorgaba el programa “Niños en Solidaridad” fueron sustituidas por el PROGRESA y los recursos de ese programa se descentralizaron a los municipios, vía el ramo 33 (Fondo de Infraestructura Social Municipal)

Los recursos de los programas alimentarios eliminados fueron asignados al PROGRESA.

La segunda parte de la estrategia fue la **creación de un programa único focalizado** que diera mayor eficiencia y eficacia al gasto, que generaría un mayor impacto en el combate a la pobreza.

Para lograrlo se creó una instancia de coordinación entre las dependencias del gobierno federal, que definió las bases de un programa eficaz y transparente, eliminando el manejo político–electoral y que pudiera trascender las administraciones sexenales y la consolidación de instituciones para hacer más

eficiente el gasto, la mayor parte dedicada a la población en pobreza y una cantidad mínima a la parte administrativa.

De esta manera se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con el que se estableció una definición única para la población en pobreza extrema, la metodología para identificarla y con objetivos específicos:

- a. Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres.
- b. Procurar que los hogares dispongan de medios y recursos suficientes para que los hijos completen la educación básica, y su rendimiento no se vea afectado por enfermedades o deficiente alimentación.
- c. Eliminar la desnutrición, reducir las tasas de mortalidad y fecundidad y mejorar la salud general de la familia.
- d. Dotar a las familias de un ingreso mínimo que les otorgue seguridad y confianza.
- e. Inducir la participación y responsabilidad de todos los miembros de la familia.
- f. Redistribuir el ingreso nacional hacia las familias pobres.
- g. Promover la participación y el respaldo comunitario a las acciones de PROGRESA, para que los servicios de salud y educación beneficien al conjunto de familias de las comunidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa.⁵⁶

Para determinar la población que recibiría los apoyos, se tomó la decisión de empezar en poblaciones de alta y muy alta marginación y que tuvieran acceso a los servicios de salud y educación, posteriormente se fue incluyendo gradualmente a poblaciones de mayor población y con marginación moderada o baja y finalmente a poblaciones urbanas.

⁵⁶ John Scott. Análisis del Progresas, p. 9

Se realizaron dos encuestas, la de las características socioeconómicas de los hogares (ENCASEH) y la de características socioeconómicas de las localidades (ENCASEL). Con la primera se estableció la calidad de la vivienda y su equipamiento; calidad de los servicios públicos de la vivienda; composición demográfica, ingreso y ocupación de la familia; y niveles de educación y acceso a la seguridad social. Con la segunda se estableció la infraestructura comercial, educativa, salud y de comunicaciones.⁵⁷

En la primera fase, se aplicaron las encuestas a 281,000 familias en 3,714 localidades rurales de los estados de Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz y 208 colonias urbanas Campeche; estas últimas de los municipios de Campeche, Champotón y ciudad del Carmen, elegidas por ser parte de un programa piloto, anterior al PROGRESA.

Con los datos obtenidos en la ENCASEH, que se aplicó a cada hogar se estableció un sistema de puntaje, de tal forma que a mayor puntaje obtenido se consideraba mayor pobreza en el hogar. Como resultado, el PROGRESA inició con 140,000 familias, en agosto de 1997.

El apoyo a las familias es monetario a excepción de los suplementos alimenticios que se entregaban para las mujeres en lactancia o embarazadas y niños desde los 4 meses y hasta los 2 años de edad y para niños de 2 y hasta 4 años de edad con problemas de desnutrición. El apoyo monetario estaba compuesto por un monto fijo para alimentación de \$80.00 pesos y becas para cada uno de los hijos (menores de 18 años) desde que cursaban el 3 año de primaria y hasta culminar la educación secundaria; es necesario aclarar que los montos de las becas son variables de acuerdo al nivel escolar en la educación primaria y en el nivel secundaria, así mismo las becas para las mujeres son mayores a las de los varones. También, para no incentivar que las familias tuvieran muchos hijos, además de que no alcanzarían los recursos para todas las familias beneficiadas,

⁵⁷ Santiago Levy y Evelyne Rodríguez. Op. cit., pp. 70-71

se estableció en \$550 pesos el monto máximo mensual a otorgarse por familia en 1997.⁵⁸

De esta manera, el gobierno estableció un contacto directo con las familias pobres, evitando los intermediarios o representantes (evitando la tutela o el clientelismo, característicos del PRONASOL) y los apoyos se entregaban en efectivo a la mujer o jefa de familia, por considerar que el ingreso bajo su control se destina en mayor proporción a la adquisición de alimentos y salud para los miembros de la familia, en especial para los niños y, por lo tanto, las mujeres son consideradas [hasta la actualidad] el eje del programa.⁵⁹

Las obligaciones o corresponsabilidades [desde que se inició el programa y hasta la fecha] establecidas para los miembros de la familia fueron: acudir regularmente a la escuela, debiendo cumplir con un 85% de asistencia; acudir a las pláticas de salud sobre maternidad, lactancia, alimentación y salud, cáncer de mama, adolescencia, sexualidad, planificación familiar, entre otras y revisiones médicas periódicas a los centros de salud.

Para formular, coordinar y evaluar la ejecución del PROGRESA, se creó el organismo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), denominado Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA). Actualmente Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.⁶⁰

Las metas que se pretendían alcanzar eran las siguientes: revertir la deserción escolar; que las madres y los niños de las familias beneficiadas al acudir a la pláticas y a las consultas médicas, mejoraran su calidad de salud y en el terreno alimentario, que la ingesta de alimentos mejorara en calidad y cantidad. Con la suma de estas metas terminar con la pobreza intergeneracional.

⁵⁸ Santiago Levy y Evelyne Rodrigue. Op. cit., pp. 71-75 y 95

⁵⁹ Idem., pp. 64-74

⁶⁰ John Scott. Op. cit., p.15

d). Transformación a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

A partir de la transición democrática, cuando el Partido Acción Nacional (PAN), logró el triunfo en las elecciones presidenciales del año 2000, no se realizaron cambios sustanciales en la estructura del programa. De hecho, lo sucedido con los cambios de administración en ese año y en 2006, permite que se vaya fortaleciendo y ampliando, tanto en cobertura, como en componentes. (ver cuadro 1 del anexo, “Montos de apoyos vigentes” del programa).

A partir del año 2001, se inició la cobertura en localidades urbanas y se incluyeron 750,000 familias más al programa; para el año 2003 se tenían incorporadas a 4.2 millones de familias, incluyendo a 500 mil familias de zonas urbanas.

A partir de 2002 cambia el nombre a: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), mejor conocido como “Oportunidades”; se estableció el Sistema Único de Puntaje, el cual se aplica desde entonces y hasta la fecha a toda localidad rural o urbana, sustituyendo a los 41 sistemas de puntaje, que se aplicaban de acuerdo a las características regionales de cada localidad, que había provocado la sobre representación en zonas con mejores condiciones económicas y sub representación en zonas con condiciones económicas menos favorecidas.

Para las zonas urbanas se elaboró una encuesta específica denominada ENCASURB.

A partir del año 2003 se aumentaron las becas para los hijos beneficiarios hasta la educación media y edad máxima de 22 años; y se incluyeron pláticas sobre sexualidad, violencia intrafamiliar y drogadicción.

También, se incluyó el Programa Jóvenes con Oportunidades, el cual consiste en la entrega de una cantidad (3,000 pesos) a cada estudiante, al término de su ciclo

de bachillerato.⁶¹ El apoyo se inicia en el tercer año de secundaria y hasta el término del bachillerato, siempre y cuando el becario lo concluya antes de los 22 años de edad. La cuenta se administra en un fideicomiso y es entregada a los jóvenes para inscripción y becas de educación superior; capital inicial para un negocio; adquisición de vivienda o pago del seguro popular.⁶²

En el año 2004, se empieza a utilizar el Esquema de Apoyo Diferenciado (EDA), el cual no incluía el apoyo alimentario ni las becas de primaria. Esta vertiente del programa es para familias que ya no tienen hijos en el nivel de educación primaria, pero siguen siendo parte de la población objetivo. El apoyo monetario alimentario para este esquema, se volvió a incluir a partir del ejercicio fiscal 2015.

En el año 2006, se incluyó el apoyo monetario a adultos mayores de 70 años, que no estuvieran incluidos en algún programa similar, como la pensión para adultos mayores de SEDESOL.

En el año 2007, se introdujo el componente energético, mismo que se eliminó a partir del año 2013.

En el año 2008, se incorporó un apoyo alimentario complementario, para compensar el alza internacional de los precios de los alimentos.

En el año 2011, se incluyeron becas para niños de 1º y 2º de primaria, pero solo en localidades rurales (menores a 2,500 habitantes).

En el sexenio de Vicente Fox (2000 – 2006) se le incorpora a la estrategia de gobierno denominada “Contigo”, que tiene programas complementarios de ayuda a la población más pobre (apoyo a proyectos productivos, protección social, vivienda e infraestructura). Con Felipe Calderón (2006 – 2012) se cambia el

⁶¹ Santiago Levy y Evelyne Rodríguez. Op. cit., pp. 177-178

⁶² Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha. Evaluación cualitativa de mediano plazo del programa Oportunidades en zonas rurales. Evaluación externa de impacto 2004, pp.72-73

nombre de la estrategia complementaria a “Vivir Mejor”, con programas similares a los establecidos por Vicente Fox y ampliando la cobertura del Seguro Popular.⁶³

Con lo que se ha buscado complementar el combate a la pobreza, mejorar y dignificar las condiciones de vida de la población y que las familias puedan aumentar sus perspectivas a futuro.

A partir de 2012 y específicamente en el año 2015, ya con el PRI de regreso al poder ejecutivo, se cambia el nombre a PROSPERA, cuyo objetivo ahora es fortalecer las capacidades asociadas a la salud, educación, alimentación (capital humano) y generar condiciones para el cumplimiento de derechos sociales, procurando la inclusión productiva, laboral, financiera y social.⁶⁴

Con esto se trata de ampliar el objetivo que hasta entonces tuvo el programa Oportunidades, con metas a corto, mediano y largo plazos, también es un reconocimiento a los beneficios obtenidos, que le permitieron consolidarse y perdurar, a pesar de los cambios de gobierno, como el principal programa de combate a la pobreza y el que mayor número de beneficiarios y presupuesto tiene.

Antes de establecer el impacto del PROGRESA-OPORTUNIDADES en el combate a la pobreza, se requiere de manera previa conocer los métodos que se han utilizado para medir los índices de pobreza. De cómo ha ido evolucionando el desarrollo y aplicación de las metodologías, a partir de 1982 y hasta la actualidad, es lo que comprende el siguiente capítulo.

⁶³ Darcy Víctor Tetreault. La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?, pp. 54-55

⁶⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de evaluación específica de desempeño del programa Oportunidades 2014-2015, p.1

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍAS PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO.

“La medición de la pobreza es una tarea fundamental en las políticas públicas que se proponen combatirla”.⁶⁵ Sin embargo, es necesario definir dos cuestiones previas.

En primer término, el método a usarse. Existen tres metodologías para medir la pobreza, la primera es la línea de pobreza (LP), basada en el ingreso o gasto de las personas y la creación de una canasta básica de bienes y servicios para ubicar a los pobres y no pobres; la segunda, es la de necesidades básicas insatisfechas (NBI), consiste en determinar si los hogares satisfacen necesidades esenciales no monetarias (educación, vivienda, agua potable, drenaje, seguridad, etcétera); y la tercera, la multidimensional que consiste en una combinación de las dos primeras.⁶⁶

La segunda cuestión es más compleja, se tienen que definir los indicadores y los umbrales de cada uno; es decir, el criterio que se usa para decidir los bienes y servicios de la canasta o cualquier otro indicador, que puede ir desde lo mínimo indispensable para vivir, hasta una visión más amplia que procure una vida digna y decorosa; y de estos indicadores, cuales son las cantidades requeridas de cada uno para no ser considerado pobre.⁶⁷

La metodología y los indicadores y sus respectivos umbrales son importantes, ya que a partir de ellos se obtendrán resultados que deben ser el origen para orientar las políticas y programas de combate a la pobreza, evaluar el impacto de los programas y su posible adecuación, así como identificar a la población objetivo.⁶⁸

⁶⁵ Julio Boltvinik. Opciones metodológicas para medir la pobreza en México, p. 869

⁶⁶ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar, p. 28-29

⁶⁷ Julio Boltvinik. Opciones metodológicas para medir la pobreza en México, p. 870-872

⁶⁸ Idem., p. 869

Antes de revisar los logros de Oportunidades, en el rompimiento de la pobreza intergeneracional y en su contribución en el combate a la pobreza, resulta conveniente describir los métodos oficiales utilizados para medir la pobreza, desde la Canasta de Satisfactores Básicos Esenciales de COPLAMAR y la Canasta INEGI – CEPAL, hasta como se conforma el Método de Medición Multidimensional de la Pobreza, con el cual se establece de manera oficial, la magnitud de la pobreza en el ingreso y los derechos sociales, desde el año 2008.

