

00467
7

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**LAS POLÍTICAS SOCIALES DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO:
EL CASO DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN
(PROGRESA), 1997-2002**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:
FERNANDO PINEDA MORALES

ASESOR Y DIRECTOR DE TESIS:
DR. HORACIO MACKINLAY GROHMANN

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.,

MARZO, 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1



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.

*A mis padres
A Aura y Fernando P. Alvarez
Al lector*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: FERNANDO TINEDA MORALES

FECHA: 27-feb-2003

FIRMA: 

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2

*...pero toda interpretación -se admita o no- es
también una confesión del intérprete.*

Georg Simmel

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3

Agradecimientos

En primer término agradezco la ayuda y confianza que me brindaron mi tutor y director de tesis el Dr. Horacio Mackinlay Grohmann y a quienes me leyeron con agudeza crítica y dedicación: los Doctores Jorge Cadena Roa y Luis Aboites Aguilar, a la Doctora Lucero Jiménez, y al Maestro Guillermo Farfán de quien recibí atinadas críticas, comentarios y sugerencias. A mi director de tesis, el Dr. Horacio Mackinlay le debo mucho pues no sólo aprendí de su experiencia, sino que me apoyó siempre y tuvo confianza en que yo cumpliría con mis compromisos. Del mismo modo, no quiero dejar de mencionar al Maestro Carlos Gallegos, amigo y profesor, de quien recibí críticas y sugerencias metodológicas al inicio de mi investigación.

A mis amigos Francisco A. Villa, Valentín Martínez C., Carlos Flores, y Rubén Sánchez M., con quienes compartí ideas y discusiones, les debo su amistad en la búsqueda de un conocimiento que refleje la pasión por coadyuvar a construir un mundo mejor, si no para nosotros, si para las generaciones futuras.

Asimismo, le agradezco a Jaime y a quienes desde su trabajo técnico en la coordinación de la Maestría en Estudios Políticos y Sociales, me brindaron su apoyo invaluable en todas las gestiones administrativas para culminar este trabajo.

Por último, y no por ello menos importante, expreso mi gratitud a todas las personas e instituciones que, de un modo u otro, directa o indirectamente, también me apoyaron y no las he mencionado aquí, y sin las cuales tampoco hubiera sido posible realizar este trabajo.

Por lo antes mencionado y con un meritorio reconocimiento a todos ustedes, con mi profundo agradecimiento, muchas gracias.

Fernando Pineda Morales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4

ÍNDICE

Página

Introducción.....	1
1. Marco referencial	
1.1 Pobreza: concepto y discurso.....	13
1.2 Métodos para medirla.....	28
1.3 El enfoque de las necesidades básicas.....	36
2. La pobreza en México	
2.1 Los estudios en México.....	42
2.2 Métodos para medirla.....	49
2.3 ¿Cuántos pobres hay en México?.....	56
2.4 Perfil socioeconómico de los hogares pobres: más allá de lo económico.....	60
3. La política social	
3.1 Concepto de política social.....	68
3.2 La política social aplicada en México.....	76
3.3 Antecedentes de las políticas contra la pobreza en México.....	80
3.3.1 El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).....	82
3.3.2 El Programa de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).....	85
3.3.3 El Sistema Alimentario Mexicano (SAM).....	89
3.3.4 Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988): la política social diluida.....	91
3.3.5 El Ramo 26: la integración de estrategias sectoriales para la superación de la pobreza.....	94
3.4 El combate a la pobreza durante el sexenio 1988-1994: en busca de la legitimidad perdida.....	96
3.4.1 El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).....	96
4. El nuevo enfoque para aliviar la pobreza: el programa "Progresá"	
4.1 El contexto político y social.....	106
4.2 Antecedentes del Progresá: programas de alivio a la pobreza entre 1995 y 1997.....	107
4.3 Reconocimiento de la pobreza e identificación de "Regiones Prioritarias".....	116
4.4 Características y estructura del programa Progresá.....	122
4.4.1 Estrategias y objetivos.....	123
4.4.2 Componentes.....	125
4.4.3 Población objetivo y mecanismos de selección.....	130

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

S

5. La experiencia de "Progresá", 1997-2002

5.1 Focalización y selección de hogares.....	134
5.2 El componente educativo.....	148
5.3 Atención a la salud y servicio médico.....	155
5.4 Nutrición.....	161
5.5 Desarrollo comunitario.....	163
5.6 Progresá y su relación con los procesos políticos-electorales.....	166
Conclusiones.....	172
Fuentes consultadas.....	183
Índice de cuadros y esquemas.....	197
Abreviaturas.....	199

TRICOM
FALLA DE ORIGEN

6

INTRODUCCIÓN

A medida que avanzamos en este nuevo milenio, las persistentes desigualdades económicas y sociales en México han tomado un giro inesperado: se dejan de realizar esfuerzos para reducir estas desigualdades y se reconoce su permanencia y hasta su funcionalidad para el desarrollo de la economía. En este contexto, predominan los estudios sobre la pobreza con un enfoque orientado al mercado (neoliberal) y a disposición de las últimas administraciones de gobierno para seguir esa perspectiva.

En dichos estudios se remarca constantemente la influencia de la globalización en la vida política interna del país; aunque en realidad, como señala Julieta Campos (1996), siempre ha existido un fuerte vínculo entre el contexto internacional y la vida nacional. Por ejemplo, en el periodo del llamado "milagro mexicano" -que va de 1940 a 1970-, México nunca estuvo aislado del mundo económico. Aunque, hay que señalar que, en ese mismo periodo muchos de los países en desarrollo tuvieron un crecimiento exitoso en su economía, crecieron a tasas superiores del cinco por ciento anual. Y si el desarrollo del país estaba fundamentado en el fortalecimiento del mercado y consumo interno, fue porque los demás países reproducían el mismo esquema con sus economías.

Sin embargo, con la integración mundial las estrategias del gobierno se modificaron. Actualmente, la economía no se fundamenta en el fortalecimiento del mercado interno, sino más bien se le ha dado prioridad a la economía global en detrimento de la economía local, donde el papel del FMI y el Banco Mundial en la orientación de las políticas económicas es fundamental.

Bajo este nuevo paradigma, desde inicios de la década de los años noventa, se ha aplicado de una manera conceptualmente uniforme en casi todos los países de América Latina, un paquete de reformas económicas y sociales principalmente basadas en el principio del interés individual como móvil de la conducta humana, la búsqueda de la ganancia como principal motivador de las actividades económicas y el mercado como el mecanismo social más eficiente para la asignación de los recursos. Bajo ejes conceptuales basados principalmente en el detrimento de los beneficios sociales; se ha reducido la intervención del Estado, se han privatizado empresas y servicios estatales, se ha expandido significativamente el sector privado y se han abierto las economías a la competencia en un mundo globalizado donde el poder corporativo invade cada vez más los espacios democráticos que se van abriendo, a tal grado que su influencia en las decisiones políticas en diferentes países es cada vez mayor. Las voces que pedían este alejamiento del Estado de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

asuntos políticos y sociales, se intensificaron desde la década de los ochenta (Véase, Rabotnikof, 1999; Offe, 1990).

Si bien en términos del control de la inflación, de mayor estabilidad macroeconómica y de más elevados niveles de productividad, las reformas implementadas podrían ser consideradas efectivas, quedan aún sustanciales problemas que resolver, sobre todo en lo que se refiere al costo social de esos procesos. Efectivamente, se ha construido una economía en términos de lo que la teoría económica propone, pero al mismo tiempo se ha vulnerado la sociedad ya que el ajuste económico ha tenido un dramático costo social. Por esta razón se demanda ahora en casi toda la región una política social más vigorosa centrada principalmente en el combate a la pobreza. Al mismo tiempo, que la política social se ha adecuado, y en cierto modo subordinado, a las exigencias del nuevo orden mundial.

Por tal razón, hoy en día, la política social instrumentada en buena parte de los países en América Latina, y en México en particular, se diseña en lo fundamental en instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, y FMI), quienes han venido recomendando que las políticas de ajuste y las reformas estructurales de la economía se complementen con programas sociales dirigidos a los extremadamente pobres, programas de asistencia y beneficencia pública que deben apelar a la participación popular, impulsar el desarrollo de la economía informal y resistir las reivindicaciones de los trabajadores urbanos organizados (Valencia y Barba, 1997:21). Incluso, las recomendaciones de estos organismos internacionales condujeron a un nuevo trato de los pobres en nuestro país (Torres Salcido, 2000:20).

La pobreza se ha agravado como consecuencia de los procesos de ajuste. En contra de la opinión de aquellos que proclaman y defienden la "neutralidad" de las políticas de ajuste, como el FMI y el Banco Mundial, en el sentido de que éstas no son responsables del incremento de la pobreza (incluso se argumenta que de no haberse aplicado estas políticas la pobreza sería todavía más aguda), destacan las posiciones de otros organismos internacionales, como la ONU, la Organización Mundial de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), o el Population Crisis Committee de Washington, que señalan como principales causas de la pobreza en la región: la distribución extremadamente desigual del ingreso, no sólo por los efectos de la crisis económica, sino por las políticas sociales ortodoxas de ajuste, que siempre recaen sobre los sectores más desfavorecidos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las debilidades de la política social, y los ataques de sectores influyentes al gasto social (Tavares, 1999:22-23).

A pesar de todo, los denominados indicadores sociales del desarrollo nos muestran que ha habido avances sociales en cuanto a la disminución de la mortalidad infantil e incremento en la esperanza de vida al nacer. Sin embargo, existe un creciente contraste entre el ritual declarativo y el hecho de que las propuestas no se traducen en compromisos, programas y medidas políticas de acción concreta que lleguen a los sectores más pobres. Ni existen tampoco las instituciones necesarias para hacer exigible lo que se compromete en el aspecto declarativo. Mientras tanto, los indicadores sociales relacionados con la desigualdad social continúan mostrando disparidades inaceptables (O'Donnell, 1997).

Lo extraño es que desafortunadamente no hemos salido de ese contraste entre discurso y realidad, pese a que significativas asignaciones financieras son gastadas supuestamente para revertir la situación planteada. Frecuentemente se toman las cifras sobre el aumento del gasto social en la mayoría de los países de América Latina a partir de los años 90, para demostrar que los compromisos se cumplen. Sin entrar a la discusión de ese hecho, hay que destacar que la modalidad de política social que se implementó tuvo un carácter asistencial y políticamente clientelista.

Otra dimensión contenida de los planes de desarrollo es la idea de "focalizar" el gasto y las acciones sociales en programas para combatir la pobreza, lo cual en cierta forma oculta la riqueza y el carácter concentrador del actual modelo económico.

En este marco, la situación social de México en las últimas dos décadas, vista en conjunto, muestra un incremento de la desigualdad y, por ende, el mantenimiento de los persistentes niveles de pobreza. La mejoría distributiva que se vivió entre los años sesenta y setenta se interrumpió entre principios y finales de los años ochenta, cuando en muchos sentidos vivimos una regresión social (Cordera, 1993). En los años noventa permanecemos prácticamente estancados, al menos hasta 1996, aunque para 1999 parecía revertirse la tendencia concentradora. La pobreza extrema que se venía reduciendo hasta principios de los años ochenta, disminuyó ligeramente entre 1989 y 1994, y volvió a crecer entre 1994 y 1996 (Levy, 1991).

Los indicadores macroeconómicos más divulgados y reconocidos tanto por los funcionarios que dirigen la política económica del país, como por los organismos financieros internacionales que evalúan mediante su observación la confianza que les merece la economía del país, no dan razón

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de los graves obstáculos que impiden el verdadero desarrollo económico, entendido como un estilo de crecimiento que produce equidad social y bienestar.

Una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por encima del promedio mundial o regional, una tasa de inflación a la baja, un crecimiento notable de las exportaciones, un balance prácticamente equilibrado de las finanzas públicas, son los cuatro indicadores más reconocidos en el campo económico (y difundidos por el gobierno federal). Aun siendo indicadores valiosos y ciertos, no significa que los obstáculos al desarrollo se estén superando. Los grandes obstáculos siguen ahí, y lo que es peor se están agravando de manera dramática otros indicadores, como la concentración del ingreso y los salarios proporcionalmente decrecientes.

Ello se traduce en una especie de esquizofrenia nacional que nos aqueja. La nación se encuentra dividida: mientras el gobierno y los observadores financieros externos, con base en esos indicadores repiten cada día –categóricamente- que la economía va bien, por otro lado, con la misma firmeza, los trabajadores, los empresarios agrícolas e industriales, los comerciantes, los campesinos y las amas de casa, los investigadores académicos, indican que las cosas van mal, que se viven en el país en lugar del desarrollo un grave retroceso social (Zermeño, 2000:7).

De los aproximadamente 32.8 millones de pobres que había en 1968 en México, 25.6 millones vivían en la pobreza extrema, esta cifra que se redujo a 21.5 para 1977, y se incremento notablemente durante el periodo de 1988 a 1994 pasando de 23.2 a 30.3 millones de mexicanos en pobreza extrema (Hernández Laos, 2000). Para finales de los ochenta e inicios de los noventa, en cifras reconocidas internacionalmente, uno de cada cinco mexicanos vivía en condiciones de pobreza extrema. Hoy por hoy, poco más de 40 millones se encuentran en la pobreza extrema con la única opción de tener en la mesa frijoles, tortillas y café; esto explica –también- por qué alrededor de 70 millones de la población total en México sufre de malnutrición y por qué, sobre todo, la estatura de los niños mexicanos se ha reducido 5 por ciento (Lustig y Legovini, 2000:18-19).

Este proceso de empobrecimiento incontenible de muchas familias en México, tiene algún tipo de explicación, o ha sido consecuencia de la política económica restrictiva de los salarios que impuso el FMI, principalmente desde los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. Asimismo, hay que asociar a este proceso las crisis recurrentes, el cambio de modelo económico, los recortes al gasto social, lo que ha provocado que las desigualdades regionales y sociales en nuestro país se hayan incrementado, así como la población que vive en condiciones de pobreza. Esta población ha quedado rezagada de los beneficios del crecimiento económico y del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desarrollo. La constituyen principalmente la gente que vive en el campo, así como en la mayoría de las regiones indígenas del país, aunque los analistas reconocen que este problema también afecta a gran parte de la población que vive en zonas urbanas de las grandes ciudades.

Todo parece indicar que los objetivos de la política social poco han sido alcanzados en un modelo económico adverso a las necesidades de la mayoría de la población, donde no se generan empleos, caen los salarios mínimos, se abandona la seguridad social para un gran sector de la población, al mismo tiempo que la tasa de crecimiento demográfico ha experimentado un incremento muy acelerado. Paralelamente, en el campo existe una profunda crisis producto de la descapitalización del sector rural, la falta de competitividad y voluntad del gobierno para impulsar una política agropecuaria firme y favorable para los pequeños productores, que desalienta la producción de granos básicos. Esto ha generado un proceso de empobrecimiento acelerado de la población que vive en el campo, que ha impulsado el fenómeno de la migración a las grandes ciudades del país, y al mismo tiempo, la transformación de la pobreza rural en pobreza urbana. Esto representa uno de los factores que explican que los índices de pobreza urbana han superado los índices de pobreza rural.

Como resultado de que no todo marchaba bien en el campo de lo social, a partir de 1997 la política gubernamental mexicana de combate a la pobreza recibió un nuevo impulso y registró un predominante giro con relación a los enfoques tradicionales, en los que predominaban visiones sectoriales, por un lado, o eminentemente asistencialistas, por el otro. En ese año, el 8 de agosto, como parte de las primeras medidas de gobierno emprendidas por el entonces presidente Ernesto Zedillo, se anunció la puesta en marcha del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), un programa de la política social encaminado al combate de la pobreza extrema, y por ende, la superación de los rezagos sociales más lacerantes mediante la entrega de un paquete "integral" de servicios de salud, nutrición y educación a los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana.

Analizando la propuesta del Progresá en el contexto de los programas aplicados en México para combatir la pobreza, resulta evidente que se trató de un programa de gran magnitud, el cual se fundamentó sobre una estrategia de combate a la pobreza basada en criterios y mecanismos de focalización fundamentados en un conjunto de características atribuibles al fenómeno de la pobreza y articulados con relativa claridad en función de tales características y la relación que guardan entre ellas. Por ello, la discusión de sus supuestos, sus criterios de focalización, sus objetivos, sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mecanismos y su aplicación, no sólo resulta de primordial interés en sí mismo, sino que posee singular relevancia en términos del debate más amplio sobre las reformas al sistema de bienestar social y la orientación que debería imprimirse a las mismas (Duhau, 2001:311).

El contexto político y social en el cual surge y se aplicó por vez primera este programa¹, lo llevó a que pronto se convirtiera en motivo de polémica, a tal grado que el debate que se desarrolló en torno a él, desde principios de 1999 y hasta las elecciones federales del 2 de julio del 2000, fue mucho más intenso en el ámbito político que en el medio académico. Y como suele ocurrir con las iniciativas presidenciales en México, Progresá parecía correr la suerte política de su primer postulante. Sin embargo, por la serie de compromisos contraídos por el sucesor del presidente Zedillo y el electorado pobre, Vicente Fox, en el transcurso de lo que va de su gobierno, ha mantenido vigente el Progresá bajo el nombre de *Oportunidades*, en el marco de la política social denominada *Contigo*.

No obstante, el nombre o etiqueta del programa, éste representa una experiencia importante en el diseño de programas de atención a la pobreza extrema que por décadas se han venido aplicando en México, por la magnitud del esfuerzo empeñado por el gobierno y las comunidades, así como por la movilización de recursos económicos y la continuidad que se le ha dado, en un contexto donde la pobreza se ha extendido a todo el territorio.

Por tal razón, en el contexto de esa compleja realidad social, y a más de cinco años de la puesta en marcha del Progresá, y a uno de su cambio de nombre, el objetivo principal que pretendemos en esta tesis es analizar la problemática de la pobreza y las políticas para combatirla que se han venido aplicando en México –principalmente- durante las últimas dos décadas y media, poniendo especial énfasis en el programa Progresá desarrollado durante la segunda mitad del sexenio de Zedillo. Para lograr este objetivo, se adelanta, conviene distinguir desde el principio entre la política social cuyo objetivo es el logro de la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía, y las políticas de reducción de la pobreza que lo que buscan es sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la sobrevivencia (Abranches, et al., 1994:14). Estas últimas serán el eje de nuestro estudio, pues en ellas se ubica el Progresá.

Y dado que este programa nos ofrece amplias posibilidades de análisis desde diferentes perspectivas de las ciencias sociales, en esta tesis se realizará un estudio de carácter cualitativo del

¹ Un mes después de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados, así como el gobierno de la Ciudad de México, Ernesto Zedillo inició una gira por las zonas más pobres del país para poner en marcha su programa de combate a la pobreza. Progresá, así llamado, empezó en diez estados y habrá atendido a 400 mil familias a finales de 1997 (Dion, 2000:361).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mismo, con el fin de valorar su naturaleza y alcance en el marco de la lucha contra la pobreza en México, específicamente, nos hemos centrado desde el inicio de sus operaciones en agosto de 1997 hasta finales del año 2002, y su cambio de nombre a *Oportunidades* en abril de este último año.

Para lograr nuestro objetivo, nos hemos propuesto analizar el Progreso desde una perspectiva que incorpore al análisis social el tema de la pobreza desde un enfoque global y multidisciplinario, considerándolo como elemento crucial en el diseño y operación de cualquier programa social en general que pretenda hacer frente al problema de la pobreza.

Centrarse en Progreso obedece a que este programa hereda e incorpora algunos elementos importantes de programas pasados, principalmente del Pronasol, y se insertó en el marco de una estrategia global de lucha contra la pobreza en el país al combinar simultáneamente para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas críticas y complementarias en la formación de "capital humano" básico: educación, salud, y alimentación. Su objetivo final fue estimular la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país. De acuerdo con los lineamientos generales del programa, se esperaba con ello contribuir a romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar prevalecientes en el sector rural de México, factores que no sólo inciden directamente sobre el nivel de vida de estas poblaciones, sino que limitan en forma importante sus oportunidades de movilidad económica, agravadas por el agotamiento creciente de las opciones agrícolas tradicionales.

Si bien es cierto que el objetivo particular que caracterizaba el diseño, aplicación y operación del Progreso fue la superación de la pobreza extrema que impide a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación y tener movilidad social; en esta tesis argumentamos que dicho objetivo enfrentó algunos obstáculos: por un lado, el programa no privilegiaba las formas de participación social existentes desde los sectores más empobrecidos y, por el otro, que la política social que trata de aliviar la pobreza requiere, en primer lugar, replantear qué es y qué significa la pobreza, y de este modo proporcionar un marco para cuantificar e identificar adecuadamente a la población pobre para la cual podría existir diferentes programas sociales.

Planteado de este modo, la primera pregunta inevitable a la que nos enfrentamos y al mismo tiempo tratamos de dar respuesta en esta tesis es ¿qué es la pobreza? A partir de esta pregunta enlazamos otra serie de interrogantes, tales como ¿qué factores intervienen en el proceso de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

empobrecimiento de amplios sectores sociales en México?, ¿quién es pobre en México?, ¿cuál es la magnitud de la pobreza en México?, ¿qué métodos se utilizan para cuantificarla?, ¿cuáles han sido las acciones del gobierno para enfrentar y superar el problema de la pobreza?, ¿por qué surge un programa como Progresa?, ¿quiénes son los "pobres" del Progresa?, ¿qué cambios se registraron en las comunidades y familias beneficiarias del Progresa en el periodo 1997-2002?, ¿cuál fue la percepción que tuvieron algunos pobres, beneficiarios y no beneficiarios, con relación al programa?, ¿cuáles fueron los alcances y limitantes, en términos generales, del Progresa en el combate a la pobreza extrema en México?, y finalmente ¿fue posible aliviar la pobreza extrema con el Progresa?

De este modo, otros *objetivos* que abarcamos en la presente investigación fueron: a) revisar el concepto de pobreza desde el discurso global; b) conocer los factores relacionados con la pobreza y los obstáculos que se les presentan a las familias pobres para superar su situación, con el fin de ampliar sus oportunidades para que logren aliviar los niveles de marginación social a los cuales están sometidos; c) analizar las determinantes de la pobreza en México, y describir las acciones del gobierno en materia de lucha contra este problema social; d) proporcionar una explicación del surgimiento del Progresa; e) identificar el nivel de atención del Progresa en las localidades consideradas como prioritarias dentro de los objetivos del programa, así como algunas percepciones de los beneficiarios sobre su manejo, atención recibida y efectividad en la solución de sus problemas sociales; y f) proporcionar algunos comentarios para la adecuación del Progresa de acuerdo a las características, necesidades y prioridades identificadas en la población objeto de atención.

En términos generales, en esta investigación hemos tratado de establecer un marco de referencia sobre el tema de la pobreza, lo cual significa que se debe atender e integrar la teoría, la información disponible, las discusiones más relevantes y los más recientes aportes de investigación existentes. En este sentido, se ha intentado brindar una aproximación a las dimensiones conceptuales de la pobreza y a sus mediciones, tanto en un nivel general como en el caso particular de México, así como a las acciones de la política social para hacerle frente, y a algunos elementos que permitan comprender la dimensión contenida en dichas acciones.

Como hipótesis iniciales se establecieron algunas proposiciones y conjeturas en las cuales se establece que la pobreza se nos presenta como una manifestación fenomenológica y de gran amplitud conceptual, para la cual resulta difícil enunciar una definición válida para cada una de sus manifestaciones y formas, ya que cada forma o situación de pobreza se debe valorar en referencia a ciertos parámetros económicos, sociales y culturales; y que las políticas gubernamentales que se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

han venido aplicando para aliviarla en México, contienen un trasfondo político e ideológico de acuerdo al contexto político y social, y en el mejor de los casos, sólo han conseguido paliar el problema.

Asimismo establecimos como hipótesis que aún con las nuevas estrategias para superar la pobreza extrema en México y bajo las cuales se aplicó el Progresá, se pueden originar efectos sociales adversos en las comunidades y familias pobres beneficiarias y no beneficiarias. Esto nos llevó a pensar que, bajo el actual enfoque de lucha contra la pobreza establecido, se deja fuera de los "beneficios" a una parte de la misma población pobre que es acreedora a éstos, y que en las localidades donde no existen apoyos se genera un incentivo negativo entre las familias. Es decir, el hecho de otorgar recursos a una comunidad y a otra no de igual condición o nivel de marginalidad, puede generar conflictos intracomunitarios o fragmentación social en detrimento del fomento al capital social, que a decir de algunos especialistas es un factor indispensable para superar el problema de la pobreza.

Las variables de estudio que configuraron el contenido de esta tesis fueron pobreza y política social, las cuales giraron en torno a nuestro caso de análisis particular: el Progresá, y cuyas unidades de análisis son, en todo caso, su diseño, metodología y resultados. De entrada, reconocemos la amplitud teórica y conceptual de cada una de las variables y del propio objeto de estudio, que si bien su análisis por separado podría ocuparnos toda otra tesis, hemos creído conveniente incorporarlas en este trabajo con el propósito de desarrollarlas desde su función teórica y conceptual, y utilizarlas en su potencialidad epistemológica para abrir el campo problemático de esta investigación.

El tratamiento del objeto de estudio, las variables, y unidades de análisis ha sido de carácter documental. Para ello, se llevó a cabo una amplia investigación basada en fuentes bibliográficas, hemerográficas y de documentos oficiales referentes al tema, así como la revisión de algunas evaluaciones realizados por el CIESAS y el IFPRI respectivamente, con la idea de revisar los antecedentes históricos y datos recientes de la pobreza en nuestro país y del Progresá, y utilizarlos de base para explicar, evaluar y proponer algunos elementos recomendables para la adecuación de esta estrategia de lucha contra la pobreza. Para tal efecto, la tesis quedó dividida en cinco capítulos, y una última sección de conclusiones y consideraciones finales.

El primer capítulo trata sobre la discusión crítica de los términos del debate en relación con el concepto y medidas de la pobreza desde un enfoque general, con la aclaración de que puede

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resultar demasiado amplio y se corre el riesgo de dar lugar a una gran dispersión temática. Aquí, el objetivo es dejar en claro que en la actualidad existen diferentes interpretaciones sobre la pobreza, pues el tema es amplio y complejo, y asimismo, se le puede abordar desde una disciplina que desde otra, o bien de manera interdisciplinaria dentro del campo de las ciencias sociales.

La primera línea de reflexión es dilucidar históricamente la transformación de la noción de pobreza, al hilo de trabajos como el de Karl Polanyi y Bronislaw Geremek, y la contribución de Rahnama, quienes ponen de relieve claramente la relatividad cultural que envuelve a la noción de pobreza. Luego, una segunda línea de investigación la centramos en torno a la discusión reciente respecto a las visiones economicistas y reduccionistas en que algunos organismos e instituciones internacionales, así como académicos y especialistas en el tema han dado a la presencia y persistencia de la pobreza en amplios sectores de la población en el mundo y América Latina a partir de la Segunda Guerra Mundial. Esto nos permitirá conocer la construcción moderna de la pobreza desde el discurso del desarrollo que promueve el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se apoya en el concepto de las "necesidades básicas". Evidentemente, un concepto reciente dentro del debate sobre la conceptualización y combate a la pobreza, que surge con gran fuerza a principios de los noventa, y el cual, más allá de su relevancia en medio de las discusiones sobre pobreza, su importancia se fundamenta en que hace clara alusión a una serie de elementos que deben ser atendidos por cualquier política social, los cuales se conjugan y adquieren una connotación dramática.