Con este último método y las evaluaciones a los programas sociales, el CONEVAL, ha ido creando un sistema que de manera periódica informa sobre la situación de la pobreza.

a). Línea de pobreza unidimensional.

i). Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE - COPLAMAR).

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Zonas Marginadas (COPLAMAR) en el año de 1982, elaboró una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), compuesta por una canasta básica alimentaria (productos alimenticios que en sus cantidades y combinaciones adecuadas proporcionan el requerimiento mínimo diario de calorías y proteínas para un adulto); y los gastos en educación, vivienda, salud, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, presentación personal y otras necesidades, calculando su costo para un hogar tipo de 4.9 personas (2.77 adultos mayores de 15 años, 1.66 niños de 3 a 14 años y 0.47 bebés menores de 3 años). El costo de la canasta básica alimentaria se estableció en \$522.15 (a precios de agosto del año 2000).⁶⁹

⁶⁹ Dato citado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Medición de la pobreza... op. cit., p. 38

La ventaja de dicha canasta es que fue elaborada especialmente para una familia tipo mexicana; a partir de la ENIGH-1977, se obtuvo una lista de bienes y servicios de uso o consumo generalizado en todos los deciles de la encuesta, se agregaron los derechos sociales establecidos en la ley (salud, educación, vivienda, entre otros) y los específicos para la población asalariada; esto se tradujo a bienes y servicios para poder ser incluidos en la lista original.

Finalmente, los bienes y servicios se clasificaron en dos grupos, el primero son los que se obtienen mediante el gasto de los miembros de la familia y, el segundo, los que se satisfacen por medio del gasto público. Solo los costos del primer grupo forman parte de la línea de la pobreza.

La CNSE sólo se utilizó como referencia para definir el umbral mínimo de ingresos que separan a la población pobre de la no pobre, aunque se pudo haber utilizado para establecer los salarios mínimos o como referente para establecer impuestos al consumo o ingreso.⁷⁰

ii). Evolución de la pobreza 1984-1992 (INEGI – CEPAL)

En 1993, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), presentaron un estudio conjunto, en el que dieron a conocer las condiciones de pobreza en México.

El estudio construyó una Canasta Alimentaria Básica, a partir de la cual se establecieron tres grupos poblacionales: *hogar en pobreza extrema*.- el ingreso del hogar es menor al valor monetario de la Canasta; *hogar intermedio*.- el ingreso del hogar es superior al costo de la Canasta pero menor a dos veces el valor de esta;

⁷⁰ Julio Boltvinik y Alejandro Marín. La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de la Coplamar, Génesis y desarrollos recientes, p. 473 – 474.

hogar superior.- el ingreso del hogar es superior a dos veces el valor de la Canasta.⁷¹

Este método solo mide la pobreza alimentaria. Por la importancia del estudio es que la Canasta Alimentaria sirve de base al Comité Técnico de Sedesol, para desarrollar su metodología.

iii). Metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002)

Con la finalidad de contar con medidas de pobreza oficiales que sirvieran para la definición de actividades de la Secretaría de Desarrollo Social, se conformó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, en el año 2002.⁷²

El Comité Técnico se propuso establecer una metodología, partiendo de la información que se tenía disponible y de los métodos señalados anteriormente, eligiendo una de tipo monetario, a pesar de reconocer que sería mejor una de tipo multidimensional, pero que se dificultaba por la falta de información para desarrollarla.

No obstante contar con la Canasta Básica Alimentaria de COPLAMAR, el Comité Técnico eligió la Canasta Alimentaria elaborada en 1992, por el INEGI-CEPAL, argumentando que consideraba el comportamiento y la información más reciente de gasto observado. Estableció dos canastas básicas alimentarias, una para zonas urbanas (población mayor a 15 mil habitantes) y otra para las zonas rurales (menores a 15 mil habitantes). En esta última clasificación entran las localidades semi urbanas (de 2,500 a 15 mil habitantes).⁷³

⁷¹ INEGI-CEPAL. Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992, Aguascalientes, México, 1993, p. 32

⁷² Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Medición de la pobreza... op. cit., p. 7

⁷³ Idem., p. 55

Para los gastos no alimentarios, se expandió la Canasta Básica Alimentaria (CBA) INEGI-CEPAL, de la siguiente forma: el valor monetario de la CBA se divide entre el coeficiente de Engel (gasto alimentario respecto del gasto total del hogar) con lo que se definió la pobreza de patrimonio, y entre el coeficiente de Engel modificado (gasto alimentario, vestido, vivienda, salud, transporte y educación respecto del gasto total del hogar), para definir la pobreza de capacidades.

Se utilizó como fuente de información la obtenida a través de la ENIGH-2000, en particular el ingreso per capita, descartando el gasto per capita o el ajuste con las cuentas nacionales por considerar que se podría sobreestimar la incidencia de pobreza al trasladar gastos de los deciles más altos a los deciles más bajos.

El costo de la CBA, a precios de agosto de 2000 se estableció en \$652.57 pesos mensuales por persona para zonas urbanas y \$485.71 para las rurales. Los hogares rural o urbano que sus ingresos por persona estaban por debajo de la cantidad correspondiente se ubicaron en pobreza alimentaria.

Los hogares con ingresos mensuales por persona inferiores a \$843 pesos en el área rural y \$1,254 pesos en el área urbana, se les ubicó en pobreza de capacidades, es decir, sus ingresos son insuficientes para adquirir la canasta básica alimentaria, más los gastos en salud y educación.

Finalmente, los hogares con ingresos mensuales por persona inferiores a \$1,050 pesos en el área rural y \$1,566 pesos en el área urbana, se le ubicó en pobreza de patrimonio, es decir, sus ingresos son insuficientes para adquirir la canasta básica alimentaria, más los gastos en salud, educación, vestido, vivienda y transporte.⁷⁴

⁷⁴ Idem., p. 66-70

Incidencia de pobreza en México (año 2002)

Tipo de pobreza	% Hogares	% Población (millones de personas)
Alimentaria	18.6	24.2
Capacidades	25.3	31.9
Patrimonio	45.9	53.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar.

Es importante indicar que los hogares y la población de pobreza de capacidades incluye a los de pobreza alimentaria, así como los de patrimonio incluye a los de alimentaria y capacidades.

Este método para medir la pobreza, en su momento, fue cuestionado por su tendencia a subestimarla, ya que la pobreza de patrimonio en un origen se refería realmente a la segunda línea de pobreza (capacidades) y se había obtenido una tercera línea de pobreza, pero entonces el porcentaje de hogares y población en situación de pobreza se hubiera elevado en 7.8 millones de personas.⁷⁵

También se subestima la pobreza al considerar localidades o poblaciones semi urbanas como rurales (de 2,500 a 15,000 habitantes), de acuerdo con la ENIGH-2000 el 13.7% del total de la población; el ingreso per capita de esas poblaciones era menor al que realmente le corresponde como línea de pobreza o patrimonial (\$1,050 pesos en lugar de \$1,566 pesos).

Los métodos descritos hasta aquí, para medir la pobreza en México, se les denomina Línea de Pobreza (LP) y su principal característica es que son unidimensionales, consiste fundamentalmente, en identificar si un hogar puede satisfacer sus necesidades básicas en función de su ingreso, pero sin verificar si efectivamente las satisface. Una de las críticas a la utilización del método unidimensional es que supone que la satisfacción de necesidades básicas,

⁷⁵ Julio Boltvinik. Evolución y características de la pobreza en México, p. 520

depende exclusivamente del ingreso y no considera otras fuentes de bienestar como el patrimonio (vivienda propia), acceso a servicios públicos gratuitos que ofrece el Estado en sus tres órdenes de gobierno, conforme se establece en el artículo 115 constitucional como la educación o salud; ni tampoco el trabajo doméstico o conocimientos y habilidades de los miembros del hogar.

Esta limitación ha subestimado la pobreza al no considerar satisfactores sociales, culturales o humanos. Como ejemplo, un hogar que no tiene satisfecha su necesidad de salud o educación, pero que su ingreso es superior a la línea de pobreza, no es considerado como pobre.⁷⁶

b). Método de Medición Multidimensional de CONEVAL.

El CONEVAL, a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en enero de 2004, se propone establecer una metodología multidimensional para la medición de la pobreza, complementando el método de línea de pobreza por ingresos con el de derechos sociales, analizando al mismo tiempo, el contexto territorial. La ley determina que el CONEVAL debe emitir los lineamientos y criterios para definir, identificar y evaluar la pobreza, tomando en cuenta los siguientes indicadores: ingreso per capita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de seguridad social, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.⁷⁷

Para abarcar los indicadores anteriores, se ubican tres espacios, el de bienestar económico; el de derechos sociales fundamentales y el contexto territorial.

⁷⁶ Idem., p. 520

⁷⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México, p. 2

Bienestar económico:

Para poder identificar a la población con el nivel mínimo de satisfacción en este ámbito, se definió una canasta alimentaria y una canasta no alimentaria, tanto para el área rural, como para el área urbana. Así como el ingreso corriente (remuneración por trabajo, ingreso por negocios propios, renta de capital, ingreso por cooperativas, valor imputado por autoconsumo, pago en especie y regalos recibidos en especie). En este caso se tiene la experiencia y el antecedente de las canastas ya utilizadas (COPLAMAR e INEGI-CEPAL). En la definición de “rural” se volvió al parámetro de localidades menores a 2,500 habitantes.

El valor de la canasta alimentaria fue de \$874.63 (urbana) y \$613.80 (rural) y se denominó línea de bienestar mínimo o pobreza extrema; El valor de la canasta no alimentaria fue de \$1,047.11 (urbana) y \$589.00 (rural); por lo que el costo de ambas canastas se estableció en \$1,921.74 (urbana) y \$1,202.80 (rural) y es el umbral de la línea de bienestar o pobreza. Los valores de las canastas se actualizan cada 6 meses con el índice de precios al consumidor.⁷⁸ (La gráfica 1 del anexo describe este método).

Derechos sociales:

Para poder definir las necesidades básicas insatisfechas (NBI), se definieron los criterios en cada uno de los seis indicadores que señala la Ley General de Desarrollo Social. Se considera a una persona con carencia de derechos sociales al no tener derecho o no poder acceder a cuando menos a uno de los seis indicadores (umbral de privación) y si carece de tres o más indicadores se considera que está en el umbral de privación extrema.

1) Rezago Educativo:

Se considera con carencia de este indicador a quien cumpla con alguno de los siguientes criterios:

⁷⁸ Idem. pp. 74-75 y 79

- Tiene 3 a 15 años de edad y no cuenta con educación básica obligatoria y no está en un centro de educación formal.
- Nació antes de 1982 y no cuenta con educación básica obligatoria vigente en el momento que debía haberla cursado (nivel primaria).
- Nació a partir de 1982 y no cuenta con educación básica obligatoria (nivel secundaria).

2) *Acceso a servicios de salud:*

Carece de este derecho, quien no cuente con adscripción o derecho a recibir servicio médico de alguna Institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

3) *Acceso a servicios de seguridad social:*

Se considera carente de este servicio a quien no cumpla con alguno de los siguientes criterios:

- Población asalariada, si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social (o sus equivalentes aplicables en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional).
- Población no asalariada o independiente, si dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuente con SAR y AFORE.
- Población en general, cuando disfrute de una pensión o jubilación, o sea familiar de alguna persona, dentro o fuera del hogar, con acceso a la seguridad social.
- Población en edad de jubilación (65 años o más), si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

4) *Calidad y espacios de la vivienda*

Se considera en situación de carencia a quien resida en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

- El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o deshechos.
- El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de deshecho.
- La razón de personas por cuarto es mayor que 2.5 (hacinamiento)

5) *Acceso a los servicios básicos de vivienda:*

Se considera en situación de carencia, por este concepto, a quien resida en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

- El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda o de la llave pública o hidrante.
- No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
- No disponen de energía eléctrica.
- El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

6) *Acceso a la Alimentación:*

Para poder evaluar este indicador se emplea una escala de seguridad alimentaria, basada en la propuesta de Pérez Escamilla, Melgar Quiñonez, Nord, Álvarez y Segall, la cual reconoce 4 niveles de inseguridad alimentaria:

Para determinar la inseguridad alimentaria, primero se establecen 2 tipos de hogares, los que solo están compuestos por adultos mayores a 18 años y los que tienen menores a los 18 años. Para los primeros se identifica si algún miembro, por falta de dinero o recursos: no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debía; se quedó sin comida; sintió hambre pero no comió; o hizo solo una comida o dejó de comer todo el día.

Para los segundos se identifica, además de lo anterior, si algún menor, por falta de dinero o recursos; no tuvo una alimentación variada; comió menos de lo necesario;

se le disminuyó las cantidades servidas en la comida; sintió hambre pero no comió; hizo solo una comida o dejó de comer todo el día; se acostó con hambre.

Con esta información se establecen los niveles de inseguridad alimentaria:

Severa: hogares de adultos mayores a 18 años que contestaron que sí a 5 o 6 preguntas; hogares con menores a 18 años que contestaron que sí entre 8 y 12 preguntas.

Moderada: hogares de adultos mayores a 18 años que contestaron que sí a 3 o 4 preguntas; hogares con menores a 18 años que contestaron que sí entre 4 y 7 preguntas.

Leve: hogares de adultos mayores a 18 años que contestaron que sí a 1 o 2 preguntas; hogares con menores a 18 años que contestaron que sí entre 1 y 3 preguntas.

Seguridad alimentaria: todos los hogares que contestaron que no a todas las preguntas.

Se considera que carecen de acceso a la alimentación los hogares con inseguridad alimentaria severa y moderada.

Grado de cohesión social:

Se mide en el espacio del territorio, mediante 4 indicadores: la desigualdad económica (coeficiente de Gini); la razón entre el ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto de la no pobre multidimensional, ni vulnerable; la polarización social y las redes sociales.⁷⁹

El contexto territorial, en el cual se encuentra la cohesión social, es una herramienta para el análisis del entorno de los procesos sociales que originan la pobreza, **pero no forma parte de los indicadores para definir los niveles de pobreza** en la medición de CONEVAL.⁸⁰

⁷⁹ Idem. La información de los indicadores de bienestar económico, derechos sociales y grado de cohesión se tomaron del capítulo: "Criterios para la definición de los indicadores de pobreza", pp. 34-48. El indicador de acceso a la alimentación se complementó con información del anexo "B" pp. 98-101

⁸⁰ Idem. p. 19

Una vez determinados los criterios con los cuales se miden los indicadores, tanto de bienestar económico, como de derechos sociales, se definen los niveles de pobreza, vulnerabilidad y no pobreza:

Pobreza multidimensional.- población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y padece al menos de 1 carencia social. (Grupo “I”)

Vulnerabilidad por carencia social.- población que presenta 1 o más carencias sociales, pero sus ingresos son superiores a la línea de bienestar. (Grupo “II”)

Vulnerabilidad por ingreso.- población que no presenta carencias sociales, y su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar. (Grupo “III”)

No pobre multidimensional y no vulnerable.- población con ingreso superior a la línea de bienestar y no presenta carencia alguna. (Grupo “IV”)

Dentro de la pobreza multidimensional (Grupo “I”), se encuentra un subgrupo que se le denomina “pobre multidimensional extremo”, porque tiene 3 o más carencias sociales (vulnerabilidad extrema) y sus ingresos son inferiores a la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo).⁸¹

Este método al medir el ingreso o bienestar económico y los derechos sociales (educación, salud, vivienda, servicios de la vivienda, alimentación y seguridad social) permite tener un panorama más amplio de las condiciones socioeconómicas de la población. No obstante esa cualidad, tiende a subestimar la pobreza, porque solo considera en situación de pobreza a quien tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar y carece de por lo menos un derecho social; de igual forma, clasifica a la población en pobreza extrema a quien tiene un ingreso inferior a la canasta alimentaria y carece de por lo menos 3 derechos sociales. En las metodologías anteriores, unidimensionales, solo con la

⁸¹ Idem., p.25

característica del ingreso se consideraba a una persona en situación de pobreza o pobreza extrema.

Tomando los datos de la medición de la pobreza efectuada en 2014 por el CONEVAL,⁸² la población que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar es el 53.2% (63.8 millones de personas) y con un ingreso inferior a la canasta alimentaria es el 20.6% (24.6 millones de personas); con la metodología anterior, (Línea de pobreza) 63.8 millones de personas conformarían la totalidad de población en situación de pobreza, de los cuales se encontrarían en situación de pobreza extrema el subgrupo de 24.6 millones de personas.

Pero con la metodología multidimensional al combinar ingresos con carencias sociales, la pobreza disminuye de esta manera: población total en situación de pobreza 46.2% (55.3 millones de personas), de los cuales el 36.6% (43.9 millones de personas) está en situación de pobreza moderada y solo 9.5% (11.4 millones de personas) son pobres extremos.

c). Método de Medición Integral de Pobreza (MMIP)

Otra metodología para medir la pobreza, es el Método de Medición Integral de la Pobreza (MMIP), el cual se aplica en la ciudad de México, también combina los métodos de línea de pobreza (LP) y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Distingue seis fuentes de bienestar: ingreso corriente; patrimonio familiar, que son los activos de los hogares como vivienda, servicio básico, capacidad de endeudamiento del hogar; accesos a bienes y servicios gratuitos del sector público; tiempo libre y conocimiento y habilidades, este último no se refiere al

⁸² Coneval. Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014, gráficas “Cambios en las dimensiones de la pobreza, México 2012-2014” (porcentaje) y (millones de personas); gráfica “Indicadores de pobreza 2014”

requerido para la obtención del ingreso, sino como satisfactor directo de la necesidad humana de entendimiento.

Las tres primeras fuentes, ingresos, patrimonio y capacidad de endeudamiento, son los recursos económicos privados; el cuarto, acceso a bienes y servicios es recurso económico público; los dos últimos, tiempo y conocimiento/habilidades no son medibles en términos económicos, por lo que tienen su propia unidad de medida.

Para medir la pobreza, cubriendo las seis fuentes de bienestar, verifica a través de la línea de pobreza (LP): alimentación; vestido y calzado; higiene personal y del hogar; y transporte y comunicaciones básicas. Y por el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI): servicio de agua y drenaje; educación; electricidad; vivienda; y mobiliario y equipamiento del hogar. La salud y el acceso a la seguridad social, se miden por ambos métodos, ya que si no se tiene acceso gratuito o prestación laboral (NBI), pueden satisfacer una o ambas necesidades con parte de su ingreso (LP).⁸³

Julio Boltvinik, autor del MMIP, sostiene que con la misma información que utiliza el CONEVAL, la que se obtiene del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS-ENIGH 2014), pero aplicando el MMIP, la población en situación de pobreza llega a 83.44% (100.05 millones de personas), de los cuales 54.32% (65.13 millones de personas) son los pobres extremos.⁸⁴

Una vez que tenemos los programas de combate a la pobreza que se fueron implementando a partir de las crisis económicas y con la ayuda de las metodologías que se describieron en este capítulo, podemos hacer la evaluación e

⁸³ Julio Boltvinik. Evolución de la pobreza y la estratificación social en México y en el Distrito Federal 1992-2010, pp. 16-23 y Julio Boltvinik y Araceli Damián. Evolución y características de la pobreza en México, pp. 523-524

⁸⁴ Julio Boltvinik. Periódico "La Jornada", columna Economía Moral del 2 de octubre de 2015, p. 26

impacto del programa PROGRESA-OPORTUNIDADES, estableciendo la eficiencia y eficacia del mismo en la prevención y combate a la pobreza.

CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN E IMPACTO DEL PROGRESA – OPORTUNIDADES EN EL COMBATE A LA POBREZA.

El Progres – Oportunidades, desde su creación, establece las evaluaciones como una forma de confrontar de forma constante los logros del programa; sin embargo, los resultados obtenidos se enfocaban más al cumplimiento de metas del programa y su impacto directo y de corto plazo en las familias beneficiadas.

Por ser un programa que su principal objetivo es romper la pobreza intergeneracional, como indica el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, siglas en inglés), quien realiza la primera evaluación en el año 2000, los resultados que se presentan son alentadores en los tres rubros del programa, pero solo reflejan los efectos inmediatos, los impactos en el combate a la pobreza extrema solo se podrán ver en el futuro.⁸⁵

Además las evaluaciones, tienen el inconveniente de que son hechas a petición de la Coordinación de Oportunidades, lo que produce una relación proveedor – cliente que inhibe temas delicados o críticas severas⁸⁶

Es por ello, que tiene gran importancia la Ley General de Desarrollo Social, a partir de la cual se crea el CONEVAL en el año 2005, a quien se le otorga la responsabilidad de definir, identificar y evaluar la pobreza.

En un principio adopta la metodología unidimensional creada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, en el año 2002, para posteriormente elaborar el Método de Medición Multidimensional de la Pobreza, con el que se hace la medición de manera periódica desde el año 2008. Adicionalmente, realiza evaluaciones al conjunto de programas sociales de la Administración Pública Federal.

⁸⁵ Santiago Levy y Evelyne Rodríguez. Op. cit., p.142-143 y Julio Boltvinik y Araceli Damián (Coordinadores). La pobreza en México... Op. cit., p. 331

⁸⁶ Julio Boltvinik y Araceli Damián (Coordinadores). La pobreza en México... Op. cit., p. 346-347

De esta manera, toda la información y su divulgación, relacionada con los programas sociales y la medición de pobreza, son procesadas y publicadas por una sola Institución que le da un tratamiento imparcial y objetivo al no tener el conflicto de interés con algún programa o resultados adversos a los mismos.

Al final de este capítulo se explica la manera en que la política económica repercute en la política social, supeditando sus logros, favoreciendo la percepción de que los beneficios no son suficientes y, al mismo tiempo, pareciera que solo es una cuestión presupuestal el combate a la pobreza.

a). Evaluación de la cobertura de Progres a Oportunidades.

Un primer aspecto a evaluar del programa Oportunidades consiste en revisar como ha venido cumpliendo con las metas y objetivos en relación a diseño, cobertura, focalización, beneficiarios, componentes, de conformidad con lo dispuesto en sus reglas de operación; dicho de otra manera, la viabilidad como programa.

En su etapa inicial (1997), a pesar de reconocer implícitamente, que su universo son 14 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema, de acuerdo con lo establecido en el PND 1995–2000, la atención se centra solamente en localidades rurales y en 140,000 familias de 10 estados.

Con el transcurso del tiempo, el programa va ampliando la cobertura de forma acelerada, llegando a 2.5 millones de familias en el año 2000 y a 5 millones de familias (rurales y urbanas) en prácticamente todo el país a partir del año 2004. Actualmente el padrón asciende a 6.1 millones de familias (25.9 millones de personas).

El crecimiento en la cobertura es un reflejo del éxito del programa consolidándose y siendo el referente de la política social.

En el mismo sentido de cobertura, la evaluación de desempeño del programa Oportunidades 2014–2015, define a la población potencial como “hogares con integrantes en situación de pobreza con carencia por acceso a la alimentación, rezago educativo o por acceso a los servicios de salud”. Estima que son 11,736,944 hogares.

En el mismo documento señala a la población objetivo: “hogares con un ingreso per capita estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM) cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, salud y alimentación”. En este concepto, estima 6,742,811 hogares.

Finalmente, la población atendida es un total de 6,129,125 hogares, con una población de 25,969,544 personas.⁸⁷ El promedio es de 4.2 personas por cada hogar atendido.

Con estas definiciones y cifras podemos establecer lo siguiente:

Como el documento lo acepta, hay una inconsistencia entre la población potencial y la población objetivo, ya que esta última no es un subconjunto de la primera.

Si tomamos los datos de CONEVAL, publicados en la “Medición de la pobreza en México, 2014”, la población con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo (población objetivo de Oportunidades) es de 20.6%, que equivale a 24.6 millones de personas. La población atendida por Oportunidades es de 25.9 millones de

⁸⁷ Coneval. Evaluación específica de desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2014-2015, p. 7-8

personas, cantidad superior en 1.3 millones de personas respecto de lo que reporta el CONEVAL.

Además, si el total de los hogares definidos como población objetivo y población potencial en Oportunidades, los multiplicamos por el promedio de personas que habita un hogar (4.2), resulta que 28.5 y 49.6 millones de personas serían la población objetivo y potencial respectivamente. Prácticamente duplican la cifra de pobres extremos y/o pretenden atender a todos los pobres (55.3 millones de personas) que reporta el CONEVAL.

En cuanto al apoyo monetario, tiene dos componentes básicos, el apoyo alimentario que es universal, es decir, se entrega por igual y la misma cantidad a todas las familias incorporadas al programa, no importando el número de miembros que conforman el hogar y las becas educativas, que son crecientes, van aumentando en cada año escolar y a partir del nivel secundaria y hasta la preparatoria, son mayores para las mujeres, para evitar la deserción escolar que se presenta con mayor frecuencia entre ellas.