También en esta tesis se hace referencia a la definición de las necesidades básicas y a la relación que guardan con los derechos y las obligaciones. Cabe aclarar que el concepto de necesidad que interesa es el de necesidad básica, ya que es el relevante para los estudios de la pobreza extrema.

En el segundo capítulo, llevamos la discusión al análisis de la pobreza en México. Ahí, se expone que en el país no se cuenta con una definición clara y precisa de lo qué es un pobre, o bien qué tan pobre debe ser una persona pobre, para ser sujeto de los beneficios de algún tipo de programa social. Ejemplo de ello es la falta de un acuerdo en torno a las cifras de la pobreza, ¿cuántos pobres hay en el país?, y ¿cómo medir la pobreza? De este modo, cualquier lector interesado en el asunto se habrá encontrado seguramente con una diversidad de cifras sobre el porcentaje de pobres en nuestra sociedad. Así, podemos encontrar que la población pobre en el país es de aproximadamente 35 por ciento según el Banco Mundial; 53.7 por ciento según cifras de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sedesol en el 2002; de 60 por ciento para Hernández-Laos; de 87 por ciento según Julio Boltvinik, y de 81 por ciento según Santiago Levy, sólo por citar algunos de los más recientes. Ahora si consideramos que en estos trabajos el método aplicado generalmente es el mismo (Línea de Pobreza), se puede tener una idea bastante clara de las dificultades implícitas en la medición de dicha variable.

En este mismo capítulo, se realiza una breve descripción de la metodología más usada para cuantificar la pobreza en México y las deficiencias implícitas en dicha metodología, así como una crítica a la importancia que el debate metodológico ha tenido dentro de lo que debiera ser una búsqueda de soluciones a este problema. De este modo, se aborda en un primer apartado el problema de la definición del término pobreza de acuerdo a la definición que nos ofrecen algunos especialistas en el tema en nuestro país, y en el segundo y tercero se comentan de manera breve los tres métodos más usuales para medirla (destacando las deficiencias que presentan), y la magnitud de la pobreza en nuestro país.

En el tercer capítulo se analiza la política social y su marco institucional desde una perspectiva general, es decir, de las principales políticas del gobierno destinadas a la superación de la pobreza emprendidas en las últimas dos décadas y media así como de los resultados obtenidos. Para tal efecto, son el eje del análisis el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el Programa de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), el Sistema Alimentario Nacional (SAM), y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), pues resultan ser los programas sociales de mayor cobertura de los últimos años además del Progresá. Dicho análisis nos permitirá identificar algunos elementos en común entre anteriores programas de combate a la pobreza y el Progresá, de tal suerte que nos permita, además, identificar el cambio de paradigma en los programas de combate a la pobreza en México.

En el cuarto capítulo se presenta el análisis de los factores políticos y sociales que influyeron en el surgimiento del Progresá en agosto de 1997, así como una explicación de la estructura y forma en que opera dicho programa. Y, en el quinto capítulo se lleva a cabo el análisis de información sobre los resultados, que de acuerdo con algunas investigaciones, oficiales y académicas, generó el Progresá hasta el año 2002, en materia de educación, salud, alimentación, y otros aspectos de la vida social, sobre las familias y comunidades que éste programa atendía.

En la última sección de esta tesis, ponemos a consideración algunas reflexiones finales en donde se establece un concepto propio de pobreza, y se discuten algunos caminos alternativos para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la adecuación de una política social y estrategia de alivio a la pobreza en México. Se sostiene que los programas sociales, siempre establecidos dentro del marco de la política social, deberán superar su concepción actual y dejar de ser simples estrategias cuyo fin sea la búsqueda de aceptación política para las reformas de la economía en aras de mantener la gobernabilidad, reforzar la legitimidad o asegurar el consenso. Por el contrario, los programas de alivio a la pobreza, deberán vincularse firmemente de acuerdo a la realidad que establecen los marcos de referencia macroestructural.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. MARCO REFERENCIAL

Hablar de pobreza es abordar un tema sumamente complejo para el cual existe una variedad de conceptos y nociones, pues no hay un criterio unificador que discipline su conceptualización, como tampoco lo hay de los métodos para medirla. Asimismo, quienes viven sumidos en la pobreza pueden llegar a pensar que se trata de una situación tan compleja de la cual es imposible salir.

La pobreza es un concepto fundamentalmente reciente, aunque pocas veces nos hemos preguntado si ésta siempre ha existido, o si la manera en la que la concebimos actualmente es la que siempre ha prevalecido. Por lo general, se considera pobre a aquel ser humano que carece de un determinado número de bienes necesarios para la vida, pero ¿qué es necesario y para quién? Y ¿qué personas u organismos están calificados para definir eso? Estas son algunas de las preguntas que debemos hacernos para entender este concepto.

Por ello, el objetivo principal de este capítulo es ofrecer una respuesta a estas interrogantes y, al mismo tiempo necesaria, la discusión conceptual y metodológica de la pobreza desde una perspectiva amplia, que comprenda diferentes enfoques y posiciones de autores especialistas y organismos internacionales relacionados con el tema, que se puedan utilizar como referente inmediato para la discusión conceptual y metodológica más profunda que se presenta sobre México en el capítulo siguiente.

1.1 Pobreza: concepto y discurso

La pobreza es culturalmente relativa y existen diferentes percepciones de ésta en distintas culturas y sociedades, tanto antiguas como actuales. El concepto de pobreza, como hoy es concebido, es sólo una interpretación de las muchas que han existido. Algunos autores la consideran un mito, una construcción social de una civilización particular. Asimismo, es posible encontrar varias insuficiencias conceptuales en el discurso actual de la pobreza, pero los dos principales problemas son: por un lado, su carácter hegemónico, es decir, que pretende ser válido para cualquier sociedad actual, negando las especificidades culturales; y por otro lado, su carácter histórico, ya que no tiene en cuenta la interpretación que la gente hace de la pobreza en un momento determinado. Según Charles Valentine, sociólogo estadounidense, "la pobreza varía en función de valores reconocidos. Las únicas formas absolutas de pobreza son la inanición y la muerte por falta de abrigo o por alguna otra carencia de recursos. (...) El estado de pobreza (...) se define con respecto a una serie de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

variedad de criterios cuantitativos y cualitativos que cambian a medida que lo hacen las sociedades y las culturas. (...) La pobreza se expande y se contrae, y su definición varía según las exigencias del momento, incluyendo los intereses de quienes la formulan y de quienes efectúan los recuentos" (Valentine, 1970:23).

Majid Rahnem (1996:2), por ejemplo, distingue cuatro dimensiones en la construcción cultural de la pobreza². Primero, los factores materiales que se refieren a los elementos cuya carencia es percibida como pobreza, tanto material como no material. Esta es la única dimensión que suele utilizarse actualmente cuando se habla de pobreza; es decir, el tener o no, ciertos elementos materiales como oportunidades. La segunda dimensión consiste en la percepción del sujeto de su condición, es decir, la carencia de medios materiales no es siempre percibida por un sujeto en términos negativos, sin embargo, cuando así es percibida, se atribuye esa carencia a fenómenos externos a los propios sujetos. La tercera, cómo ven los "otros" a los pobres. La reacción ante los pobres es condicionada por la visión que los miembros del resto de la sociedad tengan de ellos. Los pobres pueden ser admirados o despreciados y, consecuentemente, en diferentes sociedades se les ayuda, se les reprime o se les trata con indiferencia. Por último, está la dimensión espacio-tiempo sociocultural que afecta diversas percepciones de la pobreza. En diferentes comunidades y en momentos diferentes, los mismos factores pueden ser percibidos por los sujetos y por otras personas de forma muy diversa.

Por consiguiente, el término pobreza tiende a ser entendido de manera diferente en distintas partes del mundo, pero también de manera diferente entre individuos de una misma sociedad. El entendimiento de las diversas "acepciones" de la pobreza es esencial para la construcción de estrategias para combatirla. La prioridad que dan los Estados al combate a la pobreza no depende directamente del número de pobres (o del índice de pobreza) que existe en esos países, sino del *discurso* de la pobreza predominante, y sobre todo, de la percepción cultural de la pobreza en esa sociedad y en ese momento (tanto por parte de los sujetos que son pobres, como de los que no lo son). En algunos países industrializados, por ejemplo, la pobreza se utiliza para referirse a algo lejano, a una desgracia que ocurre en las sociedades atrasadas, en desarrollo. Por ello, los pobres de estos países (los que entran en las estadísticas oficiales como pobres) no se consideran de esta manera, y entonces el Estado no necesita incluir en sus políticas prioritarias la atención a ese sector de la sociedad.

² Algunos círculos académicos críticos consideran que apelar a la cultura para la conceptualización de la pobreza, resulta ser un discurso que puede legitimar el proceso de extracción de excedentes de países ricos sobre países pobres.

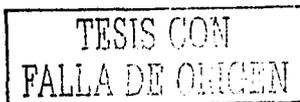
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otra variante del armazón teórico de la pobreza contemporánea es la llamada cultura de la pobreza. "Se trata de una subcultura, complejo de valores, normas, estilos de vida, actitudes, hábitos lingüísticos, que se consideran propios de los estratos más pobres de las sociedades capitalistas". El autor de éste concepto fue el antropólogo Oscar Lewis, quien lo expone por primera vez en su obra *Antropología de la Pobreza. Cinco familias* (1961)³. Ahí queda de manifiesto que los pobres tienen valores y comportamientos distintos a los de las clases medias, reproduciendo las condiciones que son el origen de su estado de pobreza. Este planteamiento continúa la tradición moral liberal del siglo XIX: los pobres son culpables de su pobreza.

Según el mismo Lewis, otros rasgos de la cultura de la pobreza serían: falta de planificación familiar y social en general; temprana iniciación sexual; alta incidencia relativa de abandono de mujeres y niños; tendencia a la orientación femenina o maternal, predisposición al autoritarismo; sentimiento de marginación; débil estructura del ego; falta de sentido histórico. Por otra parte, la cultura de la pobreza crece, aunque no exclusivamente, en medios orientados por el beneficio y bajos salarios, en sistemas de parentesco bilateral, desempleo crónico (importante factor para la transmisión de la cultura de la pobreza), en una estructura de clases, etcétera. En una sociedad aborigen, donde esto último no es el caso, no parecen registrarse los rasgos de tal cultura, ya que no están altamente estratificadas y si muy bien integradas (Lewis, 1961).

La crítica que podemos hacer a esta proposición es bastante obvia. Los hábitos culturales mencionados suelen ser impuestos externamente y no son endógenos. La cultura de la pobreza no es un producto propio de la pobreza, sino que se manifiesta en sociedades altamente competitivas e individualistas (sociedades modernas). En sociedades más tradicionales y colectivistas no se da tanto este fenómeno, aunque existan grandes áreas de pobreza. En sociedades modernas se trata de la adaptación del pobre a un medio hostil y fuertemente estratificado económicamente. El pobre es socializado para que se acostumbre a vivir en su estado de pobreza y dentro de las fronteras territoriales donde se lo margina. El pobre se habitúa a ser pobre, a aceptar la precariedad del suelo y el techo compartido, la estrechez habitacional y la falta de dinero. El conformismo que resulta trae aparejada la baja autoestima, la desvalorización de la propia vida. Este conformismo y baja autoestima son el factor que discrimina a los pobres como "irresponsables" (¿de qué puede ser responsable el pobre?), el estigma que los señala como culpables frente al ciudadano "decente y digno". El pobre está construido socialmente como pobre. Asimismo, la construcción de la pobreza

³ Véase también *Los hijos de Sánchez* del mismo autor.



desde la mirada del investigador ha privilegiado "la carencia" como criterio de diferenciación y ha contribuido a estigmatizar la pobreza. Este concepto ha sido fuertemente criticado, ya que además de sus fallos teóricos y metodológicos, también ha contribuido a promover y justificar programas de intervención contra la pobreza ineficaz e incluso contraproducentes (Anguiano, 2000).

Antes del capitalismo existía pobreza, pero el advenimiento de este modo de producción convirtió la pobreza en un problema social visible. La era industrial aceleró la quiebra de las sociedades tradicionales. Condujo a la *gran transformación* que dramáticamente revirtió la relación tradicional entre sociedad y economía, y por primera vez en la historia, desgajó a ésta de sus raíces socioculturales. La sociedad se sometió a la economía y no al revés⁴. Esto trajo una jerarquización de las actividades, y se sobrepuso el mercado nacional a todas las actividades no mercantiles de los países, y el mercado internacional a los mercados nacionales. Así, las diversas percepciones de la pobreza se fueron reconstruyendo, con lo cual, las distintas respuestas a la pobreza que se daba en cada lugar fueron subordinadas a una receta "mágica" universalista realizada por "expertos". De esta manera toda posibilidad de realizar una vida al margen del mercado fue desechada.

En muchos países, las políticas de erradicación de la pobreza tendieron a estigmatizar a los pobres. Muchos autores coinciden en señalar que los programas que se pusieron en práctica en los llamados *Estados de Bienestar* demostraron ser inadecuados⁵. Estos programas crearon diferencias en las identidades colectivas, entre los pobres y los no pobres.

Ciertamente, la "pobreza global" es un término enteramente nuevo y moderno, sin embargo, ya en plena Revolución Industrial, en Inglaterra se interrogaban "de dónde vienen los pobres" (Polanyi, 2000: 129). Hoy en día, los dos factores que han hecho que esto sea así es la cada vez mayor influencia de la economía en la vida de cada uno de los individuos, es decir la economización de las relaciones sociales, y la integración de sociedades diferentes a la economía mundo, es decir, lo que ahora se conoce por *globalización*. Súbitamente hay países que empiezan a ser

⁴ La *Gran Transformación* es el título del clásico trabajo de Karl Polanyi, antropólogo marxista húngaro, donde sostiene que el cambio fundamental que se da en las sociedades occidentales se produce cuando el mercado empieza a condicionar e interferir en la vida de las personas, y la racionalidad económica se impone a la redistribución y la reciprocidad existente en las sociedades tradicionales como mecanismos de distribución económica y social.

⁵ Los antecedentes del Estado de Bienestar se desarrollaron fundamentalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial en Europa occidental. Hay que señalar que en el proceso de desarrollo del Estado de Bienestar ha habido un gran consenso entre las diferentes tendencias ideológicas y políticas: conservadores y liberales, socialistas y demócratacristianos que han hecho valiosas aportaciones a la construcción del Estado de Bienestar.

Pueden darse muchas definiciones del Estado de Bienestar, pero, para lo que nos interesa, hay que subrayar que se trata de un proceso en el cual se han abandonado en la práctica algunos elementos de la teoría liberal del Estado: en efecto, el Estado ha dejado de ser "no intervencionista" y se ha considerado que era responsabilidad suya conseguir: una situación de plena ocupación, un sistema de seguridad social que cubriera la totalidad de la población, la generalización de un alto nivel de consumo y la garantía de un nivel de vida mínimo incluso para los más desfavorecidos.

considerados, y lo que es peor, a considerarse ellos mismos, como pobres. El Ingreso Nacional es utilizado como una medida global para expresar los diversos estadios del desarrollo. La pobreza se convierte en un fenómeno patológico de carácter universal, pero más agudo en las sociedades supuestamente atrasadas, creándose un consenso sobre el diagnóstico y sobre su cura, que es el desarrollo⁶.

De este modo, a lo largo de la historia, el ser humano siempre ha involucrado el sometimiento comunitario a la regla de la necesidad en cada momento particular. Cada cultura tradujo esta regla de la necesidad a un estilo diferente. Lo que mediaba entre el deseo y el sufrimiento variaba de cultura a cultura. Según Ivan Illich, la condición humana ha llegado a ser definida por las necesidades comunes a todos sus miembros.

La "necesidad" es un imperativo moral, continúa Illich, que no acepta ninguna concesión ni ajuste, es decir, no es discutible. A diferencia de los deseos -que desde Hobbes sí son considerados iguales entre sí-, las necesidades no son objetivas como subrayan la gran parte de los economistas actuales. Marianne Gronemeyer arguye que las necesidades son una nueva manera de formular la hipótesis de la escasez universal. Las necesidades implican una redefinición de la naturaleza humana de acuerdo con la conveniencia e intereses de los profesionales que administran y sirven esas necesidades (Gronemeyer, 1988, citado en Illich, p. 169).

Antes de proseguir, adelantamos que para los fines específicos de esta investigación, si en algo nos interesa el concepto de "necesidad" será aquel que haga referencia a las "necesidades básicas", ya que es el relevante para los estudios de la pobreza extrema. Por *necesidad básica* entenderemos, con Wiggins, aquello que "en todos los mundos posibles en donde existan leyes de la naturaleza, las mismas condiciones ambientales y una determinada constitución humana, los seres humanos no sufrirían en daño si no tienen acceso a los bienes que les satisfagan..." (Wiggins, 1985:167). Según este autor, "caracterizar las necesidades básicas de esa manera es concebirlas como un concepto modal de cierto tipo que lleva consigo la idea de una situación y de un bien no

⁶ De hecho, la pobreza se ha convertido en un problema social que ha llevado, en varias ocasiones, a los principales Jefes de Estado alrededor del mundo, a establecer reuniones en las cuales se han establecido alternativas y metas para superar el problema. La primera de éstas fue la Cumbre sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, y más allá de las tres esferas de acción que figuraron en su programa: la lucha contra la pobreza, la integración social y la creación de empleos productivos, el cometido fundamental de esta Cumbre fue dar un nuevo impulso, en las instancias políticas más elevadas, al debate sobre el desarrollo. Este debate ya había comenzado con la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río en junio de 1992, y la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo, que tuvo lugar en El Cairo en septiembre de 1994, y prosiguió en la Conferencia Mundial sobre la Mujer y el Desarrollo, realizada en Beijing en septiembre de 1995 y la Cumbre sobre las Ciudades, que se realizó en Estambul en junio de 1996. Sin embargo, la reunión de Copenhague ofreció el marco más apropiado para un nuevo análisis del desarrollo en todos sus aspectos, con una perspectiva transectorial y transdisciplinaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

negociable (o en las circunstancias no negociable) que juntos sean la única alternativa real..." (Wiggins, 1985, citado en Dieterlen, 2001:14).

Las necesidades como idea y como término, ocupan un lugar en la estructura mental contemporánea que no existía en la constelación de significados de épocas anteriores. Representan un concepto normativo; al definir la humanidad por necesidades comunes, reducimos al individuo a un mero perfil de sus necesidades. En el mundo actual, más complejo e interdependiente, el discurso de las necesidades es el dispositivo por el cual se reduce a la gente a unidades individuales con requerimientos de entrada. El *homo economicus* se transforma en el *homo systematicus* lo que implica una pérdida de la autonomía personal, el ciudadano es un subsistema dentro del sistema de la población -es la teoría de sistemas heredada del funcionalismo de Parsons-. Sólo los expertos son capaces, además, de definir las necesidades del ser humano actual. No se define al ser humano por lo que es, sino por lo que necesita. El desarrollo se convierte de esta manera en "un sistema sostenible de satisfacción de necesidades" (Gronemeyer, 1988:160).

Todos estos términos, "pobreza", "desarrollo", "necesidades", se han ido construyendo con el paso del tiempo hasta llegar a lo que son ahora. Y para ser capaces de sostener ese relativismo cultural del concepto pobreza, no hay mejor trabajo que asomarse a la evolución histórica del término, y observar como éste ha sido entendido en diferentes periodos de la historia. Si se concibe a la pobreza como una situación principalmente de carencia, es evidente que ésta siempre ha existido. Pero lo que no está tan claro es si siempre han existido los pobres; no en todas las sociedades podemos encontrar un grupo social caracterizado de esa manera; y desde luego lo que no ha existido siempre es el concepto actual de pobre.

Es en la época de la Alta Edad Media europea, donde aparece la noción de pobre de una manera lo suficientemente consensuada en la sociedad para que ya pueda ser considerada importante. El "pauper" (pobre) en esta época no es concebido como un necesitado, ni como un siervo o esclavo. Se trata de una persona libre, cuya libertad debe estar garantizada socialmente. Pero aunque es una persona libre, la característica principal del "pobre" es su dependencia. Dentro de esta nueva categoría social entran las personas que no pueden garantizarse por sí mismos un medio de vida. La sociedad medieval encuadraba en la imagen de pobre a todos aquellos sujetos que no entraban dentro de los roles sociales corrientes, casi siempre por motivo de un estado físico o social determinado (huérfanos, viejos, viudas, discapacitados físicos y psíquicos). Las demás personas no eran consideradas pobres, independientemente de las carencias que tuvieran (que en

esta época eran altísimas, tanto de tipo sanitario, como alimentarias o educativas), ya que su posición social, caballero, siervo, campesino, era la que definía su función en esa sociedad, y esa función la que definía los mecanismos por los que se obtenían los medios de vida (Geremek, 1997:15-36). Los pobres, entonces, eran aquéllos que no tenían una función social definida, aunque como se analizará más adelante, sí la tenían.

Es bien sabido el papel preponderante que juega la Iglesia Católica en este periodo. La Edad Media se construye a partir del declive del Imperio Romano, y es la Iglesia la que toma el papel de rectora de las sociedades occidentales. Su influencia y poder en todos los órdenes de la vida (económico, político, ético y cultural) es decisiva, y sin ella no se puede entender los acontecimientos de este periodo. De esta manera, la pobreza no es ninguna excepción, y tampoco escapa al control e influencia de la Iglesia. A tal grado, que es esta misma institución la responsable social de atender y cuidar a los pobres. Al ser los pobres incapaces de sostenerse por sí mismos, la Iglesia, como institución fundamentalmente caritativa, crea unos mecanismos de atención: los hospicios, leproserías y orfanatos, construidos siempre cerca de conventos y monasterios, siendo los monjes los encargados de atender estos servicios.

A partir del siglo XI ocurre un cambio fundamental en el seno de la Iglesia. Se produce un florecimiento de la doctrina evangélica. Al resurgir la importancia de los textos de los evangelios implicó una imitación y un discurso de regreso a la pobreza material y espiritual. La relectura de los textos del Evangelio se produce en un contexto de descontento hacia la riqueza material de la Iglesia, considerada contradictoria con los predicamentos de Jesucristo. La corriente religiosa que abogaba por la vuelta a la pobreza material ganó con el paso del tiempo importancia y tuvo gran influencia en la mentalidad colectiva. Estos fueron los antecedentes de las llamadas *órdenes mendicantes* fundadas en el siglo XII. Las más importantes fueron las de los franciscanos y dominicos, los cuales se comprometen a vivir de la limosna, sin poseer propiedad alguna, y dedicándose a la instrucción de las almas y a la vida apostólica (Geremek, 1997:36-52).

Esta nueva doctrina religiosa produce un cambio trascendental en la concepción de la figura del pobre. La pobreza empieza a ser considerada como una virtud. Aparecen personas que optan conscientemente por la pobreza. Los llamados "Pauperes Christi" desean seguir la doctrina cristiana lo más consecuentemente posible, y abandonan todas sus pertenencias y se van a vivir cerca de las iglesias o los conventos en pobreza voluntaria. Se produce una santificación de la pobreza, y se le confiere una función social: los pobres realizan la mediación con Dios, y por ello, son necesarios en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Tierra. Aparece la limosna y las donaciones como mecanismo social. La caridad cumple su función social: ayuda a los pobres a mantenerse, pero sobre todo, los que la ejercen se garantizan un puesto de privilegio en la otra vida. Lis y Soly (1979), hablan de un *contrato social* en la Alta Edad Media: los ricos necesitan a los pobres para ser salvados, pero los pobres tenían la obligación de permanecer pobres y recibir la caridad. La pobreza se convertía en una virtud que debía aceptarse con resignación.

Como se ve, en las sociedades medievales europeas se produjo un cambio en la manera de percibir la pobreza. El cambio posterior, es decir la consideración de pobre atribuida a circunstancias económicas, y que es la que más ha influido en las concepciones de la época actual, aparece más tarde. Este último llega de la mano de la transición del feudalismo al capitalismo, es decir, el proceso que aconteció en algunos países de la Europa occidental entre los siglos XIV y XIX. Se trata de un lento proceso que transformó las sociedades de manera global, tanto desde el punto de vista económico, como político o cultural, y que a la larga dio lugar a los Estados liberales modernos.

Como se sabe, en la época feudal los campesinos estaban adscritos a señoríos jurisdiccionales, es decir, un grupo de varias aldeas con sus tierras de labranza dependían de un señor feudal, y los campesinos no tenían posibilidad de moverse libremente por el territorio. Existía un compromiso feudal por el cual los campesinos trabajaban las tierras del señor y éste se encargaba de protegerles y de concederles tierras para cosechar. Existía un lazo político por ambas partes, además del compromiso moral y los lazos identitarios por parte del campesino de pertenencia a una aldea, la cual era responsable del bienestar de todos sus miembros.

Durante la crisis que se vivió en el siglo XII, este compromiso comienza a deteriorarse. A decir de Lis y Soly, alrededor de 1300, entre un 40 y un 60% de los campesinos de Europa occidental no disponía de suficientes tierras para alimentar a su familia. El motivo principal de este vertiginoso empobrecimiento hay que buscarlo en la crisis y en la temprana capitalización del espacio agrario. Para solventar las deudas motivadas por la crisis, algunos señores feudales comenzaron a vender las tierras de labranza a campesinos enriquecidos, los cuales acumularon tierras para trabajarlas con una orientación hacia el mercado. De esta manera, los campesinos que trabajaban esas tierras fueron desposeídos, y estos nuevos *empresarios rurales* contratan trabajadores asalariados para cultivar estas tierras. También la crisis provocó que muchos campesinos fueran incapaces de hacer frente a las exigencias de impuestos de los señores, y tuvieron que endeudarse y finalmente perder las tierras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta transformación tan profunda provocó que las leyes que sujetaban a los campesinos a la tierra se hicieran cada vez más laxas o directamente que se incumplieran. Gran parte de estos campesinos que ya no contaban con tierras suficientes para subsistir o que se han visto desposeídos, comenzaron a moverse por el territorio en busca de una fuente de subsistencia. Los *extranei* (extraños) o *vagantes* (vagabundos), como eran conocidos, poco a poco pasaron a ser considerados también dentro de la categoría de *paupers*, es decir, pobres. Pero esta cada vez mayor cantidad de campesinos empobrecidos ya no pueden entrar en la categoría de pobres existente hasta el momento, es decir, no pueden ser considerados virtuosos. El mecanismo de la limosna ya no es suficiente para atender a miles de personas que se mueven por el territorio mendigando.

Junto con el proceso de cambio social en el campo ocurre otro similar en las ciudades. Éstas se fueron conformando en polos económicos importantes. Empiezan a ser creadas las primeras industrias y centros de comercio por parte de la nueva clase emergente, los burgueses -del alemán, habitantes de la ciudad, el burgo-. Las ciudades se convierten en lugares muy atractivos para ese gran sector desposeído en busca de trabajo o limosna, por lo cual se produce durante los siglos XIII y XIV una fuerte emigración a las ciudades. Si bien esta afluencia de mano de obra es necesaria para el desarrollo económico del capitalismo emergente, también las ciudades empiezan a conformarse en "centros de recepción" de enfermos, inválidos y pobres. El que emigra deja de disfrutar de la protección de la comunidad aldeana a la que pertenece. Desarraigado, en la ciudad, es un extranjero anónimo, en búsqueda de trabajo. Pero es un mendigo vagabundo, alborotador potencial al no tener trabajo. Por eso la concentración de pobres en las ciudades empieza a ser considerada como una amenaza por la burguesía, interesada en la seguridad y armonía de la ciudad donde viven y trabajan (Geremek, 1997:52-72).

Lo importante que se debe destacar de todo este proceso es que la pobreza dejó de ser un tema religioso, y se convirtió en un factor importante para el desarrollo económico y social. Por ello, la caridad dejó de ser monopolio de la Iglesia, y es en este período cuando las autoridades urbanas civiles comienzan a dedicar parte de sus fondos a la creación de instituciones caritativas. Multitud de hospitales, hospederías para peregrinos, y hospicios surgen en los arrabales de las ciudades, con el objeto de dar una protección al cada vez mayor número de mendigos existentes en las ciudades.

El desarrollo económico en los siglos posteriores va produciendo una diferente distribución social de la riqueza. La industria emergente requiere de mano de obra barata. Las condiciones

precarias de los trabajadores y los bajos salarios hacen que cada vez más personas se empobrezcan y acudan a la mendicidad y a los centros de atención de las ciudades. La limosna ya no servía para garantizar la subsistencia del mercado de mano de obra y el mantenimiento del orden social.

En el siglo XIV aparecen nuevas leyes en diversos países para obligar a trabajar a la población, había necesidad de mano de obra. Se podía obligar a trabajar a los mendigos, incluso sin pagarles. Medidas legales para impedir la migración y la mendicidad se tomaron, ya que ésta había rebasado todas las cifras previstas. Incluso en París en 1351, el Rey Juan el Bueno puso a todos los mendigos de París a que si no encontraban trabajo en tres días abandonasen la ciudad. A partir de ese momento sólo se podría dar limosna a enfermos, inválidos y viejos. Pero no tuvo éxito. Los molines fueron cada vez más numerosos. Estas leyes tuvieron un efecto limitado y temporal, sin embargo, aunque culturalmente tuvieron una influencia en el imaginario colectivo: se desacralizó la pobreza. Ya es una deshonra. El deber de trabajar fue el presagio de una nueva ética (Geremek, 1997:82).

En documentos legales de la Florencia del siglo XIV aparece la *impotenza* como la característica fundamental de la pobreza -incapacidad de pagar impuestos, de saldar las deudas, de mantener a una familia-. La pobreza ya no es el destino de una minoría como en la Edad Media, sino el estilo de vida de una mayoría. Por ello, por primera vez en la historia las instituciones gubernamentales empiezan a preocuparse por la pobreza como problemática social. Se ponen las bases para el nacimiento de un sistema coordinado de una *politica social* dirigida por las autoridades públicas en lugar de particulares.

El proceso de industrialización en la economía es acompañado por cambios en el plano político en los diferentes países europeos (centralización administrativa, creación de parlamentos, recaudación de impuestos, etc.) que irán conformando a partir de los siglos XVII y XVIII los estados liberales modernos. Como se señaló anteriormente, la industrialización en estas etapas conlleva un empobrecimiento de amplias capas de la sociedad. Por ello, para estos nuevos estados centralizados, este problema es considerado como prioritario dentro de la agenda pública. Las diversas leyes de prevención de la emigración y la pobreza se siguen dando intermitentemente en varios países, pero su éxito es muy limitado y no consiguen subsanar el problema.

En el siglo XIX los índices de pobreza comenzaban a incrementarse cada vez más. Los gobiernos temerosos de los problemas sociales que esto pueda ocasionar implementan leyes de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

asistencia a los pobres. Se intentan fijar salarios mínimos que se incrementen con el costo de la vida (como puede ser Speenhamland en Inglaterra o el Comité de Mendicité en Francia). Pero estas medidas son motivo de un fuerte rechazo en los parlamentos de los países europeos. Los liberales, ya presentes en estos momentos en las Cámaras de representantes se oponen a la existencia de ley alguna que se imponga al mercado como distribuidor de la riqueza. Consideraban que esas medidas obstruirían el vertiginoso proceso de industrialización que se estaba dando. Este debate se prolonga a lo largo de todo el siglo XIX⁷. Las leyes de pobres se derogaban y aprobaban dependiendo de la fuerza que tuvieran en los parlamentos uno u otro grupo. Pero ese debate no se daba sólo en los parlamentos, también la pobreza era percibida para los teóricos de la época como un tema recurrente. Los escritores morales y liberales la asocian a la falta de iniciativa de los pobres; Malthus en cambio considera que ésta se produce por el crecimiento descompensado de la población respecto a los recursos naturales; y Marx y Engels imputan esta pauperización a la necesidad del sistema capitalista de comprimir constantemente los salarios al nivel de subsistencia para asegurar a los capitalistas la mayor tasa de ganancia posible (Polanyi, 2000:117-154).

Sea como fuere, de esta fuerte discusión intelectual y política surgió con claridad la necesidad de una obra de previsión y asistencia de la pobreza por parte del Estado, obra que pese a la oposición de los liberales radicales, emprendieron varios países europeos a finales del XIX. En esto también tuvo que ver la presión de los sindicatos y partidos políticos obreros que comenzaban a organizarse en la época. Pero también los Estados vieron la necesidad de tener controlados a los pobres, previendo el peligro de explosiones sociales. Por este motivo, son precisamente los gobiernos más conservadores de la Europa del siglo XIX los que instrumentan medidas de asistencia a los pobres, como es el caso de la Alemania de Bismarck o la Francia de Luis Napoleón Bonaparte.

Con la entrada del siglo XX las políticas hacia los pobres no varían en exceso. En Europa continúan las diferencias entre las políticas proteccionistas y las liberales. Y en América Latina, los países que emergen en el siglo anterior se encuentran en un proceso de industrialización tardía, por lo que el mercado tiene mayor facilidad para penetrar, y existen grandes sectores de la población

⁷ Por ejemplo, en Inglaterra, los jueces de Berkshire, reunidos en Speenhamland en medio de una situación social preocupante, decidieron que hacía falta un subsidio para completar el salario, conforme a una medida indexada sobre el precio del pan. Un ingreso mínimo para los trabajadores o desempleados debería ser asegurado. Dicha decisión fue conocida como la Ley de Speenhamland o "sistema de subsidios", y se aplicó de 1795 a 1834. Según Polanyi, el efecto que tuvo esta ley fue de reducir los salarios por abajo del nivel de subsistencia: el subsidio pretendido al trabajador o desempleado se convirtió en subsidio para el empleador.

muy vulnerables y desprotegidos. A efectos de la conceptualización de la pobreza no se producen cambios significativos en la primera mitad de este siglo, la percepción económica ya está asentada social y culturalmente, y tendremos que esperar al proceso de cambio ocurrido tras la Segunda Guerra Mundial, donde surge una nueva utilización de este concepto.

En ese mismo período, en México la cuestión de los pobres empieza a ser objeto de discusión. Ciertamente, incluso desde tiempos de la Colonia y la Independencia. En el fondo, los diferentes gobiernos nacionales se han preguntado lo mismo que el liberal Ignacio Ramírez en 1875: ¿Qué hacemos con los pobres? Esta pregunta inspiró a Moisés González Navarro (1985:47) para titular su primer capítulo, y posteriormente a la escritora Julieta Campos (1995) para nombrar su libro *¿Qué hacemos con los pobres?*⁸

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, surgió un consenso en casi todos los países respecto a la inviabilidad de las formas políticas y sociales anteriores a la guerra. El liberalismo a ultranza que dominó en los países occidentales desde el siglo anterior condujo a una crisis económica que estalla en 1929 y que genera una inestabilidad que condujo al auge de los fascismos. Las relaciones internacionales cambiaron completamente de perspectiva. Asimismo, las relaciones entre las potencias mundiales y los países del entonces llamado Tercer Mundo estuvieron mediatizadas por la conformación de los dos bloques, y las dinámicas entre ellos se relacionaban con las posiciones que adoptaran estos nuevos países al respecto.

Siguiendo a Wolfgang Sachs (1992:1), los últimos cuarenta años pueden ser llamados la "Era del Desarrollo". Este nuevo concepto marcó las políticas de todas las naciones del bloque capitalista después de la Segunda Guerra Mundial. El punto de arranque es la reconstrucción económica al término del conflicto. Los Estados Unidos establecen el conocido Plan Marshall, un sistema de ayudas monetarias para los países europeos devastados por la guerra, con el objeto de ayudarles a su desarrollo.

En enero de 1949, Harry S. Truman, presidente de los Estados Unidos, pronuncia un famoso discurso donde habla del "desarrollo mundial", de las diversas etapas del desarrollo, y caracteriza al

⁸ Moisés González Navarro (1985) emprende una extensa y profunda investigación sobre la pobreza en México, dirigiendo la mirada sobre todo hacia los siglos XIX y XX y hacia las acciones que, desde la Iglesia o el Estado, se habían emprendido con la pretensión de aliviarla. Por su parte, Julieta Campos (1995) analiza diferentes proyectos modernizadores emprendidos por las élites en México. Esta autora se pronuncia a favor de un proyecto nacional que resane la pobreza que ha figurado a la nación y procure un desarrollo sustentable, participativo y desde abajo, que cimiente, con expectativas realistas, la viabilidad en el mundo globalizado de hoy.

hemisferio sur del planeta como área subdesarrollada⁹. Este discurso tuvo una reacción inmediata en algunos países de América Latina, que solicitaron también un plan de ayuda al estilo del Plan Marshall europeo a los Estados Unidos para desarrollar esta región. Pero Estados Unidos se negó a conceder esta ayuda, alegando que no podía hacer frente a dos proyectos de tamaño envergadura.

Independientemente de la concesión de estos créditos, lo rescatable de este momento es la aparición del "discurso del desarrollo". Gustavo Esteva (1996), señala cómo nunca antes una palabra había sido universalmente tan aceptada como esa. De pronto, el 20 de enero de 1949, 2 mil millones de personas del mundo entraron en la categoría de subdesarrolladas, dejaron de ser consideradas como antes, su diversidad no fue considerada importante, fueron introducidas en una medida externa a ellos, una medida impuesta, la del desarrollo (p. 18).

Por tal circunstancia, la principal meta de estos países desde ese momento y durante cuatro décadas, fue salir del estado del subdesarrollo al que estaban sometidos. Sus propios objetivos, siempre que los tenían, fueron usurpados, y tomaron otros impuestos desde fuera. Pero, además, apunta Sachs, el planteamiento del desarrollo responde a la geopolítica de los dos bloques -el Tercer Mundo era el tercer bloque-, y era, por consiguiente, un arma en la lucha de sistemas políticos.

En los años cincuenta las prioridades de los Estados Unidos cambiaron. Europa ya se había incorporado sin problemas en la economía de mercado; por el contrario, América Latina seguía presentando unos índices de atraso y desigualdad alarmantes. Estas condiciones fueron un factor importante para el desarrollo de movimientos guerrilleros en muchos países del área, como en el caso de Nicaragua, Colombia, San Salvador, Guatemala. El punto de inflexión fundamental, que configuró la realidad sociopolítica latinoamericana, se produjo tras el triunfo de la Revolución Cubana. Estados Unidos temía una propagación del ejemplo y ve entonces la necesidad de la asistencia en el desarrollo económico latinoamericano. Se crean así la *Alianza para el Progreso*, el *Programa de Punto Cuarto* y la *Guerra contra la Pobreza*. Se trata de una serie de planes de desarrollo económico planificado y de reforma social en la región, que durante la década de los sesenta y setenta buscan elevar el ingreso per cápita y mejorar su distribución, acelerar los procesos de industrialización, aumentar la producción y la productividad. Este modelo desarrollista se siguió en casi todos los países pero no consiguió los resultados esperados debido a la inestabilidad política y a la ayuda condicionada de los Estados Unidos.

⁹ Véase, Truman (1967), *Discurso de investidura*, en *Documents on American Foreign Relations*, Princeton University Press, EUA.

El discurso supuestamente "objetivo" del desarrollo estaba cargado de una serie de connotaciones políticas que no pueden ser obviadas. Este discurso marcó una dinámica en las relaciones que se caracterizó por un "arrogante intervencionismo del Norte y una auto-compasión por parte de los países del Sur" (Sachs, 1992:2). Antes de pasar a ver cómo este discurso construye el nuevo concepto de pobreza, se analizará brevemente los fundamentos teóricos del desarrollo, que tanto ha afectado -y afectan- a las políticas de la pobreza principalmente en América Latina.

El término "desarrollo" proviene de las ciencias físicas, concretamente de la biología, y es caracterizado como *un proceso a través del cual las potencialidades de un objeto u organismo son puestas en marcha, hasta que llega a su forma natural, completa*. Definido de este modo, desarrollo se refiere al proceso de crecimiento que viven los seres vivos, al cumplir su programa potencial genético. Este desarrollo es a veces frustrado por algún factor que le impide a la planta o animal completar su programa genético, convirtiéndose entonces en lo que los biólogos llaman una anomalía. Esto es, desarrollo en la naturaleza implica llegar a una forma apropiada (véase, Esteve, 1996:8-19).

Fue a partir del siglo XVIII, cuando se transfiere este concepto a las Ciencias Sociales. Los primeros científicos sociales aspiran a crear unas ciencias de los seres humanos a imagen de las ciencias naturales. Es decir, consideran que existen unas leyes inmanentes a la sociedad que mueve a las personas, y la tarea de los teóricos es descubrirlas. Por eso se apropian de conceptos tales como desarrollo. Pero será con la aparición del materialismo histórico de Marx cuando este concepto empieza a ser considerado un concepto común y útil para la interpretación del mundo. Marx combinó la interpretación hegeliana de la historia y el concepto darwinista de evolución para convertir el concepto de desarrollo en la categoría central de su teoría. Ésta confiere a la historia un programa, un necesario e inevitable destino. La industrialización se considera la culminación del avance de la especie humana, y no como una forma particular e histórica de la vida social.

El concepto, independientemente del contexto en el que se utilice, conlleva una carga ideológica muy fuerte. Siempre implica un cambio hacia una situación mejor, de lo inferior a lo superior, o de lo simple a lo complejo, es una visión eminentemente lineal y en algunos casos organicista. Su utilización siempre recuerda a dos tercios de la población mundial lo que no son "desarrollados". En América Latina, programas como la Alianza para el Progreso contribuyeron a extender esa manera de interpretar la realidad. Las personas de estos países pasan a ser sujetos del subdesarrollo. Cuando Truman pronunció su famoso *Discurso de investidura*, la llamada Escuela

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Modernización ya estaba trabajando sobre sus tesis principales. La sociología norteamericana, dominada por el funcionalismo, mantenía que los países subdesarrollados estaban en camino de un modelo de desarrollo occidental. Estos países se encuentran en un peldaño inferior en la escala de estadios del desarrollo económico.

También en esta década surge una crítica radical a esta visión del mundo. La generación de teóricos que emite esta crítica por lo general de tradición marxista. Se trata de los "teóricos de la dependencia", y sus principales argumentos se basan en que el llamado subdesarrollo no es sino otra cara del imperialismo, es decir, las sociedades subdesarrolladas (dependientes) son producto de la expansión del capitalismo internacional. El subdesarrollo es una forma de desarrollo provocada por los países del centro de la economía mundial. Algunos de ellos, agrupados en la Comunidad Económica Para América Latina (CEPAL), organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), producen escritos centrados en el problema del desarrollo económico en América Latina, hablando de la organización del mundo en centro y periferia como resultado del neocolonialismo comercial. El Cuadro 1.1 nos ilustra el progresivo proceso de extracción de excedentes de los países menos desarrollados hacia los desarrollados.

En ese periodo cobra auge la utilización del término "dependencia", el cual a finales de la década de los años cincuenta abandona los círculos académicos para convertirse en una palabra utilizada en todos los ámbitos. Por su parte, el concepto y el discurso del desarrollo se apropian de los programas políticos, ya fueran de izquierda o de derecha.

Cuadro 1.1. Transferencias de excedente de la Periferia al Centro a nivel mundial (en millones de dólares corrientes)		
Quinquenio	Monto	Índice
1972 - 1976	441,731	100.0
1977 - 1981	567,280	128.0
1982 - 1986	897,822	203.3
1987 - 1991	1,257,043	284.6
1992 - 1996	1,676,337	379.8
1997-2001	3,490,505	790.9
2002-2006	4,174,123	945.8
2007-2011	4,804,284	1088.5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (2001), *Balance of Payments Statistics yearbook*, Vol. II, Washington; FMI (2001), *Estadísticas Financieras Internacionales*, Washington.
Nota. Las cantidades correspondientes al periodo 2001-2011 fueron calculadas por medio de proyecciones lineales.

No cabe extendernos demasiado sobre este punto, pero antes de llegar a la relación existente entre el desarrollo y la pobreza, es pertinente apuntar las tres principales críticas al discurso del desarrollo, retomando de nuevo el excelente artículo de Wolfgang Sachs. Este autor argumenta que las tres principales premisas sobre las que se sustentaba esta teoría no son actualmente válidas.

La primera premisa que ponía a los países industrializados, con Estados Unidos a la cabeza, como modelo de desarrollo, ha sido refutada por los planteamientos ecologistas. Si todas las sociedades consiguieran seguir el mismo proceso se necesitarían cinco o seis planetas como la Tierra para poder mantener ese ritmo de desarrollo. La segunda es que el desarrollo ha cambiado la forma del mundo, pero no de la manera en que se pretendía. Los países ricos siempre han crecido y crecen más rápido que los países pobres. También la polarización social prevalece dentro de los países desarrollados. Y, la tercera es que el desarrollo crea un modelo único por el que todos los grupos sociales deben transitar. No se reconocen modos de vida diversos, se trata pues de una occidentalización del mundo. El mercado, el Estado y la ciencia han sido los grandes poderes universales. Desarrollo se convierte en una palabra legitimadora: justifica cualquier intervención porque se lleva a cabo en nombre de una meta superior.

1.2 Desarrollo y pobreza

Para el sociólogo Ivan Illich, las necesidades son parte de los planteamientos moralistas surgidos en los últimos cincuenta años, asociadas e inseparables del discurso del desarrollo. Las necesidades en este discurso se transforman ya no son carencias ni deseos, sino que al ser el desarrollo una promesa, conforma las necesidades como elementos que serán definidos y satisfechos. El discurso de las necesidades se incorpora al del desarrollo que inspira la intervención estadounidense en América Latina en los cincuenta, para salvar a estos países de la pobreza y satisfacer sus necesidades.

El discurso en torno a las necesidades es el que une la pobreza con el desarrollo. La pobreza, reflejo obvio del subdesarrollo es considerado un destino. Pero Illich sostiene que también este discurso evoluciona. En el periodo de la presidencia de Kennedy, es decir, la etapa intervencionista de la "Alianza para el Progreso", la pobreza pasa de considerarse un destino irremediable de muchos pueblos, a ser vista como una plaga, pero que es posible resolver si se toman las medidas oportunas. En 1962 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) empieza a

tratar de cuantificar la pobreza, y divide a la humanidad en dos partes, por criterios burocráticos: los que están por debajo de un nivel mensurable (*línea de pobreza*), y los que no. El primer instrumento que se crea para medir esto es el Producto Nacional Bruto (PNB). En 1973 el presidente del Banco Mundial, Robert MacNamara, habla de que el desarrollo está produciendo un efecto colateral no deseado, que es la desigualdad, y por ello el objetivo central de las políticas de desarrollo pasa a ser de pronto el "combate a la pobreza". Este efecto colateral es *tan extremo que degrada las vidas de los individuos por debajo de las normas mínimas de la decencia humana* (MacNamara, 1973, y citado en Ivan Illich, 1992:163).

Así, se crea un grupo de asesores en el Banco Mundial que empieza a traducir estas "normas de decencia humana" en medidas técnicas de necesidades concretas y específicas. La referencia a las necesidades devino el método por el cual los científicos sociales empezaron a distinguir entre crecimiento económico y desarrollo. En las épocas anteriores ni el poder, ni la riqueza, ni la pobreza estaban relacionadas a la productividad de las personas.

La pobreza es en los años cincuenta un sinónimo de la condición humana, es el terreno común y la condición de la cual parte el progreso. A partir de los setenta adquiere una nueva connotación: la de un umbral económico. Se trata de una medida de carencia personal desde el punto de vista de bienes de consumo y de servicio necesitados, es decir, es una medida abstracta universal del subconsumo. Así, los que sobreviven a pesar de consumir menos de lo que los economistas consideran necesario, son ubicados en una categoría infrahumana, y sus actividades de subsistencia reales son también consideradas infrahumanas, independientemente de cuáles sean estas actividades.

Para la teoría económica las personas por debajo de la *línea de pobreza* no son miembros de la economía, no tienen capacidad de comportarse bajo la racionalidad económica, son inválidos económicos. Si se reconoce que existen, pero son marginales a la humanidad moderna. A diferencia de sus antepasados, ahora se considera que tienen necesidades económicas urgentes, y a diferencia de los legítimos participantes en la economía moderna, les es negada cualquier elección entre satisfacciones alternativas, que está implicada en el concepto de necesidad económica.

De acuerdo con este planteamiento, la pobreza significa "hambre, falta de protección, pobreza es cuando se está enfermo y no se tienen los recursos suficientes para ver un médico, pobreza es no estar en posibilidades de ir a la escuela, no saber leer y hablar propiamente. Pobreza es no tener un trabajo que permite tener esperanzas a futuro, es vivir día a día, pobreza es ver que

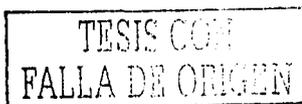
los niños se enferman a falta de servicios básicos, la pobreza es impolencia, falta de representación y libertad. La pobreza tiene muchas facetas que cambian de lugar y en el tiempo, es una situación de la cual la gente quiere escapar" (Banco Mundial, 2000).

Asimismo, la teoría económica reconoce que una economía basada en carencias lleva a niveles intolerables de polarización social; por el contrario, una economía basada en necesidades, incluyendo su identificación y conceptualización por parte de los expertos y su satisfacción bien administrada, puede proporcionar una legitimidad sin precedentes al uso de la ciencia económica en el servicio del control social del ser humano necesitado.

A partir de la década de los setenta, las características de la población comienzan a figurar en el cálculo del desarrollo en los estudios de los organismos internacionales. Las poblaciones dejan de ser el objeto para el cual el desarrollo era planeado. Los economistas de estos organismos se dan cuenta que el factor crucial para el desarrollo no es la producción, sino la capacidad de producir de la gente. Para muchos, no es necesario distinguir entre desarrollo económico y desarrollo social, ya que ahora el concepto desarrollo necesita incluir a ambos. Es necesario invertir en los seres humanos incluso para el desarrollo económico. Cuando las cifras fueron demostrando que junto con crecimiento económico estaban creciendo las desigualdades sociales, éstas empezaron a ser vistas como un obstáculo para el crecimiento económico. Aparecen así, en este mismo periodo, conceptos como el de *capital social* y *capital humano*¹⁰, utilizado incluso por los movimientos de izquierda, que asumieron acríticamente estos postulados. Dichos conceptos promueven la concientización, y sostienen que hasta que la gente cambie y reconozca sus necesidades, no podrá contribuir al crecimiento de las fuerzas productivas nacionales.

Es en esta década cuando la ONU comienza a utilizar timidamente la palabra "desarrollo social", al ver que el desarrollo, hasta el momento, sinónimo de desarrollo económico, no conducía irremediablemente al desarrollo social. Pero las políticas neoliberales que a principios de los setenta ya empezaban a promoverse desde algunos organismos internacionales como el FMI y el Banco

¹⁰ A decir de Robert Putnam (1993), el "capital social" se refiere a las características de la organización social como las conexiones, las normas y la confianza social que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo. Para los fines específicos de esta investigación, se definirá al capital social como el contenido de ciertas relaciones sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, que hacen posible mayores beneficio para aquellos que lo poseen, que lo que podría lograrse sin este activo. Por su parte, el concepto de "capital humano" tiene su fundamento en los postulados de la filosofía liberal. Los educadores y políticos liberales sostienen que los sistemas educativos tienen tres funciones: socialización; adquisición de habilidades, destrezas y entrenamiento; certificación. Tales funciones contribuyen a la asignación racional de recursos según las necesidades sociales, y general movilidad social. De este supuesto deriva la teoría del capital humano: mayor educación proporciona más "capital humano" (socialización, conocimientos y certificados) a los miembros de la sociedad para competir por los puestos y los ingresos (Bazdresch, 2001:68).



Mundial, hicieron que estas posiciones relativamente críticas se convirtieran en minoritarias. Evidentemente, no era el momento de ponerle freno al otra vez emergente mercado mundial.

Las tesis keynesianas que sostenían que el desarrollo –que implica crecimiento económico con justicia distributiva- no se lograría sin la acción necesaria del Estado, y que se utilizaron en los Estados del Bienestar europeos durante varias décadas estaban empezando a ser rebatidas por la llamada Escuela Neoliberal de Chicago. Según los planteamiento de ésta, la excesiva protección y burocratización de los Estados había producido la crisis mundial de mediados de los setenta, y las consecuencias para la economía iban a ser desastrosas, ya que el déficit crónico de éstos no podría ser nunca resuelto si no se trabajaba en políticas de adelgazamiento del Estado (privatizaciones) y recortes en el gasto social.

Estos planteamientos llamados "neoliberales" fueron asumidos por diferentes Estados a partir de la década de los ochenta, y todavía hoy, a poco más de dos décadas de distancia, en muchos países del mundo sigue siendo la principal directriz política. Este giro político mundial afectó a las políticas de atención a la pobreza reduciéndolas a su mínima expresión. Veinte años de políticas neoliberales han causado, además, que los índices de pobreza se incrementaran mucho más rápido de lo que se venía haciendo. Cada vez son mayores las voces de oposición en los países contrarios a esta tendencia; por ello, desde finales de los 80's, la ONU asume los planteamientos de ese debate, y comienza a modificar su discurso respecto al desarrollo (ver cuadro 1.2).

El primer hilo en este cambio es el famoso Informe Brundtland, que es el resultado de las conclusiones a las que llega en 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Este informe es una respuesta al primer escrito elaborado en 1972 por el Club de Roma conocido como Informe Meadows, *Los límites del crecimiento*, que tuvo mucha influencia en las políticas occidentales durante los años 80. El informe Brundtland lleva por título *Nuestro futuro común* y propone un cambio radical en las políticas de desarrollo, aportando, por primera vez al ámbito institucional, el término *desarrollo sostenible*. En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) crea el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), ya que se considera que el Producto Interno Bruto (PIB) no es suficiente herramienta para medir el bienestar de los ciudadanos. Se trata de un indicador compuesto, comparable internacionalmente, que combina la longevidad (medida mediante la esperanza de vida al nacer), el logro educacional (a través de la alfabetización de los adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y el nivel de vida, mediante el PIB

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

anual per capita ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares). El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida que indica que los individuos, cuando disponen de esas tres oportunidades básicas, están en condiciones de tener acceso a, y aprovechar, otras opciones.