Las becas se diseñaron de esa forma, porque Oportunidades, desde un inicio y hasta la fecha, tiene como eje central a la educación como el factor estratégico que disminuirá la pobreza generacional; al tener mejor nivel educativo, los jóvenes egresados del programa, estarán en mejores condiciones de conseguir empleo bien remunerado.

Sin embargo, la educación no garantiza que una persona se incorpore al mercado laboral y con una remuneración adecuada o suficiente y el programa no estableció mecanismos para la inserción laboral.⁸⁸ Es hasta el año 2015, que en las reglas de operación del programa (ahora llamado "PROSPERA"), se establece fomentar políticas de capacitación y empleo, con programas existentes dentro del gobierno

⁸⁸ Darcy Víctor Tetreault. Op. cit. p. 62-63

federal y dar prioridad a los beneficiarios en el Servicio Nacional de Empleo.⁸⁹ Los resultados de esta medida, se verán a mediano plazo.

Oportunidades, a través de las encuestas para la incorporación de las familias y las verificaciones permanentes, y mediante un sistema de puntaje ha fortalecido su sistema para el control de las familias beneficiarias. Sin embargo, persisten los errores de inclusión (familias que no deberían estar en el programa, pero están incorporadas) y de exclusión (familias que son susceptibles de apoyo, pero, por alguna causa no han sido incorporadas); ejemplo de esto último es la población que vive en las comunidades altamente marginadas, pero que no cuentan con la cobertura en servicios educativos y salud, condición esencial para recibir los apoyos.

Otro problema, asociado a los errores de inclusión y exclusión es la metodología utilizada para ubicar a los beneficiarios (focalización); las encuestas utilizadas, al tratar de evitar que las familias que no cumplen con los requisitos, mediante información falsa, sean incorporadas al programa (error de inclusión), pueden llegar al opuesto, evitar que familias que si son susceptibles de recibir el beneficio sean excluidas.⁹⁰

Las evaluaciones han encontrado casos, como el de mujeres que tienen que trabajar y no se encuentran en su hogar en el momento de la encuesta o familias que deben emigrar en ciertas temporadas para trabajar y por ese motivo no se les brinda el apoyo.

Al revisar la incidencia de la pobreza en la población rural y en la indígena, nos permite ver un problema en la cobertura del programa OPORTUNIDADES: en las áreas rurales la pobreza alcanza al 61.1% (17 millones de personas) de la población total, de los cuales 20.6% es pobre extremo y 40.5% pobre moderado,

⁸⁹ Coneval. Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014, p. 80

⁹⁰ Amartya Sen. La economía política de la focalización, p. 556

en contraste en las áreas urbanas la pobreza se reduce a 41.7% (38.4 millones de personas) siendo pobres extremos el 6.2% y 35.4% pobre moderado.⁹¹

Al comparar a la población indígena con la no indígena los resultados muestran una diferencia mayor: en la indígena la pobreza es de 73.2% (8.7 millones de personas) pobres extremos 31,8%, pobreza moderada 41.4%; en la no indígena los datos son: pobreza 43,2% (46.6 millones de personas) pobreza extrema 7.1% y pobreza moderada 36.1%.⁹²

Es evidente que en las áreas rurales la pobreza alcanza a un porcentaje mayor de la población y de ésta la más afectada es la indígena donde prácticamente el 75% es pobre. En las áreas urbanas a pesar de que en términos absolutos la población en situación de pobreza es elevada, en términos relativos es menor a las poblaciones rurales o indígenas.

De ahí que uno de los problemas que se presenta en la cobertura del programa Oportunidades, es como llegar a la población rural e indígena, la cual en muchas ocasiones no cuenta con escuela o centro de salud cerca de su localidad, lo que es requerido para recibir la ayuda.

Por último, Oportunidades pretende con las transferencias en efectivo y en forma directa a los beneficiarios hacerla más eficiente en relación a los subsidios generalizados y los subsidios al consumo. Esta característica del programa, ha provocado que las familias, si bien tienen que cumplir con los requisitos de corresponsabilidad, a cambio reciben un ingreso en efectivo, periódico, constante y seguro, solicitan no ser excluidas, dando al programa un sesgo asistencialista que, en su esencia, el programa rechaza.

⁹¹ Coneval. Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014. gráficas “La pobreza en el territorio y en grupos de población seleccionados”

⁹² Idem.

A pesar de todo, el modelo de Oportunidades ha demostrado su viabilidad al haberse fortalecido en el tiempo, convirtiéndose como el programa de mayor cobertura y con mayor presupuesto que cualquier otro, además de ser el estandarte de la política social neoliberal en México, y al mismo tiempo, por lo exitoso, es tomado como ejemplo para aplicar programas similares en otros países del mundo.

b). Impacto en las familias beneficiadas.

El programa desde su inicio como PROGRESA toma al hogar, como la unidad de atención, estableciendo las acciones en materia de educación, salud y alimentación que conduzcan a romper la pobreza intergeneracional en las familias pobres.

Es por ello, que otro de los aspectos a evaluar, sea el impacto que tiene entre la población beneficiaria (familias).

En cuanto a la alimentación, y en parte, consecuencia de la asistencia a las pláticas de salud, las familias incorporadas al programa, tienen una ingesta más rica en proteínas y calorías y una dieta más diversificada. Así mismo, la desnutrición y los casos de anemia (prevalencia) en los niños ha estado disminuyendo, aunque la tendencia es generalizada.

La cobertura en control nutricional de los niños menores de 5 años, que se encuentran dentro del programa, alcanzó el 99%, en el año 2014.⁹³

⁹³ Coneval. Evaluación específica de desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2014-2015, p. 22

En lo que concierne a la salud, el objetivo de Oportunidades, es el de mejorar la salud de los beneficiarios del programa, a través de la asistencia a consultas médicas y pláticas relacionadas al tema.

En los primeros años del programa, hubo un incremento en la utilización de los servicios de salud, lo que aunado a mejores dietas, contribuyó a la disminución de enfermedades, la talla y peso de los niños ha mejorado y también ha disminuido la tasa de mortalidad infantil.⁹⁴ Actualmente es uno de los indicadores de carencia de satisfacción social que ha mantenido la tendencia a la baja, aunque en gran parte se debe a la incorporación al Programa Seguro Popular y a la mayor cobertura de los servicios.

En el componente educativo, el programa tiene varios indicadores para conocer como beneficia a las familias, en primer lugar la diferencia de escolaridad de los hijos con respecto a los padres, el aumento ha sido muy pobre, ya que en la actualidad solo tienen un promedio de 2.15 años por encima de los padres.

La asistencia escolar ha mejorado en los niveles de secundaria y bachillerato, más no en el nivel primaria, aunque en este último, los porcentajes de deserción escolar eran bajos, aún antes de la puesta en marcha del programa.

El porcentaje de becarios que terminan la educación primaria y se inscriben en el nivel secundaria es de 87.5%. Los que terminan la secundaria alcanzan el 72.3% y de estos acceden al nivel medio superior el 71.3% y finalmente los jóvenes que terminan su educación media superior y solicitan el apoyo de jóvenes en oportunidad es de 88.7%.⁹⁵

⁹⁴ Santiago Levy y Evelyne Rodríguez. Op. cit. p.148-150.

⁹⁵ Coneval. Evaluación específica de desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2014-2015, p. 15-20.

Como ya se mencionó, el nivel académico no es una garantía de inserción laboral, por lo que se tuvo que incorporar al programa la capacitación e incorporación al Servicio Nacional de Empleo.

Es importante mencionar que el apoyo monetario es de gran importancia e impacto, por el hecho de ser un ingreso constante y seguro, siempre y cuando se cumpla con las corresponsabilidades, del que se puede disponer en la forma que más convenga a la familia o a la mujer, como eje rector del programa.

Oportunidades ha logrado penetrar en las familias y ha sido factor para el logro de las metas individuales de cada uno de los miembros, sin embargo, las posibilidades del programa de transformar las condiciones de pobreza parecen adquirir un papel secundario, ante los factores dominantes dentro del núcleo familiar, el crecimiento de los hijos e incorporación de los miembros al mercado laboral.

c). Impacto en el combate a la pobreza.

Desde su concepción, como PROGRESA tuvo la cualidad de establecer evaluaciones externas, lo que se continuó con Oportunidades, pero los resultados no se utilizaron para mejorar o adecuar el programa, más bien se enfocaban a justificar la eficacia del programa y los logros, aunque fueran mínimos en los derechos sociales (educación, salud y alimentación).⁹⁶

El IFPRI, elabora la primera evaluación del PROGRESA, en el año 2000, sus resultados, sugieren que los beneficios en materia de educación, salud y alimentación son un medio efectivo para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, sin embargo, los impactos en el combate a la pobreza extrema solo

⁹⁶ Julio Boltvinik y Araceli Damián (Coordinadores). Op. cit. Julio Boltvinik, en el capítulo 13 "Políticas focalizadas en el combate a la pobreza en México. El Progreso / Oportunidades, hace un análisis a las evaluaciones publicadas por Oportunidades hasta 2004

se podrán ver en el futuro por lo que sugiere continuar con el programa y evaluar en el mediano y largo plazo.⁹⁷

En el año 2004, se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), al cual se le otorga la responsabilidad de emitir los lineamientos para las evaluaciones de los programas sociales de la Administración Pública Federal y definir, identificar y medir la pobreza; a partir de estas facultades, empieza a publicar periódicamente informes, evaluaciones y mediciones de la pobreza.⁹⁸

Esto es un avance importante, porque obtiene, procesa y publica la información de todos los programas sociales del gobierno federal y al ser un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión, le ha permitido desarrollar sus funciones con independencia de las Secretarías o Entidades Paraestatales que tienen a su cargo los programas, evitando el conflicto de interés.

Para conocer el impacto que ha tenido Oportunidades en el combate a la pobreza, desde su lanzamiento en 1997 y hasta la fecha, se requiere revisar los resultados que emite el CONEVAL.

Antes de proseguir, se debe aclarar:

La información contenida en la Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014 y en la Medición de la Pobreza en México 2014, incluye a todos los programas sociales, no solo a Oportunidades.

La medición de la pobreza, abarca dimensiones económicas y sociales: ingreso educación, salud y alimentación, vivienda, servicios de la vivienda, seguridad social y el grado de cohesión social, y vincula los programas sociales con la

⁹⁷ Santiago Levy y Evelyne Rodríguez. Op. cit. p.142-143

⁹⁸ Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se regula el Coneval, 24 de agosto de 2005

pobreza;⁹⁹ En cambio, Oportunidades está limitado a los rubros de ingreso, educación, salud y alimentación.

Existen otros programas sociales que también tienen como objetivo los rubros de atención de Oportunidades; por ejemplo, en ingreso: Empleo temporal, Procampo; o en alimentación: abasto rural y la cruzada nacional contra el hambre.

Por último, desde 1992 y hasta el año 2014 la medición de la pobreza se ha elaborado a partir de dos metodologías, la primera es la elaborada por el Comité Técnico, que se basa en el ingreso y define tres tipos de pobreza (patrimonial, capacidades y alimentaria) de la cual existen estimaciones desde 1992 y hasta 2010; y la multidimensional de CONEVAL que combina el ingreso con la carencia de derechos sociales y define dos tipos de pobreza (multidimensional y multidimensional extremo), de ésta última se tienen datos sobre la pobreza desde 2008 y hasta 2014 (ver gráficas 2 y 2.1 del anexo). Como se explicó en el capítulo 3, por los componentes de cada una, no son comparables entre sí.

A pesar de ello, podemos inferir el impacto de Oportunidades en el combate a la pobreza.

i). Alimentación.

Este es uno de los tres componentes fundamentales de Oportunidades.

En el año de 1996 la pobreza alimentaria alcanzó el máximo registrado en la línea de pobreza, el 37.4% (34.7 millones de personas) de la población total, la cual se fue reduciendo hasta llegar a 17.4% en el año 2004, aumenta a 18.2% en 2005 y vuelve disminuir a 13.8% en 2006, nuevamente aumenta hasta llegar a 18.4% en el año 2010.

⁹⁹ Coneval. Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014, p. 12

Lo elevado de la pobreza alimentaria en el año 1996, se debe a los efectos de la crisis del año anterior (efecto tequila), el crecimiento posterior de la economía y la estabilidad macroeconómica permiten que baje hasta el nivel reportado en el 2005. La disminución tan brusca de 2006, se explica por el sesgo en la medición de la ENIGH de ese año.¹⁰⁰

Ya con la metodología multidimensional, la carencia por acceso a la alimentación (inseguridad alimentaria severa y moderada) aumenta de 21.7% de la población total en 2008 a 24.8% en 2010, disminuye para el año 2012 a 23.3% y se mantiene en el mismo porcentaje en 2014 (23.4%).¹⁰¹ Este último porcentaje corresponde a 28 millones de personas.