Cuadro 1.2. Población pobre (que vive con menos de un dólar por día) en países en desarrollo y economías de transición
(Millones de personas)

Regiones del Mundo	1980 (a)	1985	1987	1990	1993	1996	1998
Este de Asia y Pacífico		280	417.5	452.4	431.9	265.1	278.3
(Excluyendo a China)		210	114.1	92	83.5	55.1	65.1
Europa del Este y Asia Central		6	1.1	7.1	18.3	23.8	24
Latinoamérica y el Caribe		70	63.7	73.8	70.8	76	78.2
Medio Oriente y Norte de África		60	9.3	5.7	5	5	5.5
Asia del Sur		520	474.4	495.1	505.1	531.7	522
África Subsahariana		180	217.2	242.3	273.3	289	290.9
Total	750	1,116	1,183.20	1,270.40	1,304.30	1,190.60	1,198.90
(Excluyendo a China)		1,046	879.8	915.9	955.9	980.5	985.7

(a) El dato proviene de Rudolf H. Strahm, *¿por qué somos tan pobres?*, México, SEP, (1986), p. 3.
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (Abril, 2000).

El IDH establece valores mínimos y máximos para cada dimensión crítica del desarrollo humano, que al ser normalizados se transforman a una escala lineal que va de 0 a 1 y que indica la distancia socioeconómica que tiene que ser recorrida para alcanzar ciertas metas u objetivos deseables (los valores mínimos y máximos son los siguientes: 25 y 85 años para la esperanza de vida al nacer; 0 y 100 por ciento para la alfabetización de adultos; 0 y 100 por ciento para la tasa bruta de matriculación combinada; y 100 y 4,000 dólares para el PIB real *per cápita*). Cada país puede ser ubicado en algún punto de esa escala, de modo que la diferencia entre el valor máximo posible y el valor registrado indica el grado de insuficiencia en cada uno de estos indicadores y la distancia que le queda por recorrer. A su vez, estos tres indicadores son combinados en un índice global (el IDH) mediante un promedio simple de los mismos. De esta manera, cuánto más cercano esté un país de un IDH con valor igual a 1, tanto menor es la distancia que le queda por recorrer (CONAPO, 2000:234).

Los resultados de la formulación y estimación del IDH fueron asentados en el "Informe sobre el Desarrollo Humano 1990". Desde aquel entonces esta propuesta se ha ido modificando

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

anualmente de modo conceptual y metodológico. Así, por ejemplo, la lista de temas que se han ido generando, en cada informe, son los siguientes: Concepto y Medición del Desarrollo (1990); Financiación del Desarrollo Humano (1991); Dimensiones Globales del Desarrollo Humano (1992); Participación Popular (1993); Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana (1994); Género y Desarrollo Humano (1995); Crecimiento Económico y Desarrollo (1996); Desarrollo Humano para Erradicar la Pobreza (1997); Consumo para el Desarrollo Humano (1998); Mundialización con Rostro Humano (1999); Derechos Humanos y Desarrollo Humano (2000); y, Alianzas contra la Pobreza (2001).

Este cambio de perspectiva en el discurso del desarrollo afecta la medición de la pobreza, observándose que la variable económica no es suficiente para establecer la pobreza de los sujetos. Por ello se agrega, a la anterior medición, el PIB, la esperanza de vida y el acceso a la educación como variables para medir la pobreza. El Premio Nobel de Economía, Amartya Sen contribuye con sus teorías a la nueva conceptualización de la línea de pobreza: el llamado método indirecto, basado también en el ingreso, consiste en calcular el ingreso mínimo necesario para satisfacer todas las necesidades básicas, el que constituiría entonces la *línea de pobreza* (LP), e identificar como pobres a todos aquellos cuyo ingreso sea inferior a esa línea de pobreza. Según Sen (1992), este método toma en cuenta las idiosincrasias individuales sin violar la noción de la pobreza basada en la privación, puesto que permite identificar a quienes no poseen la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas dentro de los comportamientos y convenciones prevalecientes en cada comunidad.

Amartya Sen afirma que la posesión de bienes materiales, la satisfacción de los deseos del individuo o la felicidad no constituyen los ámbitos adecuados para medir el bienestar. El espacio ideal para hacerlo es el de las capacidades para lograr aquello que los individuos necesitan. Es decir, Sen reconoce que la generación de riqueza no es un fin en si mismo, sino un medio privilegiado para impulsar el desarrollo humano, el cual puede ser definido como un proceso conducente a la ampliación de las opciones de las personas en todas las esferas (1992:310-322).

Por ello, señala que en los países ricos parece haber un consenso en considerar la pobreza desde un punto de vista relativo, como lo ponen de manifiesto los estudios de Atkinson (1970), Townsend (1979) y Beckerman y Clark (1982) en la Gran Bretaña (Sen, 1984: 325). Así, por ejemplo, citando a Townsend, señala que: "ciertamente, ningún estándar de suficiencia puede ser revisado sólo para tener en cuenta cambios en los precios, porque ello ignoraría los cambios en los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

bienes consumidos, tanto como las nuevas obligaciones y expectativas de los miembros de la comunidad. Careciendo de criterio alternativo, el mejor supuesto que puede hacerse es relacionar los estándares de suficiencia a los aumentos o disminuciones en los ingresos reales promedio de la sociedad" (Townsend, 1979: 17-18).

En el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD de 1997, aparece el término pobreza humana, con la intención de ir más allá de la simple pobreza económica. Se establece que: "la pobreza tiene muchos rostros y abarca más que un bajo ingreso. Refleja también mala salud y educación, la privación de conocimientos y comunicaciones, la incapacidad para ejercer derechos humanos y políticos, y la falta de dignidad y respeto por sí mismo" (PNUD, 1997:iii). Además, en el Informe de 1998, se caracteriza el *desarrollo humano* como "el proceso de ampliación de las opciones de la gente" (PNUD, 1998:2). Este informe está basado en el análisis del consumo mundial, y llega a la conclusión que más de 1,000 millones de personas en este planeta carecen de la oportunidad de consumir de manera que les permita satisfacer sus necesidades más fundamentales. El consumo por el contrario es excesivo en otros sectores, en comparación con los recursos naturales disponibles. Entonces, ¿cómo defender el derecho de los 1,000 millones de personas que consumen por debajo de los límites necesarios? La respuesta que da el Informe no es más o menos consumo, sino una pauta diferente de consumo, un consumo para el desarrollo humano. Y plantea un programa para la acción con intención de crear una *atmósfera propicia para el consumo sostenible en pro del desarrollo humano*. Sobre todo hay que hacer un esfuerzo por erradicar la pobreza y aumentar el consumo de los que están por debajo de la línea de pobreza.

Un documento en esta materia es el que emite el Banco Mundial para la conferencia electrónica que mantienen diversos especialistas en todo el mundo (véase, Banco Mundial, 1999). En él se afirma que " (...) La pobreza, tal como la entienden los pobres, es multidimensional, en el sentido que desborda ampliamente los límites del ingreso monetario y el consumo; comprende también la educación y la salud, y va todavía más allá, abarcando aspectos como el riesgo y la vulnerabilidad y una sensación de abandono e impotencia. Si bien hay diferencias legítimas entre las sociedades y las comunidades cuando tratan de determinar qué es lo que constituye la pobreza, hay entre ellas suficientes puntos en común (...) como para establecer los objetivos básicos de una estrategia contra la pobreza" (Banco Mundial, 1999:4). Los especialistas consideran que pese a las dificultades que esto implica, es posible transcribir estos objetivos a indicadores específicos, que serían salud, educación, acceso a la toma de decisiones en los planos locales y nacionales,

TTESIS COM
FALLA DE ORIGEN

consumo-ingreso, riesgo y vulnerabilidad. También señalan cómo intervienen otros mecanismos, como el empoderamiento o la seguridad¹¹.

Lo importante a rescatar es el cambio significativo que se ha producido en la conceptualización de pobreza en los organismos internacionales en los últimos años. En parte, esto es producto de la toma de conciencia por parte de la ciudadanía de muchos de los problemas que les afectan, y su constitución en organizaciones civiles para desarrollar proyectos. El trabajo de tales organizaciones ha influido en este cambio de perspectiva en los organismos internacionales. Esta metamorfosis acontecida en los últimos años es significativa, ya que el problema de la pobreza se percibe como un tema prioritario dentro de la agenda de estas instituciones internacionales. El consenso sobre la inviabilidad de los planteamientos neoliberales está fuera de duda pese a que esto no ocurra al interior de los gobiernos de la mayoría de países.

Pero aunque el salto cualitativo en la conceptualización de la pobreza es enorme, todavía se puede hallar en este discurso algunos ecos del "desarrollismo" anterior. Conceptos tales como *capital social* o *capital humano* se siguen utilizando en las políticas de combate a la pobreza¹². Volviendo a los dos últimos informes que aquí se ha hecho referencia, se observa que todavía emplean variables eminentemente economicistas. El Informe del PNUD de 1998 se fija en las pautas de consumo de la población mundial y tiene como uno de sus objetivos, en el combate a la pobreza, el cambiar las pautas del consumo, pero también intentar aumentar el consumo de los que están por debajo de la línea de pobreza. Es decir, la pobreza sigue siendo medida a través del consumo, y a través de las necesidades, pese al riesgo que esto implica.

En el Informe del Banco Mundial sobre Desarrollo Mundial se sostiene que los países que más han prosperado en el combate a la pobreza han sido los que han disfrutado de mayor paz social, y han tenido un crecimiento sostenido del ingreso per cápita. La erradicación de la pobreza no es el único objetivo, sino que reconoce que la estabilidad social ayuda al crecimiento económico. O

¹¹ El concepto del empoderamiento se formó en los Estados Unidos. La historia del empoderamiento allí empieza según Bárbara Levy Simon en 1890, aunque la palabra "empowerment" (empoderamiento) se utilizó sólo en 1976 en el libro "black empowerment" de Bárbara Solomon (véase, Levy Simon 1994: XIV-XV). Según Levy Simon el empoderamiento surgió de varios conceptos políticos como el movimiento de los negros, el movimiento de mujeres, las campañas de alfabetización de Paulo Freire, el Anarquismo, el Marxismo, la democracia de Jefferson y muchos más. El empoderamiento social y no violento significa que las personas vuelven a recuperar su poder para influenciar y diseñar la situación de su vida -en contra de la opresión y la exclusión, para la participación democrática, la paz y los derechos humanos "El poder no violento no trata sobre la dominación: es el poder de ser y el poder de hacer. Combina una sensación de poder personal -poder dentro de- junto con una voluntad de acción colectiva -poder con- y un deseo de llegar a ciertas metas -poder en relación con-" (Clark 1998: 25). Se trata de descubrir las propias capacidades, posibilidades y recursos, de ampliarlos, transmitirlos a otros y usarlos para lograr los propios objetivos

¹² No porque se usen estos conceptos se es o deja de ser "desarrollista"

señala en otro punto, aunque reconociendo su riesgo, cómo el fomento del mercado puede ayudar a empoderar a los pobres eliminando la dependencia de las tradicionales estructuras económicas y de poder.

Sin embargo, todo parece indicar que estos planteamientos todavía no se han sacudido la herencia del discurso del desarrollo. Éste es todavía entendido desde los parámetros de desarrollo occidental, aunque ahora se le califique de "sostenible". El principal problema de los pobres sigue siendo que no satisfacen sus necesidades básicas a través del consumo. Si bien ya se tiene en cuenta la opinión de los considerados pobres, los planes se diseñan de una manera integradora, es decir, sin respetar su autonomía en la toma de decisiones y en la priorización de sus necesidades. Las nuevas variables de medición de la pobreza, tales como la educación o la salud, que ya no son puramente económicas, no incorporan análisis culturales diferenciados. No se concibe igual la salud o la necesidad de ésta en diversos países y culturas. Existen metodologías educativas en diferentes culturas que no entran dentro de los patrones de educación oficial. Pero estas variables son sistemáticamente ignoradas. Y, también, la unión entre el desarrollo económico y el desarrollo social sigue presente en el Informe del Banco Mundial, pese a que muchos autores han puesto ya este binomio en tela de juicio.

1.3 El enfoque de las necesidades básicas

El concepto de pobreza, como hemos visto a lo largo de este capítulo, tiene una buena dosis de subjetividad. Es sólo en tiempos relativamente recientes cuando pasa a ser una construcción global y total. Se convierte en un fenómeno anómalo de carácter universal que es inherente a los seres humanos. Aunque muchas sociedades han conseguido superarla, las sociedades supuestamente atrasadas todavía la padecen. Por ello se busca crear un consenso sobre el diagnóstico y sobre su cura. Para llevar a cabo esto es necesario acotar ese término que nunca se había acotado: la pobreza empieza a medirse. Manfred Max-Neef sostiene que "los espacios métricos sólo son convenciones útiles para medir, evaluar y clasificar aquellos cambios y distorsiones que afectan a los espacios humanos subjetivos" (Max-Neef, 1986:157).

Esto quiere decir que al intentar medir algo, en este caso la pobreza, se crean convenciones objetivas, pero no se asume que el punto de partida de esta medición es subjetivo. Eso hace que esa supuesta objetividad deba ser cuestionada. La pobreza a partir de los años cincuenta pasa a ser un sinónimo de la condición humana, el punto de partida desde el cual parte el desarrollo. Es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

necesario crear un lugar común desde donde comenzar, para poder apreciar la evolución. Para ello se considera indispensable el poder medirla. Entonces, pasa a ser un umbral económico. Se trata de una medida de carencia personal desde el punto de vista de bienes de consumo y de servicio necesitados, es decir, es una medida abstracta universal del subconsumo. La pobreza se midió por primera vez a través sola y exclusivamente de parámetros económicos¹³.

Asimismo, a lo largo de este capítulo se ha sido testigo de la aparición de las críticas hacia la visión reduccionista de la pobreza. Las voces que critican ese economicismo de la pobreza reclaman un enfoque multidimensional de la misma. Pero el problema de estos nuevos planteamientos es que incorporan las otras dimensiones de la pobreza al esquema conceptual ya existente. Cuando se empezó a medir la pobreza por factores económicos se creó un esquema de medición. Pero cuando cambia la dimensión de la pobreza, ese esquema de medición no es cuestionado, sino que simplemente se agregan otras variables para medir, por lo que la concepción de la pobreza, aunque enriquecido con otras dimensiones, sigue siendo la misma. Sigue siendo algo global y objetivamente mensurable.

Entonces, ¿qué se puede hacer? Si la utilización del concepto pobreza actual no se deslinda cualitativamente con el concepto normativo anterior, ¿con qué concepto nos quedamos para utilizar en este estudio? Y también, si se considera que la medición de la pobreza es inviable, entonces ¿cómo focalizar los sectores de la población con los que se debe trabajar?

Tras la lectura de páginas y páginas de análisis y crítica del concepto, resulta complicado tratar de proponer una definición viable del término que no cometa los mismos errores que ya se han criticado. Si en este capítulo se hubiera explicado qué no es la pobreza, ahora se podría decir lo que se considera sí es la pobreza. Pero como lo que hemos sostenido todo el tiempo es la inconsistencia del término en sí, nos vemos ahora en el riesgo de equivocarnos al tratar de proponer un concepto alternativo. Surge, además, la duda de si esto es necesario o no. Desde el punto de vista filosófico, el definir algo implica una elección, desechar variables en beneficio de otras, además de una inmovilización conceptual; pero desde el punto de vista práctico de la acción, las definiciones se hacen necesarias para delimitar el campo de estudio y de trabajo, y también para que existan referencias comunes y válidas entre ese grupo de personas involucradas.

Por ello, dada la intencionalidad eminentemente práctica de esta investigación, en este punto vemos la necesidad de arriesgarnos a proponer una definición provisional. Por ello, se explicó

¹³ Como la pobreza es económica, dicen algunos economistas, los factores que la miden también deben serlo.

primero lo que se considera no debería incluir esta definición, para después apuntar lo que si podría incluir.

En los primeros párrafos, y pecando de reiterativos, afirmamos que la pobreza no es global. En diferentes sociedades contemporáneas se percibe de manera diferente, por lo que no es posible definirla de manera global. Si se considera necesario aceptar una definición, entonces se debe hacer de una manera muy genérica, para después acotar más el concepto para cada sociedad particular o aspecto a observar. De esta manera, y teniendo muy presente las premisas desde las cuales partimos, se podría definir la pobreza como *la ausencia de capacidades y oportunidades de los seres humanos por mejorar y ampliar su calidad de vida*. Con esta definición se enfrentan los mismos problemas que con otras definiciones. Qué es la calidad de vida, y quién determina el mejoramiento de esa calidad de vida, o, cuales son las oportunidades y capacidades, y de qué manera las personas se ven impedidas a conseguirlas son las preguntas que nuevamente surgen.

Para elaborar esta definición nos hemos basado en la definición que da el *Informe sobre el Desarrollo Humano 1998* del PNUD al concepto de desarrollo humano¹⁴. Otra vez se ve que surge el problema de la subjetividad. La calidad de vida es una percepción de los sujetos, y lo que unos perciben como calidad de vida, otros no lo consideran así. El problema fundamental de la definición es si los valores individuales pueden agregarse de alguna manera para convertirse en valores de toda la sociedad. En este punto el PNUD sostiene que sí es posible, y la herramienta que utiliza para ello es el consumo, dando por obvio que todos los seres humanos satisfacen sus necesidades a través del consumo. Es aquí donde diferimos, porque se comete el mismo error ya comentado anteriormente. Ellos agregan al consumo las otras dimensiones de la pobreza, dando por hecho que la educación, la sanidad o la cultura pueden medirse a través del consumo individual.

Aquí finalmente, aunque partimos de una definición parecida, se utilizó desde un punto de vista diferente. La pobreza puede ser definida así de modo genérico, pero en el terreno práctico se debe considerar que el mejorar la calidad de vida de las personas no puede definirse de manera global. Y esto es así, porque la calidad de vida y su mejoramiento lo definen los propios sujetos de esas vidas. Y tampoco coincidimos en la variable del consumo, porque la calidad de la sanidad o de la cultura ni puede medirse desde el consumo, ni tampoco puede medirse desde una perspectiva individualizada. Para medir la calidad de la educación en una comunidad, por ejemplo, lo importante es ver qué entienden las personas de la localidad por educación, a quienes consideran los sujetos

¹⁴ El *desarrollo humano* puede aludir a la ampliación de las capacidades importantes para todos, capacidades tan básicas que su ausencia impide otras opciones (PNUD, 2000:73).

beneficiarios y de qué manera la comunidad se beneficia y canaliza esa actividad. El número de niños escolarizados, el índice de alfabetización, o el número de maestros por niños, puede ser realmente secundario para analizar la calidad de la educación en esa comunidad. Además, como se explica el hecho ¿por qué, si una política educativa trata de ofrecer "educación para todos", persiste la desigualdad de oportunidades?

Nos parece que mejorar la calidad de vida es mejorar el poder adquisitivo, y esto puede medirse a través del consumo; en otros casos, puede ser tener más maestros; pero en muchos otros casos éstas no son las prioridades de las personas, y por eso, aunque existan programas de combate a la pobreza que busquen estos objetivos, realmente no están mejorando la calidad de vida de esas personas. Por otra parte, y aunque este tema no se abordó en este capítulo, si nos fijamos en los conceptos que habitualmente utilizan la mayoría de las organizaciones de la sociedad (civiles) en la actualidad, el término pobreza no es uno de los fundamentales. Ellas mismas no definen su trabajo como de combate a la pobreza. Los objetivos de las organizaciones sociales siempre han ido más allá que intentar reducir los índices de pobreza.

De este modo, queda claro que la propuesta que aquí desarrollamos de utilización del concepto pobreza se hace desde un punto de vista general. Pero todavía no se ha resuelto el problema de si ésta puede, y debe, ser objetivamente cuantificable o no. En síntesis, se debe recordar que cuando la pobreza empezó a ser medida se hizo a través de lo que se llamó las "necesidades básicas". Por ello, si se considera necesaria la medición de la pobreza, se tiene que ver entonces a partir de qué parámetros se lleva ésta a cabo. Para esto es importante volver a revisar el debate sobre el concepto de necesidades básicas, pero desde otra perspectiva, la perspectiva de la práctica.

Con este concepto se tiene otra vez el mismo problema de la medición supuestamente objetiva y ahistórica. Todas las personas han tenido siempre las mismas necesidades, en todas las culturas, se sostiene. Pero las necesidades implican una redefinición de la naturaleza humana de acuerdo con la conveniencia e intereses de los profesionales que administran y sirven esas necesidades.

Sólo los "expertos" son capaces, además, de definir y medir las necesidades del ser humano actual. No se define al ser humano por lo que es, sino por lo que necesita. Además, al igual que con la pobreza, a los supuestamente carentes de esas necesidades no se les pregunta si en verdad necesitan de eso que las estadísticas hablan. En el mundo actual, este discurso ha reducido a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gente a unidades individuales con requerimientos de entrada. Las necesidades en este discurso se transforman ya no son carencias ni deseos, sino que al ser el desarrollo una promesa, conforma las necesidades como elementos que serán definidos y satisfechos.

Para los economistas que emplean las necesidades básicas en sus trabajos, los pobres no son actores esenciales en sus análisis. Finalmente, como se ha visto, su característica más importante es la del subconsumo. Al no comportarse bajo la racionalidad económica, son marginales para los cálculos económicos. Con la aparición de las necesidades todos tienen necesidades económicas que cubrir, y a diferencia de los legítimos participantes en la economía moderna se les es negada cualquier elección entre satisfacciones alternativas que está implicada en el concepto de necesidad económica.

La crítica aplicable es otra vez la misma que la empleada con la pobreza. Cuando se amplía el concepto con la multidimensionalidad de las necesidades humanas, donde las necesidades no son sólo económicas, no se replantea el concepto, sino que se agrega al esquema ya creado para las necesidades económicas. Sin embargo, existe una propuesta, lanzada a mediados de los ochenta por el economista chileno Manfred Max-Neef, que reivindica el uso de las necesidades básicas (Max-Neef, 1986:236).

Max-Neef critica también el economicismo de la mala utilización del concepto de necesidades básicas. Pero no está de acuerdo con el punto de vista que dice que las necesidades varían histórica y culturalmente. En su propuesta admite la utilización de las necesidades básicas como variables susceptibles de ser medidas objetivamente. Para ello, utiliza el concepto de "satisfactores". Considera que las necesidades humanas no varían histórica y culturalmente, sino que lo que cambia es la manera de satisfacerlas. Cambia la elección de la cantidad y la calidad de los satisfactores, y la posibilidad de tener acceso a los satisfactores requeridos.

Las necesidades humanas son un sistema donde todas las necesidades se interrelacionan e interactúan, sin que existan jerarquías dentro del sistema. De esta manera existen dos tipos de necesidades dentro del sistema: por una parte las necesidades de *ser, tener, hacer y estar*, y por la otra, las necesidades de *permanencia (o subsistencia), protección, afecto, entendimiento, participación ocio, creación, identidad y libertad*¹⁵. Como ejemplo, de dicha clasificación, Max-Neef sostiene que la vivienda, alimentación y vestuario no deben considerarse como necesidades sino como satisfactores de la necesidad fundamental de "permanencia" (o subsistencia). Un satisfactor

¹⁵ La "libertad" y los "derechos humanos" son variables analizadas ampliamente en el *Informe sobre Desarrollo Humano, 2000*, PNUD.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

puede cubrir simultáneamente varias necesidades, y a la vez, una necesidad puede requerir de varios satisfactores para ser satisfecha. Esto es lo que según el autor puede variar históricamente.

Incluimos la propuesta de este autor aquí, porque nos parece importante incorporar otro punto de vista al inconcluso debate de las necesidades básicas y la medición de la pobreza. Otra vez se hace desde el punto de vista de la reflexión común. Así como se ha lanzado una propuesta de definición y utilización del concepto de pobreza, en este punto no nos hemos atrevido a tomar posición con una perspectiva determinada. Esta discusión la retomaremos en el siguiente capítulo donde analizamos éste tema, y damos la definición de pobreza y pobreza extrema, para el caso específico de México.

Por último, la actitud que se tenga hacia la pobreza estará determinada, en gran medida, por la idea que se tenga del origen de la pobreza misma. De ahí que, hay quienes piensan que la pobreza se origina en fallas del individuo, su mal comportamiento, la vagancia, ciertos vicios como el alcoholismo, etcétera. Por el contrario, en esta tesis nos daremos cuenta que la pobreza se origina por la crisis de los sistemas. Es decir, que "la pobreza está determinada, en cierto modo, por los disturbios persistentes en la integración de un sistema social. Las crisis surgen cuando la estructura de un sistema social permite menores posibilidades de resolución de un problema de las que son necesarias para su continua existencia" (Habermas, 1999:86).

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

2. LA POBREZA EN MÉXICO

2.1 Los estudios en México

Si bien en el capítulo anterior se conceptualizó a la pobreza desde una perspectiva muy general, en éste analizaremos cómo se define a la pobreza en México, además trataremos de proporcionar el marco de referencia que permita conocer la magnitud absoluta y relativa de ésta en nuestro país, así como su medición y distribución espacial, dado que esto constituye la base sobre la cual se formulan las políticas públicas y las acciones de las instituciones encargadas del diseño y aplicación de la política social. Para ello, contamos con un acervo importante de estudios que se han ido generando con el paso del tiempo; algunos han sido de naturaleza histórica, relacionados con el carácter antiguo y persistente del problema, como el de González Navarro (1985), Julieta Campos (1995), y Ricardo Pérez Luco (1995); y otros se ocupan de la evolución de la pobreza en las últimas décadas, como son los estudios de Nora Lustig (1992, 2000); Enrique Hernández Laos (1990, 1992, 1999, 2000); CEPAL (1995, 2000); Santiago Levy (1991, 1994); Julio Boltvinik (1995, 1997, 1999); Vania Salles y Rodolfo Tuirán (1999).

Así, por ejemplo, se puede incluir la definición de pobreza que nos ofrece Ricardo Pérez-Luco, quien la define como "...una manifestación patógena de un orden social excluyente, expresada en una condición de vida social, que impregna todas las esferas de la experiencia humana, otorgándole a ésta matriz de carencia y frustración que se transmite de generación en generación por medio de las pautas culturales y mandatos familiares que actúan como obstáculo o freno al potencial de desarrollo individual, familiar y social. La pobreza es entonces la imposibilidad que a los individuos y grupos en una sociedad se les presenta para acceder a condiciones de vida satisfactorias que potencien su crecimiento y actualización de aptitudes" (1995:7).

Por otro lado, privilegiando el enfoque sociológico, otra referencia a la pobreza la hacen Vania Salles y Rodolfo Tuirán (1999) quienes la califican como "...una la forma de exclusión de los individuos y las familias de los procesos productivos, de la integración social y del acceso a las oportunidades". A decir de estos autores, "este fenómeno es una herencia histórica y un mal crónico que ha coexistido tradicionalmente con un proceso de modernización limitado a ciertos ámbitos en los países de la región y que se ha reproducido por las características del patrón de crecimiento" (p. 434).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estos autores reconocen, además, que la pobreza tiene raíces muy profundas que históricamente se han originado en las relaciones sociales y reglas de funcionamiento del sistema, por ello se origina una desigual distribución de la riqueza, hay una ausencia de un reparto equitativo de las oportunidades y se tiene un acceso socialmente diferenciado a las oportunidades del sistema. A estos factores socialmente generados hay que añadir la incapacidad del Estado y de las políticas sociales que en vez de abatir los rezagos acumulados y erradicar la pobreza y la marginación, en parte ha contribuido a que prevalezcan al no cumplir eficazmente su objetivo de reducir los desequilibrios sociales.