El aumento de 2008 a 2010, se explica por la crisis económica estadounidense que tuvo repercusión en nuestra economía, teniendo un avance a partir de entonces. A pesar de haberse contenido la carencia de acceso a la alimentación, los logros son muy pobres.

Se debe tomar en cuenta que los recursos considerados en la evaluación de este rubro, incluyen las transferencias de otros programas como son el apoyo alimentario, abasto rural, abasto de leche y en algunos casos, apoyos de los gobiernos estatales.

Para complementar los apoyos en las zonas y localidades muy marginadas donde prevalece aún la *carencia por acceso a la alimentación severa*, el gobierno federal implementó la Cruzada Nacional contra el Hambre, con este programa pretende llegar a 7 millones de personas, para revertir el rezago.¹⁰²

¹⁰⁰ Araceli Damián. Efectos de las crisis alimentaria y económica en la pobreza (2006-2009), pp. 192-194

¹⁰¹ Coneval. Medición de la pobreza en México... op.cit., gráficas "carencia por acceso a la alimentación 2010-2014" (porcentaje) y (millones de personas)

¹⁰² Coneval. Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014, p. 75

ii). Salud.

Este Derecho Social no es sujeto a medición en la metodología unidimensional o línea de pobreza, por lo que sólo se presentan los resultados que arroja la metodología multidimensional. El acceso a los servicios de salud, es el indicador que mejor comportamiento ha mostrado al reducir el porcentaje de la población carente de salud de 38.4% en 2008 a 18.2% en 2014; el equivalente en número de personas en esos mismos años es de 42.1 y 21.8 millones.¹⁰³

Esta reducción se debe en gran medida al incremento de personas afiliadas al Seguro Popular, el cual presenta quejas frecuentes por la falta de atención o mala calidad en el otorgamiento del servicio, siendo la causa de ello, por falta de personal y medicamentos, ya que se trata de una Institución de última instancia.

Se requiere entonces, mejorar la calidad en el servicio, evitar la segmentación y permitir la portabilidad (cualquier Institución en cualquier lugar de la República debe prestar el servicio sin importar el tipo de afiliación).

A cambio, hay que destacar que la esperanza de vida al nacer es de 74.7 años y la mortalidad infantil pasó de 29.8% en 1992 a 12.4 % en 2014. Aunque el logro, no es por acciones exclusivas del programa Oportunidades.

En contrasentido, dos situaciones relacionadas con la salud y la alimentación, son problemas que aún persisten, las mujeres anémicas, que en el caso de las embarazadas, representan el 18%, pueden tener partos prematuros y bebés con bajo peso al nacer, además del aumento de riesgo de mortalidad para la madre.¹⁰⁴

El sobrepeso y la obesidad es el otro problema, ya reportado por el CONEVAL en 2006, no resuelto y con una tendencia a la alza, aunque este problema no se

¹⁰³ Idem., pp. 34-38

¹⁰⁴ Idem. p. 22

presenta solo en las familias pobres o dentro de las familias beneficiadas, sino en la población en general.

iii). Educación.

La educación es el componente principal de Oportunidades, ya que es mediante esta que se pretende que la inserción al mercado laboral se dé en mejores condiciones para los jóvenes y en consecuencia con un salario bien remunerado.

El comportamiento del rezago educativo no es alentador: las cifras globales indican que en 2008, el porcentaje que carecía de este derecho social era de 21.9% y para 2014 se ubica en 18.7%; esto es 22.4 millones de personas.

Al igual que la salud, no existe medición en la metodología unidimensional, pero se cuenta con los resultados de la prueba que realiza el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, siglas en inglés); es un estudio trianual que se aplica a estudiantes de 15 y 16 años, para evaluar conocimientos y habilidades necesarias para la participación en sociedades modernas. Evalúa conocimientos en lectura, matemáticas y ciencias.

La evaluación PISA, se aplicó en el año 2012 a los 34 países miembros de la Organización para el Desarrollo y Crecimiento Económicos (OCDE), y a 31 países asociados, se centró en matemáticas, con evaluaciones menores en lectura, ciencias y solución de problemas. Se destacan algunos resultados para México:¹⁰⁵

- La diferencia en el índice de calidad de los recursos educativos entre escuelas es la más alta de los países miembros de la OCDE y la tercera

¹⁰⁵ Los datos de la prueba PISA, se tomaron del Coneval. Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014, p. 99

más alta de los participantes en la prueba PISA, lo que refleja la alta desigualdad en la distribución de recursos.

- La cobertura escolar es del 70%, la tercera más baja entre los países participantes en la prueba PISA.
- En matemáticas, el 55% no alcanza el nivel de competencia básico; menos del 1% alcanza el nivel de competencia alto; el promedio es de 413 puntos, mientras en los países miembros de la OCDE es de 494 puntos, la diferencia equivale a dos años de escolaridad.
- En lectura, el 41% no alcanza el nivel de competencia básico; menos del 0.5% alcanza el nivel de competencia alto; el promedio es de 424 puntos, el promedio en OCDE es de 496 puntos, la diferencia equivale, también a dos años de escolaridad.
- En ciencias, los resultados son similares, 47% no alcanza el nivel de competencia básico; menos del 0.5% alcanza el nivel alto; el promedio para los alumnos mexicanos es de 415 puntos y el promedio de los países miembros de la OCDE es de 501, la diferencia es de por lo menos dos años de escolaridad.

Los resultados muestran que a pesar del avance en la cobertura educativa, de 58% en 2003 se alcanzó el 70% en 2012, todavía tenemos un rezago importante, pero, lo más alarmante es que la calidad de la educación es muy baja, los resultados de la prueba PISA, así lo demuestran.

d). Desigualdad de ingresos.

Finalmente, Oportunidades, a través de los apoyos que otorga (redistribución del ingreso), ayuda a reducir la desigualdad económica que existe entre la población más pobre en relación con los más ricos.

De acuerdo a la información del CONEVAL, contenida en la medición de la pobreza en México 2014, los porcentajes en pobreza y pobreza extrema, se pudieron reducir gracias a la transferencia de recursos vía programas como Progresas – Oportunidades; Procampo, Adultos mayores 65 y más; Apoyo Alimentario, entre otros.

El efecto de los transferencias es muy bajo, en proporción a los recursos que se ejercen vía los programas sociales; la pobreza (población con ingresos inferiores a la línea de bienestar y al menos una carencia social) se redujo de 48.3% (sin transferencias) a 46.2%, lo que equivale a 2.6 millones de personas y la pobreza extrema (población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y al menos 3 carencias sociales) se redujo de 11.8% a 9.5% lo que equivale a 2.8 millones de personas.

Si se suma la población que salió de condición de pobreza con la que salió de pobreza extrema, tenemos que 5.4 millones de personas, gracias a los apoyos de los programas sociales, mejoró su condición. Es obvio que la reducción es marginal, tomando en cuenta que solo Oportunidades, tiene un padrón de beneficiarios de 25.9 millones de personas.

Es necesario ver con prudencia estos números, porque los programas sociales están diseñados para que los apoyos sean un complemento y no un sustituto del ingreso; el apoyo de Oportunidades a cada familia no es suficiente por sí mismo de superar la línea de pobreza; la pobreza y pobreza extrema, no solo se refiere a la carencia de ingreso, incluye la carencia a los derechos sociales (alimentación,

educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios a la vivienda) y se debe tomar en cuenta que la superación de los umbrales de pobreza puede deberse a el cambio de situación de la familia.¹⁰⁶

e). Factores económicos y su repercusión en el combate a la pobreza.

Entonces, si Oportunidades es un programa consolidado, con reglas de operación que se van adecuando cada año, a efecto de focalizar mejor a la población objetivo, con una cobertura cercana a los 26 millones de personas, los apoyos llegan a representar el 25% del total de ingresos de las familias,¹⁰⁷ y, en contraparte, los logros en los tres derechos sociales que conforman el programa (educación, salud y alimentación), siguen siendo mínimos; ¿Cuál es la razón por la que, después de 18 años, no tenga logros significativos en el combate a la pobreza?

La respuesta se encuentra en el ámbito económico, la política social está supeditada a la estructura económica, o dicho de otra forma, el programa debe ir acompañado del crecimiento sostenido de la economía, empleo formal con acceso a la seguridad social, estabilidad macroeconómica y reducción de la desigualdad de ingreso.¹⁰⁸

El economista Carlos Tello, sostiene que el comportamiento de la economía repercute en la pobreza, la política económica en este periodo [1982-1988] no estimuló el crecimiento, esto generó desempleo y como consecuencia de este, aumentó el empleo informal.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Fernando Cortés. Gasto social y pobreza, p. 7

¹⁰⁷ Nora Lustig, El impacto de 25 años de... op.cit., p. 313

¹⁰⁸ Coneval. Informe de la Evaluación... op. cit, pp. 89-95; Santiago Levy y Evelyne Rodríguez (Coordinadores). Op. cit. p.13

¹⁰⁹ Carlos Tello. Estancamiento económico: desigualdad y pobreza (1982-2009), p. 19-20

Las medidas de ajuste y estabilización, que se tomaron para combatir la crisis, en 1982, reducción del déficit público, reducción del gasto público, desincorporación de las empresas paraestatales, orientación de la economía al comercio exterior con la entrada al GATT y posteriormente el TLCAN, no lograron controlar la crisis y, a cambio, provocaron un lento crecimiento o estancamiento de la economía y la desigualdad del ingreso.¹¹⁰

Aunque en el año 1989 ante la evidencia del fracaso de la política económica se hacen ajustes en lo interno: se firmó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico y se reestructuró la deuda externa, logrando estabilidad económica, control de la inflación y un crecimiento ligero de la economía; los salarios de los trabajadores se siguen rezagando.

El crecimiento de la economía, se vió afectado nuevamente por la crisis de 1994 y aunque se recuperó a partir de 1996, no logra hasta la fecha, un crecimiento sostenido, ni adecuado para las necesidades del país. (gráfica 5 “PIB 1994-2014” del anexo).

En cuanto a la desigualdad de ingreso, en 1984, el decil más pobre de la población obtenían el 1.4% del ingreso total y para el 2008 bajó su ingreso al 1.2%; en el lado contrario el decil más rico en 1984, obtenía el 36.8% y para 2008 aumentó a 40.3% del ingreso total.¹¹¹

La desigualdad vista a través del “coeficiente de Gini” (establece que una economía que tiene una distribución perfectamente equitativa, le corresponde el valor “0” y lo contrario, el ingreso se concentra en una sola persona el valor es “1”) en el año 1984 era de 0.47, llegando a 0.53 en 1989.¹¹² De acuerdo con la

¹¹⁰ Idem., p. 8

¹¹¹ Idem., p.10

¹¹² Nora Lustig. Op. cit., p.295

información del CONEVAL, el índice de Gini, ha venido disminuyendo de .0529 en 1992 a .0498 en 2012.¹¹³

Los valores que obtiene México, en el coeficiente de Gini, lo ubican como un país con una desigualdad de ingreso elevada. Los resultados de la OCDE, ubican a México en el lugar 33 de 34 países miembros, solo delante de Chile.