Asimismo, señalan que los enfoques más utilizados en los estudios de la pobreza recalcan que ésta puede ser vista en términos tanto relativos como absolutos. En el primer caso, se la define en relación con otras situaciones y contextos sociales con los cuales es confrontada y diferenciada. Bajo esta perspectiva, puede decirse que la pobreza es relativa, como también lo son sus grados y heterogeneidad (que remiten a privaciones mayores o menores), pues se establecen por comparación.

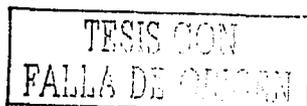
La pobreza relativa queda definida cuando se contrastan otras situaciones y contextos sociales en los que se busca la satisfacción de necesidades y cumplimiento de ciertos estilos de vida. Así, se introduce un elemento subjetivo que consiste en la percepción de los individuos de su bienestar propio con respecto a otros grupos de referencia. Basándose en Peter Townsend (1979), Salles y Tuirán señalan que la pobreza es relativa al estilo de vida predominante en una sociedad, ese estilo de vida define las necesidades. Aquí es conveniente introducir el sentido dinámico de la pobreza, pues su definición también es relativa en el tiempo y está íntimamente relacionada con los estilos de vida vigentes en cada sociedad, así tanto en los estilos de vida de la sociedad como en la determinación de la pobreza van influir factores tales como el avance económico de la sociedad, los niveles educativos medios, la estructura de clases sociales vigente, el desarrollo tecnológico, las posibilidades diferenciales de acceder a la cultura, entre los principales. A manera de ejemplo, se señala que no es lo mismo ser pobre ahora que hace cincuenta años. Cuando se habla de pobreza absoluta, se alude a estados donde se carece de lo más elemental para la subsistencia de los seres humanos y por ende las necesidades no pueden ser relativizadas, por ejemplo los alimentos, el vestido, la vivienda y la salud. La pobreza absoluta comprende un núcleo de privaciones absolutas que no tiene objeto compararlas con otros contextos o estilos de vida ya que comprenden necesidades universales. Sin embargo, la satisfacción de esas necesidades tiene un componente

relativo, pues los satisfactores pueden variar de contexto y tiempo. Ser pobre, entonces, significa no sólo carecer de las condiciones mínimas de vida, sino también de los recursos indispensables para ejercer los derechos elementales constitutivos de la ciudadanía social (p. 440-441)¹⁶.

Desde otro enfoque, e indiscutible por su influencia en los programas de combate a la pobreza en México, están las ideas de Santiago Levy (1991, 1994), quien por su parte, señala que es necesario en primer lugar definir la pobreza cuando se le quiere medir e identificar la población objetivo para la cual pudiera existir políticas específicas que les permitan mejorar su condición social. Y, al igual que Salles y Tuirán, Levy identifica dos tipos de pobreza: pobreza moderada y pobreza extrema. La pobreza moderada hace referencia a una condición relativa, y la pobreza extrema es una condición absoluta. Y desde el punto de vista de política, señala Levy, es muy importante desde un inicio distinguir entre la pobreza moderada y la extrema. A los moderadamente pobres se les puede ayudar mejor con políticas que amplíen las oportunidades abiertas para ellos. Pero los extremadamente pobres deben primero mejorar su estado alimenticio y de salud para ser capaces de aprovechar completamente dichas oportunidades.

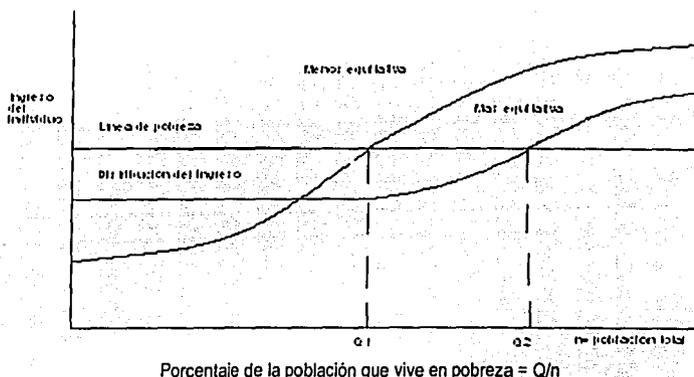
Los *moderadamente pobres* no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Sin embargo, su situación es fundamentalmente diferente en el sentido de que su nivel de alimentación y de salud les permite participar activamente en el mercado de trabajo, tomar ventaja de las oportunidades educativas, tener movilidad, afrontar más riesgos. Su pobreza es relativa: comparada con el resto de la población, carecen de ciertos bienes y servicios que, dada la riqueza nacional, todos debían disfrutar. Carecer de educación primaria o de acceso a la electricidad se pudo considerar en el México en los noventa, como condiciones de pobreza; quizá éste no fue el caso hace 100 años, ni tampoco lo sea hoy. Según el autor, la línea de pobreza moderada, en oposición a la de pobreza extrema, tiene un mayor componente subjetivo; esto es inevitable. La línea de pobreza moderada intenta responder la pregunta: ¿cuándo deja de ser pobre la gente? Es evidente que los aspectos culturales y políticos están inexorablemente asociados a esta cuestión (Levy, 1991:50-51).

¹⁶ El término "ciudadanía social" al que aluden estos autores, es aquél que -en términos sociológicos- planteaba Marshall como un status de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social. El ámbito civil abarca los derechos necesarios a la libertad individual (libertad personal, palabra, pensamiento, fe, propiedad y posibilidad de suscribir contratos, y el derecho a la justicia). El ámbito político involucra el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal cuerpo. Y por último, el ámbito social abarca tanto el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad (Gordon, 2001:24).



Se considerará *extremadamente pobre* a aquellos individuos que no pueden obtener suficiente alimentación para desempeñarse adecuadamente. La gente desnutrida es más vulnerable a enfermedades, corre el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas, es a veces apática y en general menos capaz para realizar satisfactoriamente tareas en el mercado de trabajo y/o participar en actividades educativas. En este sentido la pobreza extrema es constante en el tiempo y, dentro de ciertos límites, en el espacio (p. 50). Según Levy, hay que hacer notar que de acuerdo con esta definición, la pobreza extrema es una condición individual específica, pues las necesidades alimenticias de los individuos de la misma edad y sexo, que ejecutan tareas similares, pueden diferir. Además las necesidades alimenticias son definidas como una banda, no como un punto (véase el esquema 2.1).

Esquema 2.1. Línea de pobreza y distribución del ingreso



El concepto de *pobreza extrema* identifica a un conjunto de individuos que necesitan ayuda directa para ser capaces de beneficiarse completamente de las políticas generales elaboradas para reducir la pobreza; los extremadamente pobres constituyen la población objetivo de programas especiales (p. 51).

Levy considera extremadamente pobres a aquellos individuos incapaces de obtener suficientes nutrientes que, dados su edad y sexo, les permitan mantener la salud y su capacidad para desarrollarse. El nivel requerido de ingestión nutricional se establece en 2,250 calorías diarias para un adulto.

Incluso, según este autor, "a veces también se hace la distinción entre *pobreza primaria* (carencia de recursos) y *pobreza secundaria* (ineficiente uso de recursos): gente que es pobre porque sufre de problemas de alcoholismo, o quizás más significativamente, porque tienen algunos problemas físicos (por ejemplo, invalidez, edad avanzada) o psicológicos (retraso mental). Sin negar la importancia del fenómeno en México, su importancia cuantitativa es menor, y los programas para solucionarlos son diferentes" (p. 52).

A pesar de todo, desgraciadamente, no es posible hacer una distinción muy precisa entre pobreza moderada y pobreza extrema. Cierta ambigüedad es inevitable, ya que es imposible trazar una línea clara para separar aquellos que, como resultado de su mejor nivel alimenticio, pueden "funcionar adecuadamente", de aquellos que no pueden. Las características demográficas, de gasto y otras características de los hogares siguen un continuo cuando los hogares son ordenados con base en el ingreso familiar per cápita. Hogares con ingresos similares tienen características similares, pero las diferencias en éstas se vuelven significativas al incrementarse las diferencias en el ingreso.

El reto para Levy es establecer o definir la "línea de pobreza"¹⁷, de tal suerte que se minimicen las probabilidades de dejar fuera de los programas dirigidos a los verdaderos indigentes, reconociendo al mismo tiempo que restricciones de recursos y consideraciones de incentivos implican que no todos los individuos pueden o deben reunir directamente los beneficios planteados. Reconoce que una línea de pobreza extrema basada en el status nutricional es útil porque éste está íntimamente asociado con muchas de las características de las familias que requieren recibir beneficios directos para poder participar plenamente en el proceso de desarrollo.

Para ser más efectivo, un programa de combate a la pobreza debe concentrar sus esfuerzos en los pobres extremos que se encuentran en las áreas rurales. Para ello, propone una metodología para identificar correctamente a la población objetivo: la precisión de una línea de pobreza extrema y de un índice de precios para actualizarla. Levy cuestiona así algunas de las metodologías utilizadas

¹⁷ Se adelanta aquí, como el ingreso mínimo requerido por una familia con una dada composición de sexo y edad, y dado el ambiente en que vive, para comprar alimentos suficientes para evitar la desnutrición. En México, a veces se utiliza el salario mínimo para establecer la línea de pobreza: Las familias pobres son las que ganan menos del salario mínimo. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) utilizó esta línea de pobreza para discriminar entre familias en algunos de sus programas alimentarios. A decir de Levy, este procedimiento es inapropiado porque el salario mínimo está sujeto a desviaciones transitorias que surgen de los choques macroeconómicos, y pueden responder también a consideraciones de política. Por ejemplo, si dicho salario decrece, entonces, el número de gente pobre disminuye a la inversa; si por consideraciones de política el salario mínimo se aumenta, la línea de pobreza, y por tanto, la pobreza aumenta (Levy, 1991: 52)

para definir a la población objetivo, como el salario mínimo o los índices de marginalidad (Levy, 1994:94-95).

Para determinar la línea de pobreza extrema, Levy calcula el costo de una *Canasta Normativa Alimentaria* (CNA), que recomendó en su tiempo la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1983), y la multiplica por 1.25. La canasta normativa alimentaria está compuesta por 34 productos nutricionales que satisfacían el requerimiento de 2,082 calorías y 35.1 gramos de proteínas diarias por adulto¹⁸. Los extremadamente pobres serán aquellos cuyo gasto en alimentación sea inferior a ese costo. Para fijar la línea de pobreza moderada, Levy toma el costo monetario de la *canasta normativa de satisfactores esenciales* propuesta también por la Coplamar. A partir de estas líneas calcula los índices de pobreza y los desagrega en áreas urbanas y rurales. Por otra parte, para analizar el problema de la severidad de la pobreza (¿qué tan pobres son los pobres?) utiliza el índice de Foster-Greer-Thorbecke.

Asimismo, este autor argumenta que el acceso a fuentes adecuadas de alimentación proporciona el punto de partida para trazar la línea de pobreza extrema. Por lo tanto, define como extremadamente pobres a aquellos individuos incapaces de obtener suficientes nutrientes que, dados su edad y sexo, les permitan mantener la salud y la capacidad para desarrollarse. El nivel requerido de ingestión nutricional se establece en 2,250 calorías diarias para un adulto¹⁹. La satisfacción de esta ingestión calórica evita la desnutrición y permite a los individuos, en principio,

¹⁸ La Coplamar diseñó 15 canastas diferentes que satisfacían estos requerimientos, y que sólo variaban el número de productos nutricionales incluidos y en el origen de los nutrientes (animal o vegetal). Además, la Coplamar elaboró una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) conformada por ocho grupos de necesidades básicas para clasificar los diferentes satisfactores: alimentación, educación, salud, vivienda, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, presentación personal y otras necesidades. En cada grupo se incluían los elementos que permitían la satisfacción de la necesidad. Así, los bienes para preparar y consumir alimentos quedaron comprendidos en el rubro de alimentación y los productos para la higiene personal y del hogar en salud, en vez de la concepción convencional que agrupa los bienes según sus características.

Julio Boltvink señala que no obstante a 20 años de que se elaboró la CNSE esta no ha perdido su vigencia, pues la tendencia para satisfacer las necesidades no ha sufrido un cambio profundo. Sin embargo, sí reconoce que las familias de los hogares pobres en el 2002 consideraban necesario: teléfono familiar, calentador de agua, champú, pañuelos, ropa protectora (contra la lluvia), y calzado para diversas circunstancias. El no pobre que identificó la CNSE elaborada por Coplamar era una persona que se bañaba con agua fría, se lavaba el pelo con jabón, tenía acceso únicamente a teléfono público (en los que no se pueden recibir llamadas), veía televisión en blanco y negro, su vestimenta no lo protegía de la lluvia, tenía solo suéter y chamarra contra el frío, y un solo tipo de zapato para toda ocasión.

¹⁹ La 2,250 calorías diarias por adulto, las retoma de los niveles nutricionales recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), apropiadamente modificadas a las condiciones climáticas de los países menos desarrollados. El Banco Mundial utiliza un punto de referencia para México de 2,210 calorías, un número similar lo utiliza Nora Lustig (1984). La CEPAL desde 1990 establece el punto de referencia en 2,139 calorías.

TESIS CON
FALLA DE CONTENIDO

conservarse sanos y realizar satisfactoriamente tareas en el mercado laboral. Por el contrario, como ya se especificó, cuando el consumo calórico está por debajo de este nivel por un período prolongado, aparecen riesgos de severa desnutrición, con efectos permanentes (particularmente en menores de 5 años), vulnerabilidad arriba de lo normal frente a enfermedades, así como deficiencias antropométricas (Levy, 1991:52-53).

Estos criterios, sobre la conceptualización y modos de combatir la pobreza, hechos por Santiago Levy, fueron incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que presentó Ernesto Zedillo poco después de asumir la Presidencia de la República²⁰. En dicho documento se establece que las familias en condiciones de pobreza extrema están inmersas en una situación en que las carencias se retroalimentan mutuamente y reducen al mínimo la capacidad para aprovechar las oportunidades disponibles. Se argumenta que, de esta manera, muchas veces dichas familias no pueden beneficiarse de las políticas diseñadas para apoyar a la población en general. Por su parte, se reconoce que las políticas aisladas no han sido suficientes para asegurar resultados positivos. Asimismo, existe un círculo vicioso de transmisión generacional de la pobreza extrema que impide que los hijos de estas familias tengan posibilidades de mejorar su situación económica debido a las deficiencias nutricionales, educativas y de salud que padecen. Y se define a la pobreza como la incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas. Para lograr esto, una política de superación a la pobreza deberá basarse en la aplicación de diferentes acciones, principalmente en el campo de la educación, salud, alimentación y vivienda, y estar dirigida a un grupo de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana (PND, 1995:112-113).

Tres años más tarde, en 1998, fecha en que se presentó el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, el énfasis está puesto en la naturaleza y dimensión de la pobreza extrema. Sin embargo, se añade el estrecho vínculo que existe entre desigualdad y pobreza extrema. La "desigualdad", se establece en dicho programa, es un problema estructural que se expresa en la diferenciación de ingresos y de oportunidades sociales entre los distintos estratos de la población. La "pobreza extrema" por su parte, a pesar de tener un origen estructural común al de la desigualdad, requiere de un esfuerzo particular que contribuya a crear oportunidades de bienestar para la

²⁰ Cuando Ernesto Zedillo asume la Presidencia de la República a finales de 1994, nombra a Santiago Levy Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Desde ahí, construye una "propuesta de política social" en la que trata de concretar sus críticas e ideología en relación con metodologías y acciones en contra de la pobreza

población que la padece, la cual por su propia condición de carencias absolutas, se encuentra al margen de los beneficios de las estrategias de crecimiento económico y desarrollo social (Poder Ejecutivo Federal, 1998:5).

Para el discurso oficial, la pobreza extrema será el reflejo de la acumulación de rezagos sociales y económicos, así como de otras condiciones de carácter estructural que impiden el ejercicio de los derechos sociales y el acceso a los beneficios del desarrollo. La población en condiciones de pobreza extrema se encuentra en un círculo que la margina del crecimiento económico y tiende a prolongar su situación.

Desde otro enfoque, Enrique Hernández Laos (1992), define a los "hogares en pobreza extrema" como "...aquellos que tienen un ingreso tan reducido que, aún si destinara en su totalidad a la alimentación, no les permitiría satisfacer sus necesidades de nutrición". Sin embargo, Boltvinik (1997:387) considera que esta definición puede considerarse como parcial ya que no se consideran los gastos implícitos que existen al elaborar los alimentos, así como el costo de los enseres; por ende, los requerimientos nutricionales calculados en función a la definición anterior pudieran estar sobrestimados.

Hasta aquí, queda de manifiesto que la cuestión de la pobreza es algo sumamente complejo aun desde su propia definición. Así, no es de extrañar entonces que los estudios existentes al respecto se hayan enfocado a la cuantificación del fenómeno a partir de una definición implícita en lo cuantitativo: cuántas necesidades no son satisfechas, cuánto de ingresos tienen las personas, etcétera, con lo que, a pesar de la elaboración de múltiples estudios sobre pobreza, su definición es una tarea aún pendiente; sobre todo si queremos realizar comparaciones espaciales además de temporales.

2.2 Métodos para medirla

Las mediciones de la pobreza constituyen el punto de partida evidente de toda política tendiente a abatirla o a superarla. Conocer la cantidad y las características de la población pobre equivale a definir la población (universo) que es objeto de atención de dichas políticas, y asimismo determinar la cantidad de recursos que se deben destinar para atender las necesidades de esta población. Sin este conocimiento, y sin mecanismos adecuados de control, se corre el riesgo de terminar beneficiando a grupos de la población diferentes (Boltvinik, 1992:304), dado que no se tiene bien

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

definido el universo de población pobre y, de este modo, las políticas que se instrumentan para aliviar la pobreza corren el riesgo de fracasar²¹.

Ahora bien, si recordamos que la pobreza en tanto categoría de análisis ha estado asociada a diferentes disciplinas de las ciencias sociales desde los albores de la modernidad (a principios del siglo XX), entonces no debe asombrarnos el hecho que en la práctica se adopten diversos métodos para determinar su incidencia e intensidad en diversas partes del mundo. Esta vez nos detendremos en tres de las interpretaciones más usuales, en tanto que nos permitirán relacionarla con los métodos más comunes utilizados a efectos de medición: por un lado, aquella que asocia pobreza con la "dificultad para satisfacer las necesidades" (Método de Necesidades Básicas Insatisfechas); por otra parte, la que vincula la pobreza con el grupo de personas u hogares que tienen los "menores ingresos" en una sociedad (Método de Líneas de Pobreza); y, por último tenemos una versión que integra ambas interpretaciones (Método de Medición Integrada de la Pobreza) (Beccaria y Minujin, 1985; Boltvinik, 1992, 1995; Hernández Laos, 1992, 2000; Boltvinik y Hernández Laos, 1999).

Pero, ¿cuál es el objetivo de introducir métodos numéricos en la definición de la población pobres? A decir de Gerardo Torres Salcido (2000), existen dos ideas en este sentido que sustentan la variedad de los métodos de medición. "La primera de ellas es que los métodos empleados en la medición de la pobreza pueden tener fundamentos epistemológicos y lógicos que determinan en parte, el método seleccionado; la segunda idea aplicable es que el método seleccionado puede corresponder a un concepto subyacente en los académicos, diseñadores de políticas y tomadores de decisiones sobre la acción del Estado y sus responsabilidades" (p. 20).

El *método de Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI) es el más común del análisis social, consiste en seleccionar una serie de necesidades y definir un número de indicadores de su cumplimiento, por ejemplo, alfabetismo para educación; acceso a agua potable y a luz eléctrica como estándares de satisfacción en el rubro de vivienda; un indicador indirecto de nivel económico, que asocia el nivel educativo del jefe de familia con la tasa de dependencia económica; situación nutricional; etcétera, con el objeto de calcular la población que no cumple con los estándares especificados; al incluirse diferentes dimensiones en forma simultánea, se logra identificar los hogares con diversas carencias. De tal modo, serán pobres los hogares o individuos que no

²¹ Podríamos decir que la medición y análisis de la pobreza son fundamentales para fines cognitivos (saber cuál es la situación), para efecto analítico (comprender los factores que determinan esta situación), para efectos de establecimiento de políticas (para diseñar las intervenciones más idóneas) y a efectos de seguimiento y evaluación (para evaluar la eficacia de las políticas actuales y determinar si la situación está cambiando o no).

consumen o disponen todos o una combinación de los bienes o servicios. No está por demás decir que en cada país se han ido estableciendo criterios particulares que tornan difícil la comparación metodológica, ya que aun cuando hay consenso para considerar al "hogar" como unidad de análisis, se difiere en otras cuestiones, sea el tipo de necesidades consideradas, sea el número de ellas que no deben satisfacerse para ser pobre.

En México, el método NBI se alimenta básicamente de los censos de población y vivienda. Algunos problemas asociados a este método, es en primer lugar cuántos y cuáles de los indicadores anteriormente señalados se deben de considerar, ya que ello hará variar obviamente el número de hogares catalogados como pobres. Es decir, este método es altamente sensible a los juicios subjetivos del investigador, llegándose a la situación real de poder ajustar los indicadores al nivel de pobreza deseado (algo así como poder decirle a los encargados de la información estadística nacional o de la política de desarrollo social: ¿cuántos pobres quiere que tengamos?). Sin que exista un consenso total, se puede señalar que quienes utilizan este método generalmente definen como hogares pobres aquellos que presenten por lo menos alguna Necesidad Básica Insatisfecha, y en algunos casos determinan como pobres extremos los que presentan dos Necesidades Básicas Insatisfechas. Si se incluye algún indicador indirecto del ingreso, hace que este no sea un método "puro" de necesidades básicas.

Solucionando "aceptablemente" el problema anterior, se tiene que los indicadores que se hayan determinado poseen diversa sensibilidad en cuanto al tamaño de la pobreza así definida. El incremento en el sistema de agua potable para la población se reflejará en una disminución en el número de hogares pobres, sin embargo el ingreso disponible de esos mismos hogares bien puede haber permanecido igual o, aún más, pudo haber disminuido, con lo que la pregunta es ¿realmente hay menos hogares pobres?

El *método de Línea de Pobreza* (LP) ha sido el método más utilizado por los países latinoamericanos y en México. Combina una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), cuyo costo en términos monetarios constituirá precisamente la Línea de Pobreza. Todos aquellos hogares con ingresos inferiores a dos veces el valor de dicha canasta, serán ubicados como pobres, y aquellos con ingresos inferiores al valor de la canasta, se incluirán en la categoría de pobreza extrema²².

²² Tanto el término pobreza moderada como pobreza extrema, ya fueron discutidos en páginas anteriores.

El proceso para la construcción de la CNSE se basa fundamentalmente en determinar una canasta alimenticia que cubra los requerimientos mínimos nutricionales de la población; para ello se considera un estrato determinado (generalmente el decil cuyo consumo real se acerca más a la canasta normativa previamente definida²³) y se realizan ajustes (preferentemente mínimos) para incluir aquellos alimentos que complementen la canasta normativa²⁴. Esto último es importante destacarlo, ya que en este proceso generalmente se sustituyen alimentos caros por baratos que proporcionen el mismo satisfactor nutricional, introduciendo con ello un supuesto de perfecta racionalidad de las familias y de maximización de su utilidad, lo cual no opera en la realidad y menos aún entre las familias de bajos ingresos en México.

Lo anterior evidentemente permite disminuir la Línea de Pobreza y con ello el número de hogares pobres que se determinen en un estudio específico (ver cuadro 2.1). Como señala Julio Boltvinik: "Esta definición política de la pobreza se manifiesta en la práctica de muchos investigadores que van ajustando (hacia abajo, casi siempre), las normas de NBI o la altura de la línea de pobreza hasta que obtienen una incidencia de la pobreza que les parece razonable y aceptable políticamente".

Considerando las anteriores críticas, se pueden resumir los cuestionamientos más importantes en torno al método LP, en los siguientes aspectos: a) supone que los hogares asignan sus recursos de modo que optimizan su utilidad; b) se ignora la influencia directa de la posesión del patrimonio sobre el bienestar; c) no considera el valor de los servicios provistos gratuitamente por el Estado, o fuertemente subsidiados y que se dirigen a satisfacer algunas de las principales necesidades básicas (educación, salud, agua potable, alcantarillado, electrificación). La consideración del monto que puede imputarse por estos elementos podría incluir la verificación del efectivo acceso de los grupos de menores ingresos, en la medida en que la calidad de los mismos alcanzan estándares mínimos de satisfacción de las correspondientes necesidades; d) el ingreso en dinero es un indicador poco adecuado para la medición de la pobreza en situaciones donde son importantes el ingreso en especie y el autoconsumo; e) Su medición está potencialmente sujeta a más errores que otros métodos, dada la dificultad para medir la variable ingresos. Existe un importante número de hogares para los que falta información respecto a algunos de sus miembros. Por otro lado, es habitual que los ingresos personales se subdeclaren.

²³ Los deciles son décimas partes de los hogares, ordenados de peor (decil 1) a mejor (decil 10).

²⁴ La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales incluye, entre otros, los rubros de alimentación, vivienda, cuidados básicos de la salud e higiene, cultura y recreación básicas, transporte y comunicaciones, vestido, calzado, y pequeñas partidas para presentación personal

Cuadro 2.1. Líneas de pobreza extrema y pobreza moderada utilizadas por diferentes instituciones para el caso de México
(pesos anuales por persona a precios del 3er. trimestre de 1996)

Institución	Líneas de pobreza	
	Extrema	Moderada
Banco Mundial ^{1/}		
Con ajuste de la paridad de poder adquisitivo (PPA)	1,564.20	3,120.40
Sin ajuste por PPA	2,737.50	5,775.00
CEPAL-INEGI ^{2/}	4,068.50	7,889.41
COPLAMAR ^{3/}	7,693.00	19,975.00
Criterio de la Unión Europea ^{4/}	-----	10,860.50

1/ La Línea de Pobreza (LP) equivale a 1 US\$ por persona por día, y la línea de pobreza moderada equivale a 2 US\$ por persona por día. El ajuste de la PPA se refiere al poder adquisitivo de 1 dólar en México en el año de referencia, que equivale a 1.75 veces el poder adquisitivo en Estados Unidos.

2/ La línea de pobreza extrema se basa en el costo de una canasta alimentaria y el de la pobreza moderada equivale a 2 veces la primera en el caso de las áreas urbanas, y de 1.75 veces en las áreas rurales. Los valores reportados en el cuadro corresponden a un promedio ponderado en ambas zonas.

3/ La línea de pobreza extrema corresponde al costo de la canasta submínima y la pobreza moderada al costo de la canasta normativa de satisfactores esenciales calculados por la Coplamar. Cabe señalar, que los rubros de alimentación, vivienda y algunos gastos menores en salud, higiene y material educativo básico, conforman lo que Coplamar denominaba *canasta submínima*.