En lo que respecta al derecho a la seguridad social es el de mayor rezago en las mediciones que realiza el CONEVAL, para el año 2014, el 58.5% de la población, es decir, 70.1 millones de personas no tenían acceso a esta cobertura;¹¹⁴ es un problema muy grave, por las repercusiones que tiene en otros derechos sociales, afecta la salud, por carecer del servicio que otorgan las instituciones como el ISSSTE o el IMSS y al llegar a la edad adulta, no se tiene acceso a una pensión o jubilación y los derechos que ello representa. Para reducir este problema, se han implementado, a nivel federal, básicamente dos programas: “Seguro Popular” (atención médica) y pensión para adultos mayores, pero no logran ser un sustituto adecuado por no contar con los beneficios que la seguridad social del IMSS y el ISSSTE tienen.¹¹⁵

El trabajo informal, es un reflejo de la grave carencia del derecho de seguridad social, esta tendencia se empezó a incrementar en la década de 1980-1990, con el aumento del desempleo y ha continuado hasta la fecha. Al tercer trimestre de 2014 el empleo informal representa el 58% de la población ocupada, es decir, 28.8 millones de personas de un total de 49.7.¹¹⁶

Otro factor económico es el deterioro del ingreso, desde 1982 y hasta el año 2000 el salario mínimo se redujo en términos reales un 57.7%, a partir de entonces se

¹¹³ Coneval. Informe de la Evaluación... op. cit, p. 67

¹¹⁴ Coneval. Medición de la pobreza en México... op.cit., gráficas “Cambios en las dimensiones de la pobreza 2012-2014” (porcentaje) y (millones de personas)

¹¹⁵ Coneval. Informe de la Evaluación... op. cit, pp. 38-41

¹¹⁶ Idem., p. 46

ha mantenido constante¹¹⁷ (gráfica 4 del anexo). Mientras que de 1992 a 2012 el poder adquisitivo promedio ha disminuido, por lo que, a pesar de los logros de la política social, es una causa de que las políticas de combate a la pobreza no puedan reducir la pobreza.¹¹⁸

Como asevera Carlos Tello, “por más programas de combate a la pobreza que se lleven a la práctica, difícilmente podrán superar las condiciones de pobreza, si el resto de la política económica y social promueve la desigualdad”¹¹⁹

En resumen, “los problemas estructurales de la economía [desde la crisis de 1982 y hasta la fecha] persisten, el neoliberalismo ha dejado crecimiento lento de la economía, coeficiente bajo de la inversión, baja captación tributaria y empeoramiento de la distribución del ingreso”.¹²⁰

¹¹⁷ Idem., p. 94

¹¹⁸ Idem., p. 52

¹¹⁹ Carlos Tello. Op. cit., p. 20

¹²⁰ Héctor Guillén Romo. De la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico, p. 45

CONCLUSIONES

El periodo de crecimiento y estabilidad que había tenido México hasta fines de la década de los años 60 (del siglo XX), empezó a declinar iniciando la década de los 70 y tiene su primer gran consecuencia en la crisis de 1976, con la devaluación del peso frente al dólar. Esta es la primera ocasión en que los organismos internacionales, en específico el FMI, intervienen otorgando préstamos y al mismo tiempo presionan al gobierno mexicano para tratar de imponer medidas de ajuste neoliberales.

El auge petrolero, descubrimiento de pozos y alza del precio internacional, le permiten al gobierno no seguir las políticas neoliberales de austeridad. Es obvio que el gobierno de José López Portillo no estaba de acuerdo con las medidas que, en su caso, le había impuesto el FMI en la crisis de 1976, por esa razón, aprovecha la coyuntura del auge petrolero para encauzar el crecimiento por esa vía.

Sin embargo, la llegada al poder del grupo que encabezaba Miguel de la Madrid, en 1982 y la crisis de ese año, provocada por la fuga de capitales y la caída de los precios del petróleo, permiten al gobierno adoptar las medidas económicas tendientes a implantar el modelo neoliberal.

El fracaso inicial de las medidas económicas provocó el enfrentamiento entre dos facciones del partido en el poder, el cual llegó hasta las elecciones presidenciales de 1988. A pesar de la crisis política vivida, no impidió la continuidad del grupo que coincidía con la visión neoliberal.

El poder consolidar el modelo neoliberal se llevó prácticamente dos periodos presidenciales y al final, cuando se empezaba a tener un ligero repunte en la economía (crecimiento del PIB, inflación con tendencia a la baja, estabilidad cambiaria), se presenta una nueva crisis, derivada del endeudamiento externo.

La constante de la política económica neoliberal ha sido la falta de crecimiento sostenido, contracción de los salarios, desigualdad del ingreso y el crecimiento del empleo informal.

En lo que se refiere a la política social como parte integral del modelo económico neoliberal, empieza a establecerse como una nueva forma de concebir la pobreza y la forma como se atiende.

En un inicio se rompió con los sistemas a nivel macro de atención a la pobreza, el SAM y la COPLAMAR, aunque se mantuvieron los programas específicos, ya que la prioridad para el gobierno era solucionar la crisis económica financiera.

Después de un sexenio, en 1988, y en aras de consolidar el modelo neoliberal se cambió la estrategia y a la par de la atención a los problemas económicos que persistían, el Presidente Carlos Salinas creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para la atención de los más pobres.

El PRONASOL no logró alcanzar las metas propuestas, pero la política neoliberal se consolida, por lo que Ernesto Zedillo creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), a partir del año 1997. El programa se apega a la teoría neoliberal de atención a la pobreza, de acuerdo a Gary Becker, el Estado debe proporcionar a la población pobre, con programas focalizados y dirigidos, pero sin distorsionar el mercado, el capital humano necesario, haciendo énfasis en la educación, para su progreso económico.

Bajo ese mismo punto de vista neoliberal, los programas que ya existían al momento de ponerse en marcha el PROGRESA y que duplicaban el apoyo con otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, fueron modificados o eliminados.

El PROGRESA logró trascender, solo cambia de nombre a Oportunidades, consolidándose como el programa emblemático de la política social, siendo el de mayor presupuesto y el que más beneficiarios atiende.

Sin embargo, el objetivo original de romper la pobreza intergeneracional no se ha podido cumplir, ya que aunque los beneficiarios tienen más años de escolaridad que sus padres, la obtención de mejores empleos no se ha podido lograr, por esa razón se amplían los objetivos para que mediante capacitación y el Servicio Nacional de Empleo se logre la inserción laboral y los beneficiarios logren mejorar su calidad de vida.

La población en condiciones de pobreza llega a 52.3 millones de personas en el año 2008, con la medición de tipo unidimensional, elaborada por el Comité Técnico de la SEDESOL, y en ese entonces, era la medición oficial. En ese mismo año, pero con el método de medición multidimensional, se reduce en 3.5 millones de personas, al reconocer solo 48.8 millones de personas como pobres.

Con estas cifras, podemos aseverar que si bien la metodología multidimensional, tiene la cualidad de considerar el ingreso y los derechos sociales, lo que permite conocer mejor las condiciones de la población en general y así poder tomar decisiones tendientes a solucionar cuestiones específicas, como por ejemplo la calidad de la educación o la cobertura de salud; en sentido contrario, es claro que la pobreza se subestima.

Las mediciones de pobreza, a pesar de subestimarse en los cálculos oficiales, nos reflejan la tendencia a la alza, de 48.8 millones de personas en condiciones de pobreza en el año 2008, a 55.3 millones en 2014, lo que nos lleva a pensar en dos cuestiones.

Por un lado y a pesar de que en el discurso se diga que la política social es la vía para la prevención y el combate a la pobreza, en la práctica esto no es real, los

programas sociales, en específico Oportunidades, se convirtió en una administración de la pobreza, con la finalidad de que no se desborde o en un instrumento para paliar los efectos de la economía en los hogares más pobres, solo así se entiende que cada año su presupuesto crezca, el número de beneficiarios también aumente y la pobreza en lugar de disminuir, aumenta.

Oportunidades logró que los hogares beneficiados tuvieran acceso a más alimentos, pero no mejoró sustancialmente su nutrición; también más consultas médicas, pero no una mejoría de la salud, ni del servicio que se les presta a los pobres o beneficiarios; y más niños y jóvenes en las escuelas, pero no una educación de calidad.

El combate a la pobreza pasa, entonces por otra vertiente: la política económica, mientras exista una alta desigualdad en el ingreso, bajos salarios, alto porcentaje de empleo informal, será difícil que se pueda reducir y, menos aún, erradicar por completo la pobreza.

La política económica implementada a partir de la crisis de 1982, con las medidas de ajuste para mantener la estabilidad financiera no ha logrado reducir la desigualdad de ingreso, la creación de empleos bien remunerados y con derecho a la seguridad social y a cambio, ha incrementado el empleo informal.

El comportamiento de la pobreza es inverso al comportamiento de la economía, cada vez que se presenta una crisis, la pobreza aumenta y cuando se tiene crecimiento, la pobreza tiende a disminuir.

En efecto, esto se cumple al revisar el comportamiento de la pobreza, después de la crisis de 1995, para el siguiente año encontramos el porcentaje de pobreza más alto registrado (el 69% de la población), después disminuye paulatinamente, hasta llegar a 44% y comienza un nuevo repunte a partir de 2008, con el alza de precios de los alimentos y la crisis financiera que se generó en los Estados Unidos.

Por su parte, la Administración Pública a través de la política social, con los apoyos que entrega a la población más pobre ayuda a que el impacto de los efectos de la crisis, sean menos severos.

Podemos afirmar que la pobreza tiene su causa y origen en los resultados de la política económica, y la política social solo puede ayudar a que la severidad de la pobreza disminuya y en menor medida ha logrado que las familias se ubiquen por encima del umbral de pobreza.

Para poder realmente disminuir la pobreza, se tiene que disminuir la desigualdad de ingreso, generar empleos formales permanentes, bien remunerados y con las prestaciones de ley, incrementar el salario mínimo en términos reales (este tema estuvo a debate durante las campañas políticas previas a las elecciones federales de 2015, pero no tuvo mayor repercusión) y que el sistema tributario sea progresivo.

Se dice fácil, pero llevarlo a la práctica no lo es, ya en 1965, el Doctor Pablo González Casanova, en su obra clásica “La Democracia en México”, da cuenta de la desigualdad del ingreso y propone como medidas clásicas para su redistribución, el aumento de los salarios reales y la redistribución de la carga tributaria. Debemos tomar en cuenta que México estaba en otras circunstancias, el “milagro mexicano” de la economía estaba en pleno auge.

Sin embargo, han pasado poco más de 50 años, se agotó el modelo de sustitución de importaciones, se adoptó el modelo neoliberal, hemos vivido varias crisis internas y externas, la economía se volvió dependiente del petróleo, la democracia se hizo efectiva en el rubro de la alternancia del poder, pero la pobreza continua y se acrecienta.

Para combatir y reducir los niveles de pobreza, se tienen que eliminar o disminuir las causales generadas en la economía; ya que no será posible, únicamente, con

programas sociales de asistencia y con un presupuesto reducido, rescatar a más de 55 millones de mexicanos de la pobreza.

Fuentes de información:

Boltvinik, Julio. Opciones metodológicas para medir la pobreza en México, en Revista Comercio Exterior, octubre de 2001. México, pp. 869-878

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (Coordinadores). La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos. Siglo XXI Editores. México 2005. pp. 315 – 347.

Boltvinik, Julio, et al., Evolución de la pobreza y la estratificación social en México y en el Distrito Federal 1992 - 2010. Valoración crítica de las metodologías de medición y de las fuentes de información. México.

Boltvinik, Julio y Marín, Alejandro. La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar. Génesis y desarrollos recientes, en Revista Comercio Exterior, vol. 53, número 5, mayo de 2003. México, pp. 473 – 484.

Campuzano Montoya, Irma. Las elecciones de 1988 en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México. Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México. 2002, pp. 207 – 241.

Carsten Ebenroth, Thomas y Gándara, Gabriela. El Plan Brady y la negociación de la deuda mexicana en Revista Comercio Exterior, vol. 40, número 4, abril de 1990. México, pp. 303 - 308.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar. Sedesol. México, 2002.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación específica de desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México, 2014 – 2015.

----- . Evaluación Integral del desempeño de los programas federales de ayuda alimentaria y generación de capacidades 2010 – 2011. México.

----- . Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012, México.

----- . Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014. México, julio 2015.

----- . Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México, 2009 – 2010.

----- . Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008 – 2010. México, julio 2011.

Cortés, Fernando. Gasto social y pobreza, documento de trabajo. Programa Universitario de Estudios de Desarrollo, UNAM. México, 2014.

Czarnecki, Lukasz. La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?, en revista Frontera Norte, volumen 25, número 49, México, enero – junio 2013, pp. 179-188

Escobar Latapí, Agustín y González de la Rocha, Mercedes. Evaluación cualitativa de mediano plazo del programa Oportunidades en zonas rurales. Evaluación externa de impacto 2004. Cuernavaca, Morelos, México, 2005

Fernández Ruíz, Jorge. El manejo de la deuda pública externa en Crecimiento económico y equidad. El Colegio de México. México 2010, pp. 215-248

Guillén Romo, Héctor. México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico en Revista Comercio Exterior vol. 63, número 4, julio – agosto de 2013. México, pp. 34 – 60.

Guillén Romo, Héctor. Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982). Ediciones Era, México, 1984.

Instituto Nacional de Solidaridad. La Reforma Social, México, 1993.

Laurell, Asa Cristina. Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza en Revista Nueva Sociedad, número 131, mayo – junio 1994. México.

Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne. Sin herencia de pobreza: el programa Progresá – Oportunidades de México. Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta. México 2005.

Lustig, Nora. El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad en Crecimiento económico y equidad. El Colegio de México. México 2010 pp. 291-320.

Lustig, Nora. Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995, en Revista de la Cepal, número 61, abril de 1997, Chile, pp. 39 - 62

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988. México, 1983.

----- Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994. México, 1989.

----- Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. México, 1995.

Sen, Amartya. La economía política de la focalización en Revista Comercio Exterior, vol. 53, número 6, junio de 2003. México.

Solís, Leopoldo. Desarrollo estabilizador y desarrollo compartido en Revista Vuelta, número 31, 1979.

Zepeda Miramontes, Eduardo. El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social, en Revista Frontera Norte, número especial, 1994.

Páginas electrónicas:

Banda, Humberto, Chacón, Susana. La crisis financiera mexicana de 1994: una visión política-económica. Foro Internacional en línea 2005, XLV (Julio-Septiembre) [Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2015] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921013004>> ISSN 0185-013X

Barajas Gabriela. Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy, consulta en línea (fecha de consulta 14 de noviembre de 2015) http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/LBGJ5NUYTYQ_Q1JC9T6A9EKXUELQ93T.pdf

Dellanegra, Luis. El Consenso de Washington de 1989. (fecha de consulta 11 de mayo de 2016) https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1EODB_enMX545MX556&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=luis%20dellanegra%20el%20consenso%20de%20washington

Banco de México, La economía mexicana en 1997 (resumen del informe anual del Banco de México) en Revista Comercio Exterior, mayo de 1998 (fecha de consulta 14 de noviembre de 2015). <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/346/6/RCE10.pdf>

Scott, John. Análisis del Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Informe final. CIDE, México, 1999 (fecha de consulta 16 de octubre de 2015). <http://www.virtual.chapingo.mx/dona/paginaCBasicos/progresas.pdf>

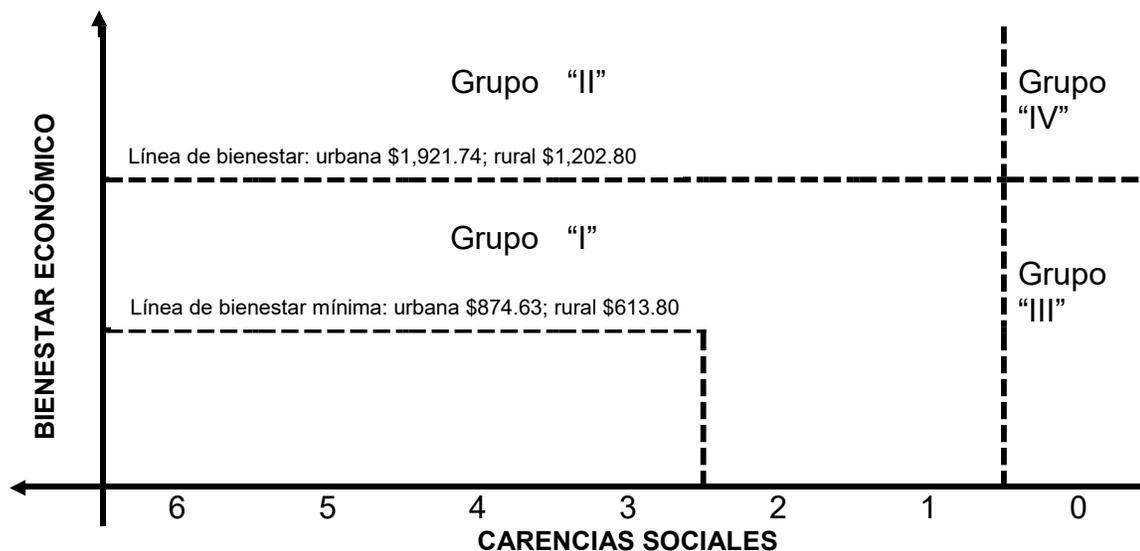
Tello, Carlos. Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009, en Economía UNAM, vol. 7, número 9. (fecha de consulta 3 de noviembre de 2015) <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam19/ECU001900701.pdf>

Tetreault, Darcy Víctor. La política social y los programas para combatir la pobreza en México. ¿Oportunidades para quiénes? En Estudios críticos del desarrollo, vol. II, número 2, primer semestre de 2012, pp. 41-74 (fecha de consulta 16 de octubre de 2015). <http://estudiosdeldesarrollo.net/critical/rev2/2.pdf>

ANEXOS

Gráfica 1.

Metodología de medición multidimensional del Coneval.



Fuente: CONEVAL, Metodología de medición multidimensional de la pobreza en México.

Los ingresos de los grupos "I" y "III" son inferiores al de la línea de bienestar; con las metodologías de Línea de pobreza que se utilizaron hasta 2006, serían considerados pobres, en la metodología multidimensional de Coneval, la población de los grupos "II", "III" y "IV" no se consideran pobres.

Las carencias sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación) se consideran de igual importancia, por lo que cualquier combinación mayor a 3 se considera como privación extrema

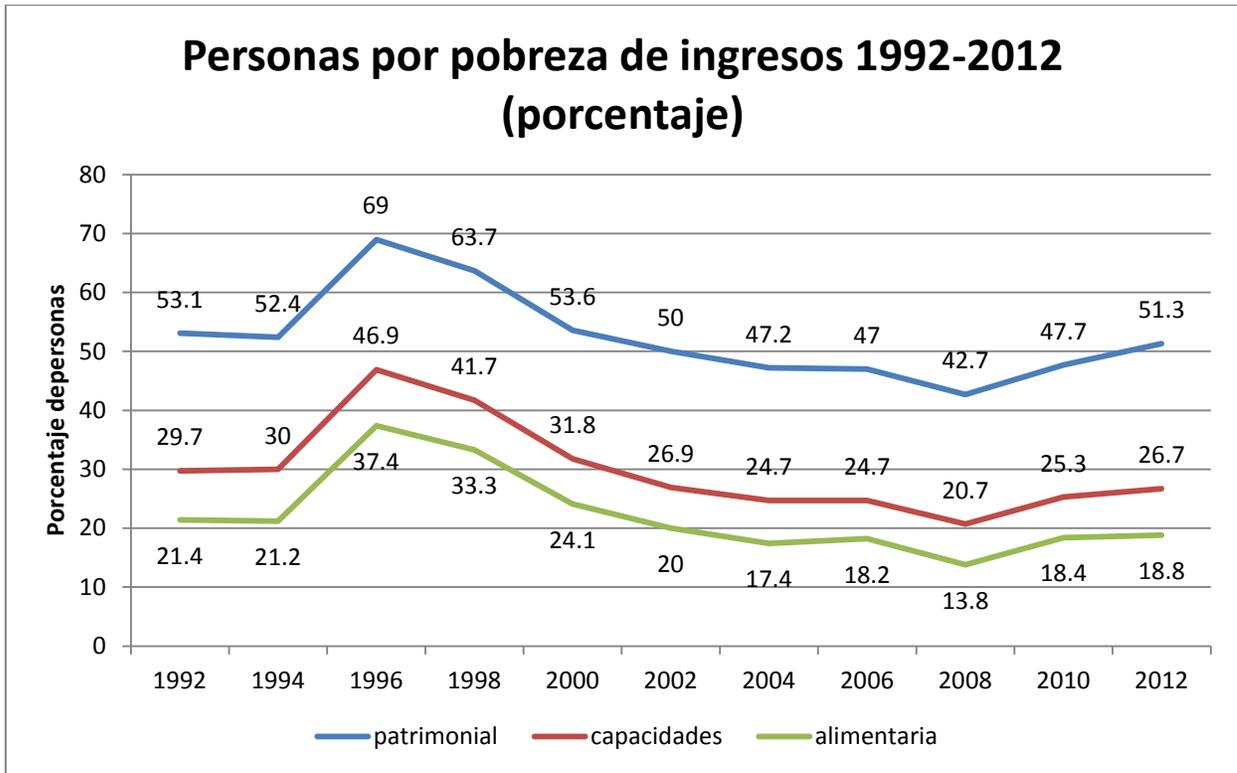
A diferencia de cualquier otra gráfica (normalmente se lee de izquierda a derecha); en esta las carencias sociales van de mayor a menor.

Los montos de las líneas de bienestar y bienestar mínima, expresados en la gráfica, son los que se consideraron para el año 2008. Los montos actuales (2014) para esos parámetros son:

Línea de bienestar urbana \$2,542.13; rural \$1,614.65

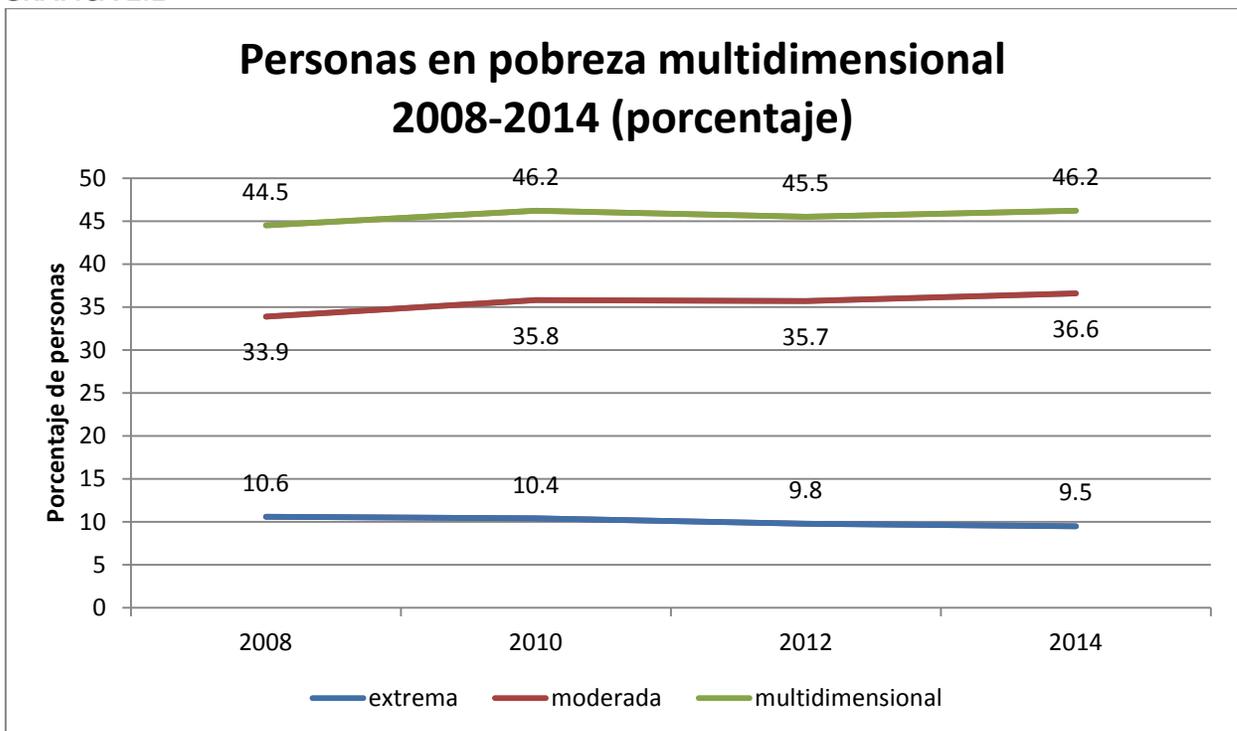
Línea de bienestar mínima urbana \$1,242.61; rural \$868.25

GRÁFICA 2



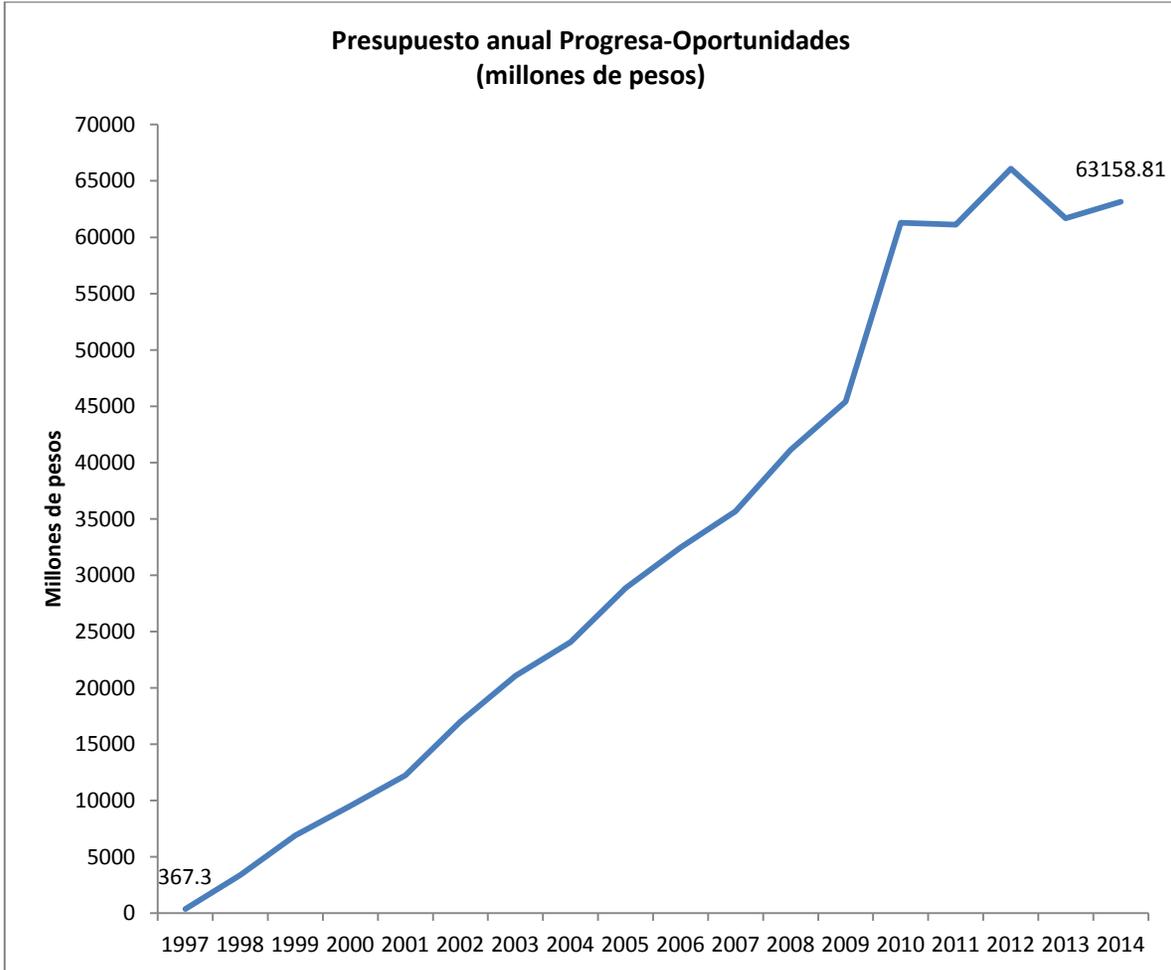
Fuente: CONEVAL. Medición de la pobreza en México y las Entidades Federativas 2014.