4/ Corresponde al 50% del ingreso promedio per capita de los hogares en México.

Fuente: Actualización a precios del 3er. trimestre de 1996 con base en las siguientes fuentes: Banco Mundial (2000), CEPAL-INEGI (1993) y Coplamar (1982). Hernández Laos (2000).

Julio Boltvinik ha considerado que la limitación principal de los métodos de la LP y de las NBI consiste en que el primero procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera sólo del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares; el segundo, en sus aplicaciones usuales (haciendo caso omiso del último indicador), elige indicadores de satisfacción de necesidades que básicamente dependen de la propiedad de activos de consumo (vivienda) o de los derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, alcantarillado, y educación primaria), por lo cual no considera de hecho las demás fuentes de bienestar. Así, en ambos métodos prevalece una visión parcial de la pobreza y una tendencia a subestimarla. En la medida en que son distintas las fuentes de bienestar consideradas por ambos métodos, cabe concluir -señala Boltvinik- que más que procedimientos alternativos, como se les suele considerar, son complementarios (Boltvinik, 1995:288-297; 1999:54-58).

Por otra parte, Luis Beccaria y Alberto Minujin (1985), sostienen que ambos métodos dan cuenta de características diferentes de la pobreza. Según estos autores: "cada uno de estos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

enfoques básicos presentan ventajas e inconvenientes. Los estudios basados en el método de las necesidades básicas insatisfechas identifican como pobres generalmente a aquellos que no tienen acceso a la infraestructura básica o a la educación. Demuestra, por tanto, la incapacidad para lograr un mínimo de recursos que permitan la adquisición de esos elementos básicos. Sin embargo, aun cuando un hogar accede a esas ofertas, sus ingresos corrientes pueden ser insuficientes para adquirir bienes y servicios que deben considerarse imprescindibles para la satisfacción de otras necesidades (alimentos, combustibles, vestimenta). Precisamente, la evaluación de la capacidad de ingreso corriente es el criterio adoptado en el segundo de los métodos reseñados. Simétricamente, sin embargo, este enfoque no da regularmente cuenta del acceso a infraestructura y equipos. Debe resultar claro, entonces, que los dos enfoques no implican sendas maneras alternativas de llegar a un mismo resultado sino que identifican aspectos parciales de la pobreza (p. 15).

A partir de la crítica anterior, Boltvinik ha desarrollado un método interesante: el *Método Integrado de Medición de la Pobreza* (MIMP). Este método contempla y combina varios de los aspectos contenidos en las mediciones a partir de los ingresos y las necesidades básicas insatisfechas. En sus distintas versiones, combina los dos métodos anteriores, identificando la satisfacción de algunas necesidades por NBI -especialmente aquellas cuyo acceso es a través de bienes públicos y/o semipúblicos- y el resto a través de LP, esto es, las necesidades cuya satisfacción deriva de acceso a formas mercantiles de adquisición. La integración de los métodos de NBI y LP implica revisar los distintos pasos que supone su aplicación, suprimir redundancias que subsisten al ponerlos en práctica y revisar ambos métodos para lograr su complementariedad plena (Boltvinik, 1999:58).

Para lograr la plena complementariedad de ambos, Boltvinik plantea la necesidad de precisar cuáles necesidades se detectarán por el método de NBI y cuáles vía LP. Y, propone que, en un principio se deberán definirse las NBI, y posteriormente las LP (necesidades que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente). Por lo tanto, las necesidades que quedarían dentro del campo de las NBI, serían los servicios de agua y drenaje, el nivel educativo de los adultos y la asistencia escolar de los menores, la electricidad, la vivienda, el mobiliario y equipamiento del hogar, y el tiempo libre para recreación. Y quedarían como necesidades cuya satisfacción o insatisfacción se verificaría principalmente por LP, la alimentación, vestido, calzado y cuidado personal; higiene personal y del hogar; transporte y comunicaciones básica; adicionalmente, recreación, información y cultura; en los hogares en los cuales todos o alguno(s) miembros carecen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

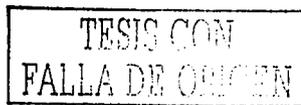
de acceso a servicios gratuitos de salud y a cobertura de la seguridad social, el costo privado de atención de estas necesidades se incluirá en la línea de pobreza (Ídem, 58-60)²⁵.

Aún reconociendo la potencialidad de esta perspectiva, en México el Estado no implementa políticas sociales ni programas de combate a la pobreza atendiendo a una combinación de los métodos usuales, sino en relación a cada uno de ellos en particular, siendo el método de la Línea de Pobreza el más favorecido. Por tal razón, no debe causarnos asombro, cuando se exponga más adelante, que los fundamentos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), para la identificación de su población beneficiaria se sustenten bajo la lógica de éste método.

A decir de Torres Salcido, el método de Línea de Pobreza resulta ser el más favorecido en las políticas actuales debido a un Estado que busca que sus obligaciones con respecto a la sociedad sean consideradas mínimas, teniendo como intención primordial maximizar las condiciones favorables respecto al mercado y a la inversión. Incluso, los beneficios que se destinan a suplir ciertas necesidades adquieren un sentido individualista, al tomar en consideración que la identificación de los pobres es un problema de consumo de calorías que los individuos realizan. Según este autor, se descontextualiza la pobreza para darle un contenido individual (2000:20).

No obstante, los métodos enunciados y sus variantes son sugerentes, aunque presentan limitaciones tanto conceptuales como prácticas que dificultan las comparaciones interesaciales e intertemporales de pobreza. Por ejemplo, los resultados de NBI dependen del número de necesidades e indicadores considerados, y no hay acuerdo entre los investigadores en cuanto a los mínimos normativos ni a las ponderaciones con que deban integrarse, con el objeto de separar a la población pobre de la no pobre. El método de Líneas de Pobreza depende en buena medida de la especificación de la canasta normativa, en lo que obviamente no existen estándares reconocidos internacionalmente, y tampoco los hay en la forma como se estima el costo de tales necesidades, lo que introduce considerables diferencias en la medición de la pobreza, según sea la magnitud de la línea adoptada. El Método Integrado, a pesar de que busca incorporar todas las necesidades esenciales, además de las limitaciones propias de los métodos de NBI y de LP, introduce un elemento adicional de parcialidad, en los pesos que asigna la LP y a NBI, en lo cual tampoco existe consenso entre los especialistas (Hernández-Laos, 2001).

²⁵ Boltvinik ha introducido una serie de variables que tratan de incluir las esferas subjetivas y culturales a la medición de la pobreza, de tal modo que la función del Estado sea impulsar una economía moral; es decir, una economía que trate de impulsar la responsabilidad frente al otro, y los valores sociales, en contraposición al individualismo y la competencia del mercado (Torres Salcido, 2000).



2.3 ¿Cuántos pobres hay en México?

Para Hernández Laos (2001), las diferentes metodologías de cálculo anteriormente descritas reflejan disparidades en relación a las cifras de pobreza en México. En un extremo, por ejemplo, tomando la línea de pobreza del Banco Mundial, ajustada por el poder adquisitivo del dólar en México y sin ajuste a cuentas nacionales sugiere que sólo 22 millones de mexicanos se encontraban en condiciones de pobreza moderada en 1998, de los cuales 11.4 millones se ubicarían en pobreza extrema²⁶. Si se toman en cuenta los sesgos de la ENIGH-98 y se realiza el ajuste a cuentas nacionales descrito, las dimensiones de la pobreza en México se verían notablemente disminuidas, a 13.4 y 6.7 millones de personas respectivamente (ver cuadro 2.2).

Si se adoptan las mismas líneas de pobreza del Banco Mundial, pero sin ajustar a la paridad del poder adquisitivo (PPA), las dimensiones de la pobreza en México cambiarían: 39.8 millones de personas pobres si no se aplican ajustes a cuentas nacionales, y 22.3 millones de personas de aplicarse tales ajustes, de los cuales 14.7 millones y 11.8 millones de personas respectivamente, estarían en condiciones de pobreza extrema.

Por otra parte, si se toma en cuenta la observación del propio Banco Mundial, en relación con que cada país debe fijar sus propias líneas de pobreza de acuerdo con sus condiciones económicas y sociales, y se toma entonces como base las líneas de pobreza estimadas por INEGI-CEPAL, la perspectiva de la pobreza en nuestro país se modifica, ya que 57.9 millones de personas estarían en condiciones de pobreza moderada si no se aplican ajustes a cuentas nacionales, y sólo

²⁶ El ajuste a cuentas nacionales consiste, en que si se comparan las magnitudes del ingreso de los hogares señalado por el Sistema de Cuentas Nacionales que proporciona el INEGI (2000a) anualmente en México, con el reportado por la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH-98), que emite el mismo INEGI, en términos anualizados, resulta claro que éste adolece de los problemas de sub-reporte, sub-declaración y sesgos por truncamiento, ya que representa sólo el 50.2% de aquél. Aunque existen diferentes métodos para llevar a cabo el «ajuste» de las encuestas de hogares a cuentas nacionales, en este ejercicio, Hernández Laos adopta una variante del método inicialmente propuesto por Oscar Altimir (1983) para México, y que después fue aplicado por la CEPAL a diferentes países de América Latina.

A partir de la información de la Cuenta de Hogares del Sistema de Cuentas Nacionales, se estima el grado de sub-declaración y sesgo por fuentes de ingresos (LP), los cuales difieren notablemente, siendo menor en el caso de las remuneraciones a los trabajadores que en el caso de las rentas empresariales y las rentas de la propiedad, y el ajuste se lleva a cabo por fuentes de ingreso, bajo los siguientes supuestos: a) la sub-declaración de la encuesta está asociada al tipo de ingresos; b) la sub-declaración de cada tipo de ingresos sigue un patrón de elasticidad unitaria, con excepción de los ingresos por renta de la propiedad, los cuales se concentran en el quintil superior de la distribución del ingreso; y c) en el ejercicio se incluyen los ingresos no monetarios, cuyo coeficiente de ajuste es unitario (CEPAL-INEGI, 1993: 36-37). En el ejercicio se hace uso, entonces, de los datos ajustados y sin ajustar a cuentas nacionales, con el objeto de determinar la sensibilidad de la incidencia de la pobreza en México a la aplicación o no de tales ajustes metodológicos.

38.2 millones si tales ajustes se aplicaran, de los cuales 30.1 millones y 17.5 millones de personas respectivamente estarían en condiciones de pobreza extrema.

Cuadro 2.2. Magnitud de la pobreza en México según los datos de INEGI
(en miles)

	1994				1998				Tasa de crecimiento media anual de 1994-1998 (%)		Incremento en términos absolutos de 1994-1998 (%)	
	Población	%	Hogares	%	Población	%	Hogares	%	Población	Hogares	Población	Hogares
Pobres extremos	23,494.7	26.3	3,796.4	19.5	30,060.9	31.6	5,300.6	23.9	6.35	8.7	6,566.10	1,504.20
Pobres moderados	19,683.2	22.0	3,889.2	20.0	20,002.0	21.0	4,517.3	20.4	0.4	3.81	318.8	628.1
Total de pobres	43,178.0	48.3	7,685.6	39.5	50,062.9	52.5	9,817.9	44.3	3.77	6.31	6,884.80	2,132.30
Vulnerables	5,391.4	6.0	1,013.2	5.2	8,118.2	8.5	1,754.0	7.9	10.77	14.71	2,726.80	740.9
No pobres	40,798.4	45.7	10,741.5	55.3	37,093.5	38.9	10,591.7	47.8	-2.35	-0.35	-3,704.90	149.8
Total	89,367.8	100.0	19,440.3	100.0	95,274.5	100.0	22,163.6	100.0	1.61	3.33	5,906.70	2,723.30

Fuente: Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 1994, 1996, 1998. Las estimaciones se realizaron con fundamento en el Método de Ingreso-Consumo. Este método resalta un nuevo estrato llamados "vulnerables" o potencialmente pobres, que son los hogares cuyo nivel de ingreso es extremo, pero que resultan no ser pobres por consumo.

Si se adopta una canasta normativa de satisfactores esenciales como la diseñada por Coplamar como base para la fijación de la «pobreza moderada», la cuantía de la población en condiciones de pobreza sería notablemente mayor: 87.1 millones de personas si no se aplican ajustes a cuentas nacionales, y 69.5 millones si se adoptan tales ajustes, de los cuales 57.6 millones y 31.5 millones de personas respectivamente se encontrarían en condiciones de pobreza extrema (Hernández Laos, 2000a).

Por último, de adoptarse un concepto relativo de la pobreza, el cual estuviese determinado por el 50% del ingreso promedio per cápita de la sociedad, 68.4 millones de personas se encontrarían en condiciones de pobreza si no se aplicase el ajuste a cuentas nacionales, y 48.8 millones si se aplicase ese ajuste. Como ya se hizo mención, en este caso no hay criterios para determinar la incidencia de la pobreza extrema.

Así, la variedad de resultados anteriores muestra el poco sentido que tiene afirmar algo sobre la incidencia de la pobreza en México, si no se detalla con cuidado las modalidades metodológicas adoptadas en su medición, toda vez que las cuantificaciones muestran que tal incidencia podría variar de 13.4 millones a 87.1 millones de personas en condiciones de pobreza moderada, que representarían el 14.1% y el 91.4% de la población nacional de 1998, de los cuales

entre 6.7 millones y 57.6 millones de personas, que representan respectivamente el 7% y el 60.5% de la población nacional, se encontraría en condiciones de pobreza extrema.

Aunque hay motivos para cuestionar todas las opciones metodológicas utilizadas en este ejercicio de Hernández Laos, este autor considera que es más defendible una opción que toma en cuenta aunque sea parcialmente los diferentes sesgos de la ENIGH que las que no lo hacen, y que de las líneas de pobreza utilizadas en este ejercicio, las del Banco Mundial pudieran realmente no representar las condiciones económicas y sociales de nuestro país en la actualidad. Por otra parte, en tanto que las de INEGI-CEPAL adolecen de las dificultades ya mencionadas y, considerando además que el concepto de un núcleo de pobreza absoluta es más adecuado sobre bases teóricas que uno de naturaleza relativa, en su opinión, le parecen más adecuadas las mediciones que derivan de la aplicación de la canasta normativa de satisfactores esenciales de Coplamar. Sin embargo menciona, que es posible, a la luz de los resultados, que las condiciones actuales del país pudieran no ser tan satisfactorias como lo eran hace veinte años, cuando se diseñó esa canasta normativa, lo que estaría sugiriendo la necesidad de llevar a cabo su revisión.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a mediados de agosto del 2002, en un documento titulado *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, nos ofrece algunas cifras sobre la magnitud de la pobreza en nuestro país, que se derivan del análisis de información estadística de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto en los Hogares (ENIGH-2000) y de la utilización del método de Líneas de Pobreza (LP). También se presentan tres criterios para clasificar a la población pobre de acuerdo a una línea o tipo de pobreza (Sedesol, 2002:9):

- 1) Línea 1 (*pobreza alimentaria*). Considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades mínimas de alimentación –equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios de agosto del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. De acuerdo con este criterio, 18.6 por ciento de los hogares del país (24.2 por ciento del total de población) contaba con un ingreso inferior a este punto en el año 2000.
- 2) Línea 2 (*pobreza de capacidades*). Incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud –equivalentes a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 25.3 por ciento de los hogares a nivel nacional (31.9 por ciento del total de población del país) se encontraba en esta situación.
- 3) Línea 3 (*pobreza de patrimonio*). Se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público –equivalente a 28.1 y

41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 49.5 por ciento de los hogares del país (53.7 por ciento del total de población) pertenecía a este grupo. En el cuadro 2.3 ilustramos esquemáticamente estos tres criterios.

Tipo de pobreza	Ingreso diario por persona (pesos corrientes de agosto del 2000)		Porcentaje de la población total	Porcentaje de los hogares
	Zona urbana	Zona rural		
Pobreza alimentaria (Línea 1)	20.9	15.4	24.2	18.6
Pobreza de capacidades (Línea 2)	24.7	18.9	31.9	25.3
Pobreza de patrimonio (Línea 3)	41.8	28.1	53.7	45.9

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Sedesol (2002), p. 9-15.

Este método para determinar y clasificar la pobreza nos parece insuficiente, porque la Sedesol adoptó un criterio unidimensional basado solamente en los ingresos de los hogares y que, en su línea más alta (la única que delimita pobres de no pobres), permite identificar solamente la pobreza alimentaria (aquellos que con su ingreso no pueden comprar, dada la estructura de su gasto, la canasta normativa alimentaria, CNA) y no la pobreza en general.

Con su enfoque alternativo, Julio Boltvinik nos ofrece otros escenarios de las dimensiones de la pobreza en México. El autor presenta resultados para cada una de las tres dimensiones de la pobreza (NBI o necesidades básicas insatisfechas, LP o pobreza de ingresos (método de la Sedesol), y MMIP o Método de Medición Integrada de la Pobreza). Los resultados se presentan en el cuadro 2.4 a escala nacional, urbana y rural. Y la población se ha clasificado en tres estratos: indigentes (aquellos que cumplen en promedio, con menos de la mitad de las normas), pobres no indigentes (cumplen con la mitad o más de las normas pero no con el total) y no pobres (cumplen exacta o sobradamente las normas)²⁷.

²⁷ Las normas se refieren a las tres dimensiones que son retomadas para determinar el índice de pobreza por el MMIP para cada hogar. Las tres dimensiones son: 1. Ingresos corrientes del hogar, que da lugar a la medida parcial o dimensión de la pobreza por ingresos o por LP (línea de pobreza). 2. La combinación de las condiciones de espacio y calidad de la vivienda; las condiciones sanitarias (agua, excusado y drenaje); el acceso a electricidad y (en las ciudades) al teléfono; la asistencia escolar y el nivel educativo de los adultos; el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social; y la adecuación de los bienes durables básicos del hogar, de manera conjunta integran la dimensión de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI). 3. La pobreza de tiempo, que se mide por el exceso de tiempo de trabajo extradoméstico, tomando en cuenta en cada hogar, a su vez, el requerimiento de tiempo de trabajo doméstico (*La Jornada*, viernes 01 de noviembre, 2002).

Cuadro 2.4. Dimensiones y estratos de la pobreza en México 2000 (% de la población en cada estrato)						
Método	Área	Indigentes	Pobres no indigentes	Suma de pobres	No pobres	Población
MMIP*	Urbano	33.73	49.29	83.02	16.98	100.00
	Rural	81.81	16.32	98.13	1.87	100.00
	Total Nacional	45.36	41.31	86.67	13.33	100.00
NBI	Urbano	18.40	50.26	68.66	31.34	100.00
	Rural	61.14	34.55	95.68	4.32	100.00
	Total Nacional	28.76	46.45	75.21	24.79	100.00
LP	Urbano	45.91	26.31	72.22	27.78	100.00
	Rural	84.50	10.61	95.11	4.89	100.00
	Total Nacional	55.25	22.51	77.76	22.24	100.00

*Método utilizado por Boltvinik
Fuente: Boltvinik (2002). "Dimensiones de la pobreza en México", en *La Jornada*, viernes 01 de noviembre del 2002.

Como podemos apreciar, el índice de pobreza que deriva Boltvinik por el método de LP es 41 por ciento superior con respecto a la línea 3, la más alta (pobreza de patrimonio), que nos ofrece la Sedesol. Y, a través del MMIP, el método menos conservador y de mayor rigor metodológico, el 86.67 por ciento de la población en México se encuentra en condiciones de pobreza.

No obstante, en la práctica, todo lo anterior tiene enormes repercusiones de carácter político y social, más allá de las discusiones de carácter académico o institucional. En efecto: a) no se tiene un conocimiento objetivo de la magnitud del problema de la pobreza y de la pobreza extrema en México; b) es, por lo tanto, muy difícil realizar un diagnóstico adecuado de quiénes son los pobres, en dónde viven, en qué trabajan, y c) por lo tanto, mucho menos podrán aplicarse acciones efectivas de política económica y social tendientes a aliviar las condiciones de pobreza y de pobreza extrema de grandes núcleos de la población mexicana (Hernández Laos, 2001).

2.4 Perfil socioeconómico de los hogares pobres: más allá de lo económico

A partir de lo ya expuesto, podemos afirmar que los problemas personales y familiares de los pobres se encuentran en estrecha interrelación con la insuficiencia de ingresos y con la insatisfacción de necesidades básicas en diversos campos: alimentación, educación, salud, servicios básicos (alcantarillado, agua, electricidad), vivienda, acceso a la tierra, y relaciones de género principalmente.

En el ámbito de la salud, los problemas que enfrentan los sectores pobres en México son parte constitutiva del círculo vicioso que genera la pobreza. Vemos claramente, como éstos se originan y refuerzan gracias a las condiciones ambientales insalubres, mala alimentación (que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propicia la presencia de anemias y casos de desnutrición severa), aspectos laborales y dificultades de acceso a servicios de salud de buena calidad. De acuerdo con Amartya Sen (1998), la pérdida de salud atenta contra una de las dotaciones naturales más importantes, que es la fuerza de trabajo. La pérdida de la capacidad de trabajo (deterioro de la fuerza de trabajo) ocasionada por las enfermedades o por lesiones accidentales o intencionales obligan a los individuos a hacer uso de los servicios de salud de salud pública (derecho conferido por el Estado) o privados (derecho que resulta de las relaciones de mercado a las que se somete esa persona a través del producto de su trabajo) para recuperar su estado de salud anterior y reincorporarse al mercado laboral. Sin embargo, cuando el individuo no cuenta con derechos que derivan de sus relaciones del mercado, ni tiene acceso a los servicios sociales que confiere el Estado, hace inminente su empobrecimiento.

Los servicios estatales en el campo de la salud, que brindan el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salud, son considerados de gran trascendencia para lo pobres. Sin embargo, hay cuestionamientos importantes respecto al trato que reciben del personal médico y administrativo, así como la falta de medicamentos.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Salud 2000, la situación de la población infantil de las zonas rurales es grave casi de manera natural, por el hecho de que 10 por ciento del total tiene el antecedente de un hermano muerto. Asimismo, "el 43 por ciento de la población rural e infantil de hasta cinco años padece algún grado de desnutrición, mitigando entre 12 y 15 por ciento su desarrollo intelectual, poniéndolos esta situación en riesgo de contraer enfermedades de 8 a 12 veces más que un niño sano, y ser más propensos a padecer enfermedades crónico degenerativas. Esta mala alimentación y la viabilidad de enfermedad les llega a restar, en promedio, 20 años de vida". Para los adolescentes pobres, el principal problema que enfrentan tiene que ver con la salud reproductiva. Pues, en las zonas rurales, apenas 55 por ciento de los jóvenes tiene conocimiento sobre los métodos anticonceptivos. Entre los adultos es creciente la incidencia de la diabetes *mellitus*, que rápidamente se está convirtiendo en una "enfermedad de la pobreza" se expone en los resultados de la Encuesta Nacional de Salud 2000 (véase, SSA, 2000).

Otra de las características de los hogares pobres en México es su tamaño, son más grandes que los no pobres; esta es una de sus principales características. Mientras que en el medio rural, el índice promedio de personas en los hogares pobres es de 5.7 personas, los hogares no pobres mantienen un promedio de 4. Por otro lado, en el medio urbano, el contraste también es importante, pero menos extremo; 5.3 personas contra 4. Como se aprecia, los hogares no pobres, ya sea del

medio rural o urbano, tienen el mismo tamaño, mientras que el tamaño del hogar es siempre mayor en el campo (Boltvinik, 1996:77; 1999:245). Es bien sabido que hay una muy fuerte y positiva relación entre pobreza y número de hijos (ver cuadro 2.5). Asimismo, el número de hijos por hogar guarda una estrecha relación con educación, e influye en la participación laboral de alguno(s) de sus miembros, porque a mayor número de hijos, mayor es la presión sobre el tiempo disponible de la madre para realizar otras actividades (Székely, 2000:64-65).

Cuadro 2.5. Tamaño del Hogar por estrato según método de medición

Estrato	MMIP urbano	MMIP rural	NBI urbano	NBI rural	LP urbano	LP rural	MMIP nacional	NBI nacional	LP nacional
Pobres extremos	5.75	5.95	5.53	5.63	5.69	6.00	5.86	5.59	5.84
Indigentes	6.02	6.12	5.65	5.78	5.88	6.16	6.08	5.73	6.03
Muy pobres	5.43	5.53	5.39	5.06	5.35	5.53	5.47	5.27	5.42
Pobres moderados	4.86	4.97	4.89	4.82	4.97	5.40	4.90	4.87	5.13
Suma de pobres	5.32	5.65	5.26	5.49	5.42	5.84	5.47	5.36	5.61

Fuente: Julio Boltvinik, 1999:246.

Asimismo, desde 1976, existe un enorme rezago educativo en México que afecta en mayor medida a las mujeres y se concentra en las poblaciones marginadas (ver cuadro 2.6). Es un problema de naturaleza ética y política que indica que la nación no ha cumplido con el deber de asegurar un nivel mínimo de igualdad de oportunidades educativas a todos sus integrantes (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2000: Comunicado 44).

En cierto grado, dicho rezago es geográfico. Así como los adultos que no han concluido su educación básica se concentran en los estratos sociales más débiles de la sociedad, el desarrollo escolar también ha sido más lento en las regiones económicamente más atrasadas del país. Asimismo, se estima que la demanda potencial de enseñanza secundaria, constituida por adolescentes entre 12 y 14 años, está cubierta en 87.4 por ciento dentro de las regiones más desarrolladas del país y sólo en 71.9 por ciento en las más atrasadas. Si se considera que uno de cada 12 alumnos que cursa la primaria en las regiones más desarrolladas del país, y uno de cada seis en las zonas más pobres, están fuera de la edad escolar regular, este indicador también refleja que las desigualdades educativas están inversamente relacionadas con los niveles de desarrollo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

socioeconómico de las diferentes regiones (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2000: Comunicado 44). Estos datos confirman que en nuestro país tampoco se han asegurado las mismas oportunidades educativas a los ciudadanos que residen en las diferentes regiones integrantes del país. El 10 por ciento más rico cuenta con 11.2 años, mientras que el 30 por ciento más pobre cuenta con 4 años (Székely, 2000:63).

Cuadro 2.6. Rezago Educativo en México, 2000
(porcentajes)

Analfabetismo		Total	Hombres	Mujeres
En población de	6-14 años	12.51	13.03	11.98
	10-14 años	2.82	3.05	2.59
	15 años y más	9.57	7.48	11.48
	15-19 años	2.95	2.88	3.02
	20-29 años	4.02	3.6	4.41
	30-39 años	6.37	4.88	7.7
	40-49 años	10.46	7.43	13.25
	50-59 años	17.97	13.14	22.48
	60 y más años	30.41	24.07	35.99
Inasistencia a la escuela				
En población de	6-9 años	4.61	4.67	4.55
	10-14 años	9.59	9.04	10.16
	15-19 años	52.87	51.84	53.86
	20-24 años	81.71	80.41	82.87
Rezago				
Población de 15 años y más sin secundaria completa.		51.28	51.6	52.68
Población de 18 años y más sin media superior		69.08	67.92	70.15
Fuente: INEGI (2000).				
Nota: La muestra censal del reporte equivale a 2.2 millones de hogares.				