GRÁFICA 2.1



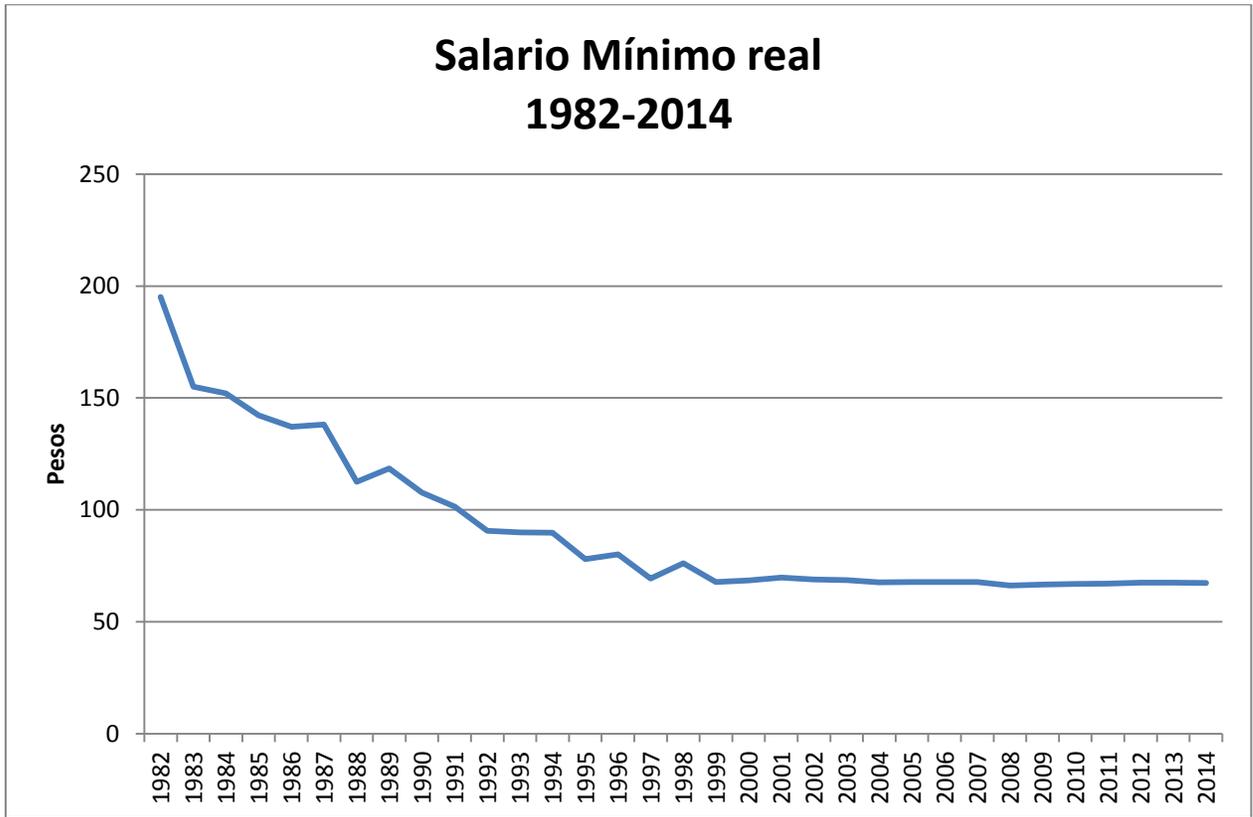
Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL. Medición de la pobreza en México y las Entidades Federativas 2014.

GRÁFICA 3



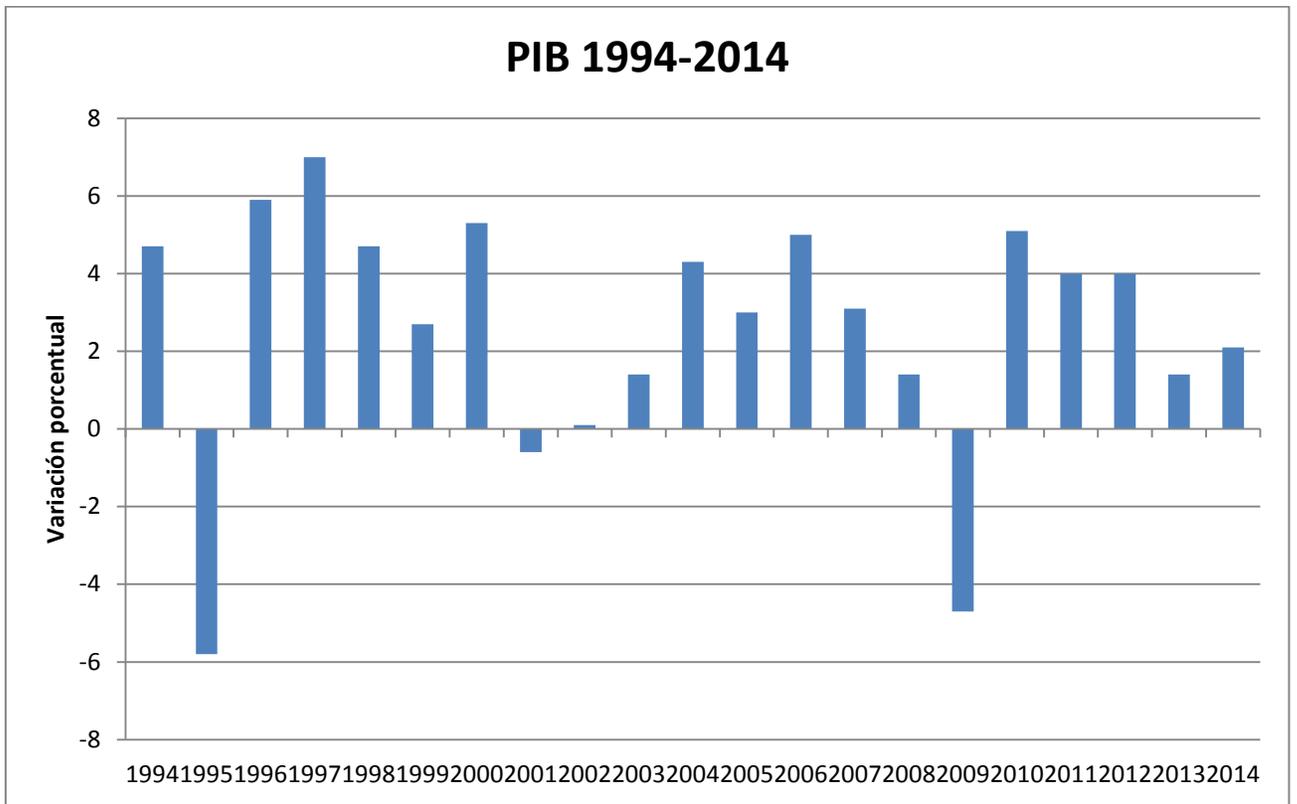
Fuente: CONEVAL. Información específica de desempeño del programa Oportunidades 2007-2014 y Fernando Cortés. Gasto Social y Trabajo, documento de trabajo.

GRÁFICA 4



Fuente: CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2014 (gráfica 30)

GRÁFICA 5



Fuente: CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2014 (gráfica 27)

CUADRO 1.

**OPORTUNIDADES
MONTOS DE APOYOS VIGENTES JULIO-DICIEMBRE 2014**

Monto mensual de apoyos	
Alimentario	\$ 335.00
Alimentario complementario	140.00
Apoyo Infantil	120.00
Adultos Mayores	370.00

Monto mensual de apoyos educativos		
Primaria	Hombres y Mujeres	
Primero	\$ 175.00	
Segundo	175.00	
Tercero	175.00	
Cuarto	205.00	
Quinto	265.00	
Sexto	350.00	
Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	\$ 515.00	\$ 540.00
Segundo	540.00	600.00
Tercero	570.00	660.00
CAM Laboral	Hombres	Mujeres
Primero	\$ 865.00	\$ 990.00
Segundo	925.00	1,055.00
Tercero	980.00	1,120.00
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
Primero	\$ 865.00	\$ 990.00
Segundo	925.00	1,055.00
Tercero	980.00	1,120.00

Monto de apoyos de útiles escolares		
	Adquisición de útiles	Reposición de útiles
Primaria	\$ 235.00	\$ 115.00
Secundaria	440.00	No aplica
CAM Laboral	440.00	No aplica
Educación Media Superior	440.00	No aplica

Monto máximo mensual por familia		
Tipo de apoyo	Con beneficiarios en primaria y secundaria	Con beneficiarios en Educación Media Superior
Alimentario	\$ 335.00	\$ 335.00
Alimentario complementario	140.00	140.00
Subtotal:	475.00	475.00
Monto máximo de becas	1,350.00	2,470.00
Monto máximo de apoyos	1,825.00	2,945.00

El apoyo infantil se otorga por cada niño de la familia que tenga entre 0 y 9 años, se limita a un máximo de 3 niños. Este apoyo se considera dentro del monto máximo de becas.

El apoyo a adultos mayores se otorga de manera adicional al monto máximo de apoyos, por cada miembro de la familia mayor de 70 años.

Las becas para primero y segundo de primaria solo aplican para comunidades con población menor a 2,500 habitantes.

El CAM Laboral, se refiere a escuelas de educación especial, incluyendo los Centros de Atención Múltiple.

Las becas educativas se otorgan durante los 10 meses del ciclo escolar.

El apoyo a los jóvenes que terminan su ciclo de educación media superior, antes de los 22 años es de: \$4,890.00.

Fuente: Reglas de Operación del Programa Prospera, publicadas en el DOF, el 30 de diciembre de 2014.

SIGLAS

AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro.
BM	Banco Mundial.
CBA	Canasta Básica Alimentaria.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CETES	Certificados de la Tesorería de la Federación.
CNSE	Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.
CONASUPO	Comisión Nacional de Subsistencias Populares.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Zonas Marginadas.
EDA	Esquema de Apoyo Diferenciado.
ENCASEH	Encuesta de las Características Socio-económicas de los Hogares.
ENCASEL	Encuesta de las Características Socio-Económicas de las Comunidades.
ENCASURB	Encuesta de las Características Socio-económicas de los Hogares Urbanos.
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares.
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
FDN	Frente Democrático Nacional.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
LBM	Línea de Bienestar Mínimo.
LP	Línea de Pobreza.
MMIP	Método de Medición Integral de la Pobreza.
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PAN	Partido Acción Nacional.
PDHO	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIDER	Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural.
PIRE	Pacto Inmediato de Recuperación Económica.
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos.
PMS	Partido Mexicano Socialista.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PPS	Partido Popular Socialista.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PROCAMPO	Programa de apoyos directos al campo.
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación.
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad.
SAM	Sistema Alimentario Mexicano.
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
TELMEX	Teléfonos de México.
TESOBONOS	Bonos de la Tesorería de la Federación.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.