Existe también una relación entre el tamaño de la comunidad y la inasistencia a la escuela. Por ejemplo, en comunidades pequeñas de 2 mil 500 habitantes, la proporción de la población entre 15 y 19 años que no asiste a la escuela es de 87.4 por ciento, mientras que en lugares de 15 mil y más habitantes, la proporción es de sólo 45.1 por ciento. Asimismo, se ha reconocido públicamente que, alrededor del 50 por ciento de la población económicamente activa del país se encuentra en situación de rezago educativo, lo que representa 90 por ciento de los pobres y marginados (véase, INEGI, 2000, *Op. Cit.*).

Reiterando, en el plano educativo, los jefes de hogares pobres presentan en general bajos niveles de escolaridad. Se aprecia empero que los niños pobres en edad de asistir lo hacen. En este nivel, los pocos casos de inasistencia, deserción o abandono se explican por problemas de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

rendimiento asociados o factores económicos, físicos y psicológicos, aunque en lo que respecta a la deserción intra-anual los problemas económicos tienden a ser preponderantes. En la edad escolar, los niveles de participación de los pobres resultan menores principalmente por problemas por el lado de la oferta educativa (que implica costos directos o de oportunidad elevados que los pobres no están dispuestos a asumir), aunque también incide el hecho de que alcanzar el sexto grado de primaria es suficiente para engancharse en el mercado de trabajo, la cual es nociva para el mejoramiento de la situación educativa de los hogares así como de cara al logro de mejores oportunidades laborales y de movilidad social ascendente.

Otro indicador que nos permite analizar y conocer las características de los hogares pobres es la vivienda. Este tema ocupa un primer plano en las zonas pobres principalmente en el medio urbano. Las situaciones problemáticas que encierra este campo se asocian a la carencia total de casa, a vivir en ranchos o tugurios mientras la obtienen, a no disponer de servicios básicos, o también a pagar elevados alquileres o tener casa propia en mal estado (paredes, techo, piso o una combinación de varios de estos factores). Si bien el acceso a una vivienda digna es una preocupación fundamental de la población, puede apuntarse que la vivienda representa para los pobres un elemento esencial para su identidad y auto-imagen que, en definitiva, les proporciona confianza y dignidad. El problema de vivienda se vincula también al del asentamiento humano donde los pobres se ubican.

El acceso a la tierra es muy difícil para los pobres, y algunas veces lo obtienen mediante invasión a propiedades estatales o privadas. Ahora bien, para los pobres rurales que poseen tierras los problemas son diferentes y están relacionados con la calidad de la misma, los problemas de acceso y transporte de los productos, así como la comercialización de los mismos, y los riesgos propios de la actividad agrícola. Las expectativas de la población rural en este rubro se centran principalmente en la acción estatal respecto al mejoramiento de los caminos rurales, las facilidades crediticias y subsidios para la producción.

La vida cotidiana de las mujeres pobres es un aspecto constitutivo y bien presente en cada uno de los hogares pobres en México, principalmente en el campo. En efecto, la vida cotidiana de las mujeres pobres es un continuo que involucra oficios domésticos, aportes directos o indirectos en el campo de la producción y participación social. Es importante destacar que dentro de las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema o moderada, las mujeres por diversas causas tanto sociales como por pautas culturales, sufren más los efectos de esta situación. Entre los principales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

factores que agudizan esta situación se encuentran las relaciones sociales que históricamente han asignado a la mujer un papel de subordinación que se transmite culturalmente de generación en generación (Saltes y Tuirán, 1999:446-447). Se destaca una lenta tendencia hacia el cambio del rol de la mujer en la vida social como percepción compartida entre mujeres y hombres.

La inserción de las mujeres en el mundo laboral se plantea –en algunos casos- la existencia de restricciones vinculadas a los problemas de cuidado de los niños, la falta de oportunidades de capacitación, problemas de acceso a bienes productivos y al crédito así como la oposición de los cónyuges.

El alcoholismo y la drogadicción son algunos otros problemas sociales que caracterizan a los hogares pobres en México. El primero se da con mayor frecuencia en regiones rurales y el segundo en el medio urbano. Y ciertamente, más allá de proporcionarles un perfil singular, cada uno de estos problemas inciden directamente sobre la situación de pobreza de las familias, al implicar menores ingresos por causas de no trabajo, así como un menor nivel de bienestar para los miembros de la familia, pues los pocos ingresos que perciben se gastan en alcohol. Incluso, el problema se manifiesta, tanto para las madres de los hogares como para sus hijos, en agresiones físicas o de otros tipos. En las zonas urbanas, mucho hogares pobres tienen como característica el consumo de droga en alguno de sus miembros, principalmente afecta a los jóvenes, quienes al no asistir a la escuela, y tampoco trabajar, consumen drogas, y además, para proveerse de la misma, se unen en grupos que roban y hacen fechorías en la misma localidad o fuera de ella, generándose así altos niveles de inseguridad.

Otra característica a considerar como importante de los pobres tiene que ver con el "clientelismo político" del cual son objeto por parte de algunos programas sociales o partidos políticos, que se aprovechan de su situación social para lograr objetivos particulares principalmente en tiempos de elecciones políticas. La falta de acceso a la toma de decisiones y a las oportunidades es también una característica inherente de los pobres (Lustig, 2000:43). Finalmente, en el cuadro 2.7 se enumeran algunos otros puntos que determinan el perfil de los hogares en pobreza extrema en México, con base en la información que nos proporciona la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1998.

Sin duda, una gran discusión subyace a los tópicos abordados en éste capítulo, sin embargo, cabe resaltar la importancia que puede tener una medición exacta de la pobreza para poder contar un perfil sociodemográfico de los que menos tienen así como de un "directorio de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pobres", y de este modo asignar eficientemente el gasto social y atender a éste sector de la población. Sin embargo, las mejores mediciones aún no nos pueden arrojar estos resultados. Entonces, la pregunta inevitable que nos surge aquí es ¿cómo y con qué criterios se seleccionaría a los más pobres entre los pobres ante un aumento generalizado de la pobreza en México?

Cuadro 2.7. Características demográficas, económicas y sociales de los hogares en pobreza extrema, 1998
(Perfil de los hogares en pobreza extrema)

- a. Hogares de seis o más miembros.
- b. Jefes de hogares con edad de 21 a 40 años y después de los 60 años de edad.
- c. Hogares ampliados (formados por el jefe con o sin cónyuge, hijos y otros parientes consanguíneos o políticos).
- d. Jefes de hogares que no tenían ningún tipo de instrucción y no habían concluido la primaria completa.
- e. Jefes de hogares que tenían una posición ocupacional de jornaleros rurales o peones del campo, así como los trabajadores por cuenta propia.
- f. Jefes de hogares en las categorías relacionadas con actividades agrícolas y ganaderas, ayudantes, peones y similares en el proceso de la fabricación artesanal e industrial y los trabajadores en el servicio doméstico.
- g. Jefes de hogares que laboran en actividades primarias y de construcción.

Fuente: Elaboración con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1998.

Por el momento, parece existir un consenso dentro de las divergencias entre los estudiosos de la pobreza, en que una asignación focalizada del gasto no es solución a la pobreza, sino paliativo. También, por la experiencia de nuestro país en las décadas anteriores a los ochentas, se puede apreciar que el crecimiento económico, per se, tampoco incrementa la redistribución del ingreso o disminuye la desigualdad social. Al parecer y más allá de discusiones metodológicas sobre mediciones de la pobreza, tenemos que enfrentar que la solución depende de algo más que el puro crecimiento o el paliativo de la asignación focalizada del gasto social: depende del modelo de desarrollo a seguir. ¿Será que nuestros estudiosos no desean entrar a cuestionar el neoliberalismo tan generalmente aceptado aún en el medio académico?

En el siguiente capítulo analizaremos las acciones que el Estado ha desarrollado para hacer frente al fenómeno de la pobreza presente en nuestra sociedad. Dicho en otros términos, realizaremos un análisis de la política social y su marco institucional en México desde una perspectiva general, así como de los principales programas del gobierno destinados al combate a la pobreza, principalmente aquéllos que se han desarrollado en el marco de la política neoliberal, y sus principales resultados. Para tal efecto, serán el eje de nuestra reflexión el Programa de Inversiones

TEST CON
FALLA DE ORIGEN

Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el programa de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), el Sistema Alimentario Nacional (SAM), y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), pues resultan ser los programas sociales de mayor cobertura de los últimos años además del Progesa que actualmente se está aplicando en nuestro país bajo el nombre de *Oportunidades*. Dicho análisis nos permitirá identificar algunos elementos en común, de tal suerte que podamos, además, identificar el cambio de paradigma en los programas de combate a la pobreza.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. LA POLÍTICA SOCIAL

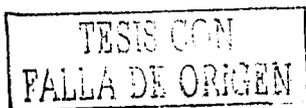
3.1 Concepto de política social

En los capítulos anteriores ya analizamos que, la pobreza se define en relación con el concepto de bienestar (y de riqueza), asimismo, se le puede definir con la idea que se adopte acerca de las necesidades humanas en general y con la posición que se tome respecto a los factores o estímulos que movilizan las acciones de las personas. Además, también vimos que un determinado concepto de pobreza se corresponde con una forma de medir la pobreza. Coherentemente, concepto y medida de la pobreza deberían vincularse con las estrategias y el diseño institucional adoptado para atender el problema. Las cuatro dimensiones están íntimamente ligadas, y las dos últimas son la base de lo que comúnmente conocemos como política social.

La concepción más extendida de política social es aquella que la define como un mecanismo destinado a corregir o a paliar los efectos perversos del sistema económico, concibiendo la intervención de los gobiernos como una acción benefactora, correctora o compensadora de la desigualdad social que produce el libre juego de las fuerzas del mercado. En esa dirección, Estado y mercado han tendido a concebirse como dos campos rivales o contrapuestos; uno regido por el derecho y la política, el otro fundamentado en la autonomía de los individuos y regido por el dinero. Esta concepción, que parte del supuesto de considerar la intervención pública como un freno a la expansión del mercado protegiendo ciertas relaciones sociales del intercambio mercantil, encierra una visión correctora y maniquea²⁸. Pero, más allá de esta concepción, la política social se nos debe mostrar como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de tres esferas. En la esfera mercantil la política social interviene a través de la definición arbitraria de qué es o no una mercancía, en la estatal mediante disposiciones jurídicas que ponen bajo la responsabilidad del Estado determinados bienes o recursos, y en la doméstica y relacional, estableciendo por defecto un espacio social de intercambios más o menos recíprocos al distinguir lo que son valores de uso de lo que son mercancías o derechos (Noguera, et. al., 1998)²⁹.

²⁸ El término "social" representa lo colectivo y lo público versus lo privado.

²⁹ La política social es determinada por la filosofía y la interrelación de las fuerzas socio-políticas y económicas de una sociedad dada.



La política social, desde su origen y su desarrollo histórico, está identificada con la idea de fortalecer la sociedad y con la búsqueda de equilibrios relativos y/o relaciones más simétricas entre los distintos sectores sociales que la componen. Es política porque se realiza en el ámbito de los intereses, transacciones, acuerdos y luchas entre las distintas formas organizativas de una sociedad particular. Es una especie de contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos (Gil, 1992; Hill, 1996). De esta manera, puede ser concebida sumariamente como la política destinada a "construir sociedad" y sobre todo, a cómo construir democráticamente una sociedad justa. Y, al hablar de justicia, se puede pensar en aquel ordenamiento de un conjunto de valores consentidos libremente por todos para integrar la sociedad (Bustelo, 1998:14; Bustelo y Minujin, 1997).

Pero más allá de la amplitud conceptual a la que nos remite el término de política social, en esta investigación se considerará a la política social como el conjunto de acciones, generalmente emprendidas por el Estado y otras instituciones, que se desarrollan con el propósito de proporcionar servicios a la población y alcanzar el bienestar social³⁰. De este modo, las políticas específicas dirigidas a la pobreza son parte de un determinado sistema de políticas sociales que también tienen sus principios conceptuales de organización, sus indicadores de medición y arreglos operativos específicos que afectan de manera directa o indirecta a las situaciones de pobreza. Y a su vez, las instituciones reconocen interacciones con un ambiente económico, político y social con el cual establecen relaciones de subordinación y control.

Planteado así, el análisis de las políticas enfocadas a la pobreza no es un ejercicio fácil y da lugar a profundas controversias. Esto es claro apenas se observa que en las últimas dos décadas cobró jerarquía un discurso que descarga fuertes acusaciones sobre los tradicionales objetivos de las políticas sociales. Dicha propuesta busca analizar las cualidades de los objetivos y de los procedimientos de las políticas sociales con base en pautas simples del siguiente tipo:

1. El principal objetivo de las políticas sociales es asistir las situaciones de pobreza. Cualquier otro objetivo (seguridad social, distribución del ingreso, regulación de flujos del mercado laboral, etcétera) no se considera deseable y debería descartarse.
2. Las políticas que más inciden sobre la pobreza son los programas asistenciales que intentan transferir recursos de forma tal que incidan directamente en la población clasificada como los "más pobres entre los pobres": individuos que viven en situación de pobreza extrema.
3. En tanto la mirada esté puesta en políticas selectivas y acotadas, el análisis y evaluación de éstas debería ser fundamentalmente administrativa, observando si la asignación de recursos

³⁰ Algunos autores analizan la política social a partir del bienestar social que incluye, educación, salud, seguridad social, trabajo, y servicios públicos principalmente. Asimismo, dentro de esta categoría puede tomarse en consideración el desarrollo agrícola y rural, entre otros aspectos del campo (Ward, 1989 20)

se realiza conforme a criterios propuestos por los manuales de evaluación de procedimientos que abundan en la materia.

4. En cierto modo, se pretende dejar de observar las políticas (en el sentido de estrategias para alcanzar fines de interés público) para centrar la mirada en "programas" (en el sentido de serie ordenada de operaciones para llevar a cabo un proyecto que se justifica en sí mismo).

La cuestión no parece tan sencilla. Analizar equivale a estimar, calcular y apreciar el valor de una cosa. Por lo tanto, para abordar el problema lo primero es detenerse en el valor del objeto de estudio; en este caso, de las políticas públicas de alivio a la pobreza.

Aquí, el problema se complica cuando se reconoce que las políticas sociales son inseparables del modelo de desarrollo económico y de las políticas económicas seguidas por el país en el cual se aplican. En general, tienen los mismos fundamentos ideológicos que el modelo de desarrollo. Las políticas sociales guardan una estrecha relación con las políticas económicas. En particular, el contexto en el cual se aplican está directamente vinculado con las políticas de empleo y de ingresos, y con ciertas políticas sectoriales como las agrícolas o regionales; y, los problemas que enfrentan dependen del desarrollo general del país y de los montos y de la distribución de los ingresos de las diferentes categorías de la población (Rímez y Bendesky, 2000:434).

Entre los principales objetivos de las políticas sociales, destacan principalmente cuatro:

1. La erradicación del riesgo individual frente a ciertas situaciones por medio de sistemas basados en su repartición social;
2. Asegurar con sistemas de cobertura universal la satisfacción de ciertas necesidades sociales básicas, que no pueden ser cubiertas o pueden serlo imperfectamente por sistemas de mercado;
3. Una función redistributiva, al privilegiar la atención de las necesidades de ciertos grupos sociales desprotegidos, mediante la lucha contra la pobreza, y en particular una erradicación de la pobreza extrema;
4. Asegurar una función de integración, que es factor de cohesión social y de estabilidad, y legitimación política, a su vez factores de competitividad económica (Ibidem).

Para lograr estos objetivos, los gobiernos de diferentes Estados han desarrollado medidas y acciones para cumplirlos. Esto permitió a Esping-Andersen (1990) clasificar dichas formas de intervención estatal, en lo que él ha dado en llamar "modelos de Estados de Bienestar". El

surgimiento de distintos modelos de Estado de Bienestar se explica con base en diferentes sistemas de estratificación social, que dan lugar a diferentes alianzas de clase. Sin embargo, su categorización como Estados de Bienestar según un esquema simple de mercantilización (principio dinámico de las sociedades de mercado) y desmercantilización (posibilidades de subsistencia que los Estados de bienestar permiten a los ciudadanos como un asunto de derecho social), lleva a pensar en un Estado "bueno", que desmercantiliza a los ciudadanos para compensar los efectos perversos de un mercado capitalista "malo". A la vez, oscurece una realidad en la que Estado y mercado no son las únicas esferas relevantes de la estructura social; que la desmercantilización no es el único impacto posible (y quizá tampoco el principal) de la política social sobre las diversas desigualdades, y que la política social no sólo compensa o reduce las desigualdades originadas en otros ámbitos, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituir las como tales (Noguera, et. al., 1998).

De este modo, Sping-Andersen, clasifica los modelos del Estado de Bienestar en tres tipos: 1) modelo liberal o residual; 2) modelo conservador corporativista; y 3) modelo socialdemócrata (ver cuadro 3.1).

En el primero, *modelo liberal residual*, predomina la asistencia social, donde los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad(es). El individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en una situación de necesidad via la comprobación de medios, es decir, tiene que demostrar que no tiene los medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social. En este modelo los beneficios son muy magros y están asociados al estigma social. La asistencia social se otorga irregularmente como una concesión del gobierno. Se trata de un modelo que tiene como fin último que la población más desfavorecida de la sociedad se incorpore al mercado. Este es el modelo que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Comunidad Económica para América Latina (CEPAL), actualmente promueven en los países en desarrollo y que por su condición económica y social les crea condiciones adversas, caso contrario a lo que sucede en países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda que siguen este modelo (Esping-Andersen, 1990:21). En éste modelo de Estado social, el énfasis está puesto en la eficiencia y focalización del gasto para aprovechar mejor los recursos públicos, en la eliminación de los incentivos para cubrirse en la seguridad social sin desarrollar esfuerzos propios, y en la

concentración de la atención en educación (capital humano) y salud, además de ciertos subsidios dirigidos, es decir, no de acceso universal.

Cuadro 3.1. Regímenes de Estados de Bienestar y sus dimensiones

Regímenes		Dimensiones del Estado Benefactor	
	Relación	Estado-Mercado*	Estratificación**/Desmercantilización***
Social-Demócrata	Pública-Solidaridad/Igualdad	Derechos sociales y cotización	
Corporativista	Subsidiaridad	Diferenciación por el status y la función	Derechos sociales/status y cotización
Liberal	Mercado	Dualismo	Derechos sociales/condiciones de ingreso

*El Estado y el Mercado
 La primera dimensión toma en consideración el grado de satisfacción de las necesidades humanas por las políticas sociales antes que por el mercado y el sector privado. En los modelos social democrata y corporativista, la implicación del Estado y la parte de necesidades cubierta por el Estado es más importante que en el modelo liberal en que predomina el mercado.

**La Estratificación Social
 La segunda dimensión considera la manera en que el Estado contribuye a ordenar y a estratificar las relaciones sociales. Algunas políticas contribuyen a promover la solidaridad y la igualdad, mientras que otras, por el contrario, refuerzan las divisiones sociales en términos de clase, de estatus o de diferenciación profesional.

El modelo social democrata favorece la solidaridad al incluir al conjunto de los ciudadanos en programas comunes y reduce las diferencias económicas mediante la redistribución.

El modelo corporativista, aunque ofrece los beneficios a todos, refuerza las diferencias de estatus ofreciendo diferentes programas sociales para los diferentes estratos de la población (por ejemplo burócratas, empleados civiles, personal sindicalizado militares).

El modelo liberal fortalece una forma de dualismo social entre, por una parte, una clase desfavorecida que beneficia de la asistencia social, y, por otra parte, una clase privilegiada que accede a los servicios sociales y los compra en el mercado (por ejemplo, en materia de salud o de jubilación) (Enjolas, 1999).

***La Ciudadanía Social y la Desmercantilización
 Esta tercera dimensión analiza la manera en que los derechos sociales son asignados. La noción de ciudadanía social se refiere a la definición establecida por Marshall (Marshall, 1950). El acceso a la ciudadanía social se efectúa mediante el juego de los derechos sociales que operan una redistribución de la riqueza que se realiza fuera de los mercados del trabajo y del capital. En este sentido, los derechos sociales contribuyen, utilizando los términos de Polanyi, a "desmercantilizar" la fuerza del trabajo (Polanyi, 2000).

Según Esping-Andersen, la mercantilización (de la fuerza de trabajo) caracteriza la situación del individuo que depende enteramente del mercado (del trabajo) para su subsistencia. La introducción de derechos sociales significa que el individuo puede vivir independientemente del mercado (del trabajo). Gracias a los derechos sociales, la reproducción social puede efectuarse independientemente del mercado del trabajo (Esping-Andersen, 1990). Así, en los diferentes tipos de sociedades, las prestaciones sociales pueden adoptar tres formas universales, abiertas a todos los ciudadanos, contributivas, condicionadas por la participación en el mercado del trabajo y la contrapartida de una contribución financiera (cotización social, seguros sociales), o prestaciones sujetas a las condiciones de ingreso, abiertas a aquellos que tienen recursos inferiores a un cierto nivel (Esping-Andersen, 1990). Mientras mas general es la base de extensión de los derechos sociales, mas importante es su función de Desmercantilización.

Fuente: Elaborado a partir de Sping-Andersen, (1990).

El modelo conservador corporativista es el de la seguridad social obligatoria, en el cual se provee de una amplitud de derechos a los asegurados, pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones y, por lo tanto, del empleo. Se cubre a toda la población a través de la seguridad social, porque todos o son trabajadores directos de empresas formales o todos son derechohabientes asociados a ese trabajador. Este modelo resulta ser conservador, porque no estimula la participación económica de la mujer ni la independencia de los jóvenes, sin embargo, promueve los valores familiares y los roles tradicionales del hombre y la mujer. Como ejemplo donde

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se aplica este modelo de bienestar, Sping-Andersen cita a países como Alemania, Austria, Francia e Italia.

Con respecto al *modelo socialdemócrata*, a diferencia del modelo conservador, que promueve los valores familiares y mantiene la dependencia de los jóvenes respecto a sus padres, las transferencias son directas a la población joven, con lo cual este sector de la sociedad se independiza de la familia. Pero, más allá de este rasgo distintivo, este modelo está comprometido con garantizar el pleno empleo. De este modo, el derecho al trabajo queda en una situación de igualdad respecto del derecho a la protección plena del ingreso. Hay sobre todo una intención explícita de diseñar un nuevo Estado social en un contexto de integración de Estados-Nación (la Unión Europea) y más en general de la globalización, con una renovación cualitativa de los mecanismos de provisión de la seguridad social y de los servicios públicos³¹. Este modelo predomina en los países escandinavos: Suecia, Noruega, Finlandia, y Dinamarca (Sping-Andersen, 1990:21-22).

De este último modelo, surgen, sin duda, los planteamientos de la sociedad inclusiva, meritocracia limitada, liberalismo cívico, bienestar positivo y nuevas estrategias de inversión social de la muy conocida *Tercera Vía* (véase, Giddens, 1999). Partiendo de un grado de protección y seguridad social garantizados por el Estado, y de las políticas activas de empleo, la cuestión social queda supeditada en el desarrollo de las capacidades a lo largo del ciclo de vida para aprovechar las oportunidades, evitar la exclusión, facilitar la capacitación y la reinserción, y enfrentar las necesidades de la población más adulta.

Como se observa, de todos estos modelos del Estado de Bienestar, el modelo liberal o residual, es el que parece más común para el caso de América Latina y para México en particular: la asistencia social es únicamente para quienes ya cayeron en la situación de pobres y donde no existe la universalidad de los servicios sociales. Hemos sido testigos de las premisas de Friedrich Hayek y de Milton Friedman, las cuales dan sentido a la lógica del modelo liberal, que se fundamenta en el principio de subsidios, bajo el cual el Estado debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas en que los individuos no se puedan desempeñar adecuadamente. Asimismo, para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer, a un nivel mínimo sus necesidades básicas, es decir, que no sean pobres extremos. El gobierno debe intervenir sólo en los casos de pobreza extrema. De ahí en

³¹ Para una visión más amplia sobre modelos de Estados de Bienestar, véase Rosalba Carrasco y G. Tarriba, (1997).

adelante las desigualdades persistentes serían atribuibles sólo al esfuerzo o al mérito de los individuos.

En el neoliberalismo la igualdad de oportunidad debe existir para todos los miembros de la sociedad, pues sólo así, podrán tener suficientes capacidades para incorporarse al mercado. Y la pobreza extrema se convierte en la gran excepción a la regla en la que no debe intervenir el Estado³². Por tal razón, más allá de estos aspectos generales, en nuestro país, no debe causar asombro que el discurso de la política social que se ha venido construyendo, principalmente a partir de los últimos gobiernos, hable no de lucha contra la pobreza, sino sólo de lucha contra la pobreza extrema. Uno de los más firmes impulsores de esta propuesta en México ha sido Santiago Levy, a quien le podemos adjudicar la categoría de arquitecto de la política social contra la pobreza en el gobierno de Ernesto Zedillo, y autor intelectual inmediato del programa Progresá que representa el mejor ejemplo de programas de complementación y focalización que se tiene en México.

Sin duda alguna, ante contextos de crisis social y empobrecimiento de gran parte de la población, como ha sucedido en el caso de México, le corresponde a la política social un papel clave para contrarrestar las consecuencias negativas de las mismas acciones del gobierno, entre las que destacan los ajustes estructurales aplicados a partir de los años 80. Queda por resolver, sin embargo, qué tipo de política social puede ser la adecuada para conciliar conceptualmente y en la práctica los cambios estructurales necesarios y la estabilidad social.

Por estas mismas razones, las reformas al sistema de bienestar social se pueden rastrear a partir de la crisis económica de los años 80 (ver cuadro 3.2). A partir de entonces, las acciones de la política social, fueron reorientadas bajo una nueva concepción, que si bien mantiene todavía algunos elementos que la han caracterizado desde su conformación a partir de la década de los años cuarenta, también ha ido acompañada en ciertos casos de la creación de nuevos programas y en otros de la reorientación de los preexistentes; y más específicamente, del desarrollo de programas destinados a combatir la pobreza, como en el caso del Progresá, es decir, de la aplicación generalizada de subsidios se ha pasado a una progresiva reducción de los mismos, bajo un

³² De entre los críticos al modelo económico neoliberal, se pueden citar dos definiciones: para algunos, neoliberalismo es, simple y sencillamente, sinónimo de capitalismo (Stafford, 1996) y, por tanto, se trata de una etapa inhumana que debe ser superada mediante una revolución que dé paso al socialismo. Para José Luis Calva significa apertura comercial unilateral y abrupta, abatimiento a toda costa de la inflación a través de la *cuasi* fijación del tipo de cambio, abandono de las políticas de fomento productivo y aplicación de medidas contractivas que ahondaron los desequilibrios económicos internos (Calva, 1996:2)

esquema de focalización, en un afán de hacerlos llegar a la población que más los necesita (Duhua, 1997; 2001).

Cuadro 3.2. Reformas del sistema de bienestar social en México	
Vivienda	En 1982 se crea el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), el cual pretendía otorgar financiamiento de modo focalizado para la ejecución descentralizada de programas de vivienda mediante el mercado o los fondos solidarios, no logró sustituir las funciones que venían ejerciéndose a través de las instituciones y programas preexistentes dirigidos a la población asalariada del sector formal, sino más bien, vino a complementarlos, al igual que el actual programa Vivah. El INFONAVIT y el FOVISSTE, después de las reformas de que fueron objeto, únicamente otorgan créditos a sus beneficiarios y financiamiento a promotores privados, pero se abstienen de participar en la construcción y promoción habitacional.
Educación	Se ha mantenido el acceso universal y gratuito a nivel primaria y secundaria. Ambos niveles, representan e la actualidad el sistema de educación básica obligatoria, el cual ha sido objeto de un proceso de descentralización gradual mediante la transferencia de recursos e infraestructura a los gobiernos estatales.
Salud	Se descentralizaron los servicios de atención a la salud, a la llamada "población abierta". En la práctica, se opera un sistema dual de salud, en el cual, por un lado, se le presta atención a la población asegurada, y por otro, a la población no asegurada, constituyéndose éste último como un sistema de atención a la salud para pobres.
Seguridad Social	Se ha dado una privatización parcial dentro de las instituciones encargadas de la seguridad social, principalmente en el IMSS y en el ISSSTE. Es decir, a partir de 1997, se abrió la posibilidad de que empresas privadas administraran los fondos de pensión del IMSS (Afores). Los recursos que captan las Afores provienen de las aportaciones de los trabajadores, los patrones y el Estado, y sumado el aporte patronal del 5 por ciento para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), representan 11.5 por ciento de dicho salario.
Alimentación	El día 7 de septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de liquidación de la Comisión Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO), después de un largo proceso iniciado durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Con la liquidación de la Conasupo, se desmanteló toda una red de empresas paraestatales organizadas en torno a esta. Lo único que ha permanecido de toda aquella infraestructura social, pero reformado a través de la aplicación focalizada de subsidios Diconsu, que opera tiendas para el abasto de productos básicos en áreas rurales; LICONSA, que administra un conjunto de plantas procesadoras de leche y opera el Programa de Abasto Social de Leche, y el FIDELIST, que opera un programa reducido de distribución gratuita de tortilla.
Empleo temporal y desarrollo de microempresas	Durante la administración de Ernesto Zedillo, dentro de la reorientación de la política social, surgen otras vertientes focalizadas principalmente a zonas rurales, destinadas a superar la pobreza a través de la generación de empleos temporales (Programa de Empleo Temporal), la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), el Fondo Nacional de Apoyo a las Artesanías (FONART).

Fuente: Duhau, (2001), p. 313-314.

En términos generales, la reorientación del sistema de bienestar social en México, y por ende de la política social, iniciada en los años ochenta se podría caracterizar de la siguiente manera:

1. Descentralización gradual de los servicios de educación básica y salud.
2. Reforma financiera y técnica de la seguridad social y los fondos solidarios de vivienda.
3. Eliminación total de la aplicación de subsidios generalizados a la oferta de bienes y servicios básicos suministrados comercialmente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. Desarrollo de nuevos programas focalizados en la atención a la pobreza, que en algunos casos, principalmente el Progresá, implican transferencias monetarias individualizadas que operan como subsidios a la demanda.
5. Apelación generalizada en los programas focalizados de alivio a la pobreza, a la corresponsabilidad de los beneficiarios y, participación y organización de las comunidades que son objeto de atención (Duhau, 2001:315).

3.2 La política social aplicada en México

Teniendo en cuenta las discusiones previas, a continuación se realiza un análisis sintético de las estrategias y acciones del gobierno en materia de política social, las cuales se encuentran íntimamente relacionadas con diversos factores, desde aquellos de carácter estructural y coyuntural, hasta otros de carácter endógeno y exógeno. Es decir, no es posible analizar la política social del gobierno mexicano, sin antes reconocer diferentes momentos del desarrollo económico y político en nuestro país, los cuales han sido determinantes sobre las limitaciones y logros obtenidos por diferentes administraciones en el ámbito del desarrollo social y lucha contra la pobreza.

En lo que concierne al aspecto económico, se distinguen algunos elementos esenciales que afectan directa o indirectamente la situación de los pobres en nuestro país, así como los instrumentos de lucha para la reducción y eventual eliminación de las situaciones de pobreza. A decir, la estructura en base a la cual se produce y distribuye la riqueza; el mercado laboral y la distribución del ingreso; y, el ambiente político-institucional y sociocultural, en tanto define la situación de los actores e instituciones en el modo específico de organización política del país.

Por otro lado, en lo que corresponde a lo político, está el gasto social, pues este refleja el uso de los recursos que se aplican en la política social; y, aquellas políticas que apuntan a crear y sostener capacidades que se incorporan como activos de las personas y que, potencialmente, modificarían sus actitudes y posibilidades para generar sus propios ingresos.

"La política social es signo distintivo del Estado mexicano. También es signo de origen" (Warman, 1994). Por tal razón, cuando se habla de política social en México, dicho término nos remite a la Constitución de 1917 en donde se establecen los derechos sociales como educación, salud, vivienda, protección al trabajo y acceso a la tierra. Estos derechos fueron en gran medida las demandas que movilizaron a los grupos revolucionarios. Con la reivindicación de estas demandas como derechos se pretendió integrar a diferentes sectores sociales en un proyecto de nación en el que todos los ciudadanos participaran del bienestar común, principalmente con su trabajo.

Algunos derechos constitucionales relacionados con la satisfacción de necesidades básicas, que se han venido discutiendo a lo largo de la investigación, y que se encuentran establecidos en la Constitución son, por ejemplo el artículo 3° que garantiza el derecho a la educación, el 4° que establece el derecho a la salud, y el 127 relacionado con el acceso a un empleo digno y bien remunerado. Asimismo, cabe señalar que, desde 1993, se discute la inclusión a la Constitución Mexicana el derecho a un mínimo de bienestar, que comprendería el derecho a la alimentación³³. Esta propuesta de elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación se mantiene congelada con el actual gobierno de Vicente Fox.

A fin de garantizar el cumplimiento de estos derechos, se hizo necesaria la creación de un conjunto de instituciones que garantizaran el acceso de la población, en un principio de la clase trabajadora, a bienes y servicios. Esta tarea fue asumida por el Estado, conformándose el sistema de bienestar mexicano. Desde entonces, la política social se ha expresado de múltiples maneras, instrumentando una serie de programas con características distintas en las que ha existido interés especial por incluir a los sectores marginados al desarrollo nacional. De este modo, durante las dos últimas décadas se han aplicado estrategias de corte asistencial, populista o neopopulista, como se les ha llamado a las implementadas durante al menos los últimos diez años, hasta políticas subsidiarias y experiencias incipientes y aisladas de desarrollo integral.

Desafortunadamente, no se ha planteado una reglamentación adecuada para establecer mecanismos que permitan hacer efectivos esos derechos. Tampoco se han especificado los derechos que estarían comprendidos, ni los mínimos, ni las circunstancias en que pueden reclamarse (Gordon, 2001:29).

Cuando en la cima del sistema político mexicano se hallaba el otrora partido oficial (PRI), y que en torno a sus instituciones se ordenaba la estructura del poder en México, y claro está, las políticas sociales no podían escapar a su influencia; parecía que más que buscar mejorar los niveles de vida la población mediante estrategias de acción coordinadas, las políticas sociales fueron ante todo, un valioso instrumento de control político, cuyo diseño e instrumentación obedeció más a criterios políticos que a las necesidades reales de la población (Pérez, 2001:140). Sin embargo,

³³ S argumenta que, "el derecho alimentario está íntimamente vinculado a la salud humana", y en todo caso, "el derecho a la salud y a los alimentos son dos caras de un mismo valor: la preservación de la vida, en tanto que sin una adecuada, sana y eficiente alimentación no existen las condiciones para un pleno desarrollo físico y mental". Asimismo, "la seguridad alimentaria debe ser una prioridad del Estado para preservar la salud y desarrollo eficiente de las personas, proteger su fuerza de trabajo, de iniciativa y superación personal, orientada para asistir a los sectores más vulnerables de la nación (Crónica Legislativa, No. 4, octubre, 2001)

cabe señalar, las grandes decisiones económicas nunca se tomaron dentro del partido, sino más bien, se tomaban fuera de éste. Muy diferente hubiese sido la estrategia del desarrollo económico y social mexicano si en el partido oficial se hubiese representado real y efectivamente los intereses de los campesinos y de los obreros (Cosío Villegas, 1995:67).

Ziccardi y Martínez Assad (2000), sostienen que no existe una política social como tal, sino más bien existe un gasto social que cumple responsabilidades de las que el Estado no puede prescindir, ni aún en el modelo neoliberal, tales como educación, la salud, la infraestructura básica y la vivienda. Establecen, además, que "las políticas sociales en México no introducen al debate en su diseño, ni de las instituciones responsables de llevarla a cabo y mucho menos los objetivos que persigue" (p. 705-707).

De acuerdo con estos argumentos, se podría decir que las políticas sociales se han configurado de acuerdo al momento histórico-político en el cual han surgido. De este modo, han existido políticas y programas sociales de vigencia sexenal (el ejemplo más clásico), las formuladas con criterios estrictamente políticos, las legitimadoras, las dispersas, y las políticas centralizadas (Pérez, 2001:141-144). Una vez consumada la Revolución, las políticas sociales fueron altamente inclusivas, es decir tenían un carácter universal, pues muchos ciudadanos podían acceder a ellas. Se establecieron las bases para que, a través del trabajo, la población accediera a los beneficios sociales proporcionados por el Estado. Las ciudades fueron las más beneficiadas por esta idea de bienestar, el crecimiento experimentado en la etapa de industrialización hizo necesario que absorbieran bienes y servicios sociales, ya sea individual o colectivo. En el campo la situación fue distinta.

Recordemos que un rasgo peculiar de estas políticas de atención a la pobreza, además de su desarrollo con múltiples matices a lo largo de la historia, es la coexistencia de dos concepciones operativas que se les denomina "políticas universales" y "políticas focalizadas". La primera de ellas, la política social de acceso universal, se articula con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, principalmente en el ámbito de la educación, salud, seguridad social, y vivienda. Por su parte, la política social focalizada está dirigida a acciones que ayuden a beneficiar y auxiliar la población en pobreza extrema, cuyas condiciones de vida les impide acceder a los beneficios del desarrollo (véase cuadro 3.3). En efecto, como se señaló anteriormente, la política social de acceso universal tiene como objetivo fundamental la creación de mecanismos que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desde las dos últimas décadas (PIDER, Coplamar, SAM, Pronasol), y es en el campo específico del desarrollo del "capital humano" donde se ubica el programa que nos ocupa³⁴.

3.3 Antecedentes de las políticas contra la pobreza en México

Si bien es cierto que la asistencia social tiene un largo antecedente histórico en nuestro país, no es sino hasta después de la Revolución cuando el Estado tiene una participación fundamental, sobreponiéndose a las actividades que se venían desarrollando principalmente por particulares. Específicamente, las políticas sociales comienzan a desarrollarse a partir de la década de los cuarenta, cuando el Estado mexicano ya había diseñado los fundamentos para la consolidación de instituciones encargadas de su aplicación, después de una serie de controversias políticas sobre la viabilidad de dicha participación estatal en la sociedad.

Así, uno de los principales antecedentes institucionales lo constituye el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que en 1942 surge como un organismo gestor central de la seguridad social de los trabajadores asalariados del sector formal de la economía. Se creía que la industrialización permitiría incorporar rápidamente a la población económicamente activa al trabajo asalariado dentro del sector formal, con lo cual paulatinamente el IMSS iría avanzando hasta cubrir a toda la población (Lomelí, 1998:36)³⁵. Se crearon centros hospitalarios y especializados y se estableció la residencia obligatoria a los estudiantes de medicina en los hospitales. La educación se fortaleció más en el medio urbano, en detrimento del medio rural, dado el auge que se le estaba dando a la industria en materia de desarrollo. Esto supuso desequilibrios en contra de la política social y, por ende de los sectores más desfavorecidos (Lustig, 1992:112). Todavía en 1950 predominaba dentro de la política social una concepción tutelar del Estado mediante la cual éste tiene como función importante garantizar los derechos sociales de la población, y en ese marco la

³⁴ La definición de "capital humano" ya se abordó en el primer capítulo de esta tesis. Ahí se expone que dicho término tiene su fundamento conceptual en los postulados de la filosofía liberal. Los educadores y políticos liberales sostienen que los sistemas educativos tienen tres funciones: socialización, adquisición de habilidades, destrezas y entrenamiento; certificación. Tales funciones contribuyen a la asignación racional de recursos según las necesidades sociales, y general movilidad social. De este supuesto deriva la teoría del capital humano: mayor educación proporciona más "capital humano" (socialización, conocimientos y certificados) a los miembros de la sociedad para competir por los puestos y los ingresos (Bazdresch, 2001:68).

³⁵ Este propósito no se ha cumplido hasta este año 2001, y ahora, recientemente, el gobierno de Vicente Fox ha planteado la necesidad de crear el "Seguro Popular", el cual se pretende que cubra a toda la población no trabajadora (no asalariados) para el año 2006.

política social tendría un papel complementario de la política económica³⁶. Vista en conjunto, la política de desarrollo aplicada en México durante las décadas que precedieron a la Segunda Guerra Mundial promovieron avances significativos en ámbitos del desarrollo social, como fue la evolución favorable en los índices de alfabetización, escolaridad, salud y vivienda, en un contexto de aceleración en el ritmo de expansión demográfica³⁷. También disminuyó en menor grado la pobreza e incluso, durante ciertos periodos, se logró revertir la tendencia a la concentración del ingreso. La política social, gracias a su articulación con el mercado formal de trabajo y una constante incorporación de la población al sistema de seguridad social, así como una extraordinaria expansión de la inversión pública en la educación, se constituyó durante un largo periodo, en un mecanismo eficaz de movilidad ascendente (Del Val, 1997:107).

En contraste, a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, se comenzaron a manifestar ciertas dificultades de ese esquema de desarrollo y de política social para incorporar a los grupos sociales más rezagados, como aquéllos que vivían en el campo o que –cada vez más a partir de los años 60 y 70- se trasladaban de las áreas rurales deprimidas a los grandes centros urbanos industriales. "Es en ese contexto que surgen los primeros programas específicamente destinados a esos núcleos de población, en lo que constituía un reconocimiento de hecho de la regresión en la distribución del ingreso y de las carencias acumuladas en la atención a los mínimos aceptables de bienestar" (idem).

Y si bien es cierto que desde los años setenta se distinguía y reconocía la diferencia entre pobreza rural y pobreza urbana y el gran rezago en materia de desarrollo entre diferentes regiones del país, ya en la década de los sesenta se habían emprendido programas piloto de desarrollo regional con asesoría del Banco Mundial. Pero los programas que destacaron por su alcance y magnitud fueron el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER); la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar); el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); las acciones impulsadas a través del Ramo 26 del presupuesto federal, llamado "Superación de la Pobreza"; y, el Programa Nacional de Solidaridad. Cabe desatacar que cada uno de estos programas fue diseñado y planeado de acuerdo con los objetivos y principios de

³⁶ Bajo el modelo de "sustitución de importaciones", la política económica se propuso ampliar el mercado interno al promover la demanda de bienes de producción nacional mediante la aplicación de una política proteccionista de la industria nacional.

³⁷ En los años cuarenta se pensaba que las condiciones de desarrollo prevalecientes en el país estaban condicionadas por el reducido número de su población. Por tal motivo, las leyes de población impulsadas entre 1936 y 1947 establecieron como objetivos centrales de la política demográfica el incremento de la población, no sólo para contar con la cantidad suficiente de fuerza de trabajo, sino incluso garantizar la soberanía nacional (Lerner y Quesnel, 1994:87).

la política social focalizada o de corte selectivo, que intentaba mejorar las condiciones de vida de los habitantes más pobres del país a través de la oferta de bienes y servicios adecuados, así como de la ampliación de las posibilidades de ocupación productiva de mejores remuneraciones, para crear la base económica, material, educativa y de salud para ampliar expectativas de vida.

3.3.1 El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se da impulso a los grandes programas especiales para atender a regiones y sectores de la población marginados y en condiciones de pobreza, programas con amplios márgenes de acción así como de recursos. En 1973 la Secretaría de la Presidencia, la cual posteriormente cambiaría de nombre a Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), pone en marcha el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) que duró hasta 1983, y que tuvo como tarea fundamental abalir los rezagos productivos y sociales en regiones específicas a través de la inversión coordinada estratégica de diferentes sectores que evitara la duplicación esfuerzos y recursos (Del Val 1997:107). El objetivo final era que a través de éste programa se generara un desarrollo rural integral en el campo, que permitiera aprovechar la potencialidad de los recursos naturales así como mantener a la población en sus lugares de origen (ver cuadro 3.4)³⁸.

Cuadro 3.4. Objetivos del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

1. Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.
2. Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.
3. Elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
4. Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se proporcione a los habitantes rurales su acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.
5. Contribuir a la distribución más equitativa del producto social, mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.

Fuente: SARH-ONU-CEPAL (1983).

Con el PIDER se pasó de un crecimiento del 12.7 por ciento del total de la producción agrícola nacional en 1970, a un 18 por ciento en tan sólo cinco años. El programa contaba con recursos de la Presidencia y del Banco Mundial, a través de los cuales se pretendía generar cambios

³⁸ De este modo se evitara la migración campo-ciudad y la expansión de la pobreza urbana.

en la economía campesina sobre bases productivas más eficientes³⁹. Tan sólo de 1973 a 1976 se invirtió un total de 5,824 millones de pesos corrientes (Reyes Osorio, 1988:226).

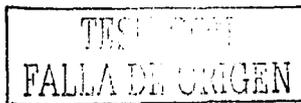
Los recursos del programa se orientaron para atender a las zonas más rezagadas del desarrollo, a las cuales se le proporcionó infraestructura física y económica; se promovió la producción agrícola, pecuaria, minera, pesquera e industrial y, a la vez, se otorgó un paquete de salud y apoyo a la vivienda, aunado con asesoría técnica y organizativa (ver cuadro 3.5). Además, el PIDER se coordinaba con la CONASUPO para buscar canales de comercialización para los productos manufacturados elaborados en talleres de telas y ropa; empacadoras de frutas y verduras, así como de plantas pasteurizadoras de leche⁴⁰. Se trataba de conseguir que toda la población alcanzara los niveles mínimos de bienestar en aspectos de alimentación, salud, educación y vivienda, haciendo efectivo el derecho al trabajo; sus metas: autosuficiencia de alimentos básicos y su adecuada distribución. A finales de 1981, el PIDER atendía a 133 microrregiones en 1,117 municipios con 7.5 millones de mexicanos y su cobertura alcanzaba 54 por ciento de la superficie nacional (SPP, 1982; Del Val, 1997:109).

Según Del Val (1997), "una de las grandes innovaciones institucionales del PIDER fue la consolidación de formas eficaces de coordinación entre el gobierno federal y los poderes estatales (...). Con ese fin, el PIDER debía coordinarse con los gobiernos, en el marco de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES)"⁴¹. También hubo coordinación de acciones con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), y de la Reforma Agraria (SRA), y con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)" (p. 108).

³⁹ El programa del PIDER definía el desarrollo rural como un proceso que no sólo implicaba la transformación de las estructuras económicas, sino también de las políticas y las sociales de cada comunidad, incluyendo aspectos culturales entre los que destacan los valores y las formas de vida de la población (SPP, 1982)

⁴⁰ La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) se creó en 1961 como un organismo paraestatal con el objetivo de organizar diferentes actividades que desarrollaba el gobierno para regular la producción y distribución de productos agrícolas desde los años 30. Fue un instrumento para promover el desarrollo económico y social del país mediante funciones tales como la regulación del mercado de productos básicos para la subsistencia popular, administrando la relación entre los productores y los consumidores, y eliminando los altos costos y las ineficiencias generadas por los intermediarios. Con este propósito se extendía protección a los consumidores y a los productores de más bajos ingresos, al asegurar a los primeros el acceso a los bienes básicos y a los segundos los medios adecuados de subsistencia con sus actividades, y ello por medio de un mayor poder de compra mediante los precios de garantía (Véase, Yúnez-Naude, 2000)

⁴¹ Desde febrero de 1981 los COPRODES se transformaron en los actuales Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES).



Cuadro 3.5. Estrategia del PIDER

- a. Orientada al alivio de la pobreza, dirigido a las regiones rurales más marginadas, pero con potencial productivo y que requirieran de infraestructura.
- b. Integrar, al unificar y al dar seguimiento a procesos y acciones de planeación en las localidades y regiones rurales.
- c. Multisectorial, al coordinar obras y servicios de diferentes dependencias sectoriales, estatales y municipales. Participaron 27 dependencias y entidades de la administración pública, los 31 gobiernos estatales y 1,051 presidentes municipales que atendió el programa.
- d. Participativa, al dar lugar a la acción organizada de los habitantes de las comunidades rurales y de las autoridades locales en el proceso de planeación.

Grupo objetivo y localidades

El grupo objetivo del programa fueron las familias que se encontraban en pobreza extrema principalmente aquellas que se ubicaban en las regiones rurales de nuestro país.*

Las localidades rurales seleccionadas fueron aquellas que contaban de 500 a 5,000 habitantes, agrupadas en microrregiones que comprendieran de 2 a 7 municipios en una sola entidad federativa.**

*Cabe señalar que en 1970, el nivel de pobreza se estableció en 350 dólares anuales per capita, y la población mexicana que se encontraba en esa situación representaba el 40 por ciento de la población rural y el 45 por ciento de la población total.

**Otros indicadores considerados en la selección fueron la población total, extensión territorial, desempleo, y potencial productivos.

Fuente: Núñez (1984).

El programa intentó transitar de un modelo clásico de desarrollo de "arriba-hacia-abajo" a otro de "abajo-hacia-arriba" e incluso, trato de conjugar ambas estrategias en un nuevo modelo de desarrollo alternativo que permitiera, al mismo tiempo, un nuevo tipo de planeación estatal, desconcentrada, participativa y regional. Ciertamente, tales experiencias no se concretizaron firmemente en la práctica y, por tal razón, una de las principales limitantes que tuvo el PIDER en su operación práctica fue la casi nula participación activa campesina, cabalmente nunca promovida en el campo mexicano. Una característica de todos los posprogramas de combate a la pobreza mal implantados a partir de 1940 fue su falta de estrategia para incorporar activamente a las poblaciones atendidas (en este caso campesinos) al accionar de estos programas. No sería hasta el sexenio 1989-1994 -con en el Pronasol, como veremos oportunamente- que este enfoque cambie y se promueva una participación social activa.

No obstante, a pesar de los obstáculos que enfrentó el programa para su consolidación, como fueron retrasos en la transferencia de recursos y la existencia de normas operativas poco claras que dificultaron su aplicación en las regiones, así como las debilidades en la coordinación institucional, "el PIDER favoreció el proceso de descentralización de la administración pública, al incorporarse al Convenio Único Coordinado (CUC) instrumento de planeación, programación y presupuesto, y ejecución de los diferentes programas sociales entre la Federación y los estados" (Del Val, 1997:109)

A finales de los años 70 e inicios de los 80, se dieron fuerte devaluaciones (1976 y 1982) y por consiguiente una crisis económica, a la que se sumaba una serie de excesos presidenciales que desembocaron también en una crisis política. Los recursos destinados al gasto social disminuyeron considerablemente. Los recortes producto de la crisis de 1976 no se recuperaron hasta 1979. Asimismo existía una profunda crisis de granos básicos en la que se vio inmersa la agricultura mexicana; en ese contexto, el PIDER ya no encuentra continuidad y a consecuencia de esto, durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se privilegian nuevos programas sectoriales orientados a la asistencia directa de los grupos más desfavorecidos, así como al fomento tanto de la producción como del consumo. Entre los primeros, destaca el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, que daría lugar a la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1977-1983), y dentro de las acciones dirigidas a las actividades productivas destaca el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980-1982). En el Coplamar y en el SAM nuevamente aparecen los obstáculos estructurales e institucionales que impidieron que el PIDER hubiera logrado mejores resultados.

3.3.2 El Programa de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)

Creada en 1977 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), tuvo como objetivo principal coordinar proyectos orientados a las zonas rurales marginadas, para que éstas contaran con infraestructura material y de recursos suficientes para superar las desventajas económicas y sociales, y participar en mejores condiciones de equidad en el proceso de desarrollo. Se intentó incorporar en su marco operativo la experiencia del PIDER, "en el sentido de propiciar una mayor participación de la comunidad y un involucramiento más a fondo de los campesinos en la gestión, diseño y aplicación de los programas en su propio beneficio". El programa buscó aplicar su estrategia en escenarios regionales predeterminados, de tal forma que esas comunidades se desarrollaran de manera integral. Esta aproximación regional al problema fue, a pesar de su abandono en 1979, una innovación en el contexto de programas de combate a la pobreza (Del Val, 1997:109-110).

Si bien desde los años setenta se habían venido aplicando algunas acciones y programas regionales, con apoyo y asesoría del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, como fueron los fideicomisos para las regiones de Bahía de Banderas, La Chontalpa, y el Plan Huicot

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

destinado a los huicholes⁴², Coplamar representaba, por primera vez, un proyecto vanguardista en torno a la pobreza, pues algunas de sus funciones consistían precisamente en estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, esto permitió que se reconociera:

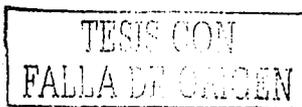
- Que el crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo sino un medio para alcanzarlo.
- Que el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población.
- Que la planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios y, consecuentemente, las características de la estructura productiva (Coplamar, 1983:9-11).

Según las cifras oficiales de ese entonces, durante los inicios de operación de Coplamar, se calculaba una población de 18 millones de mexicanos en pobreza extrema, que representaban aproximadamente el 30 por ciento de la población total (López Portillo, 1977)⁴³. Por su parte, el Programa Nacional de Solidaridad (1990) calculó en 18.8 millones el número de pobres extremos en 1977, que sumados a la población en condiciones de pobreza (15.5 millones) representaban 54 por ciento de la población total en México en ese entonces (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990:20). La pobreza fue considerada como un problema social predominante rural y, por tal razón se atendería prioritariamente a las comunidades dispersas en las zonas desérticas, pantanosas y montañosas del país.

La investigación de Coplamar señalaba que la extrema pobreza de los marginados se debía a "un largo proceso histórico en el cual esta población había sido despojada de las mejores tierras". En el documento "Bases para la Acción 1977-1982" (Coplamar, 1977), se establecía que la

⁴² Entre los fideicomisos destaca el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER, creado en 1971), el Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL, creado en 1973). También se crearon otros fideicomisos destinados a promover determinados cultivos y actividades agrícolas, como sucedió con el café, limón, tabaco, explotación forestal y pesca. Incluso, se crearon algunos organismos paraestatales encargados de la vigilancia y manejo de los recursos destinados a éstos, de tal forma que contribuyeran al desarrollo de las regiones y superación de la pobreza de grupos de productores. Se crean entonces, la Comisión Nacional para la Zonas Áridas (CONAZA, creada en 1970), Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), y Tabacos Mexicanos (TABAMEX) (Véase, Ordóñez, 1997:19).

⁴³ En 1978 se emprendió una investigación para determinar la distribución geográfica de la marginación. Se estratificó a los municipios de acuerdo con la satisfacción de *minimos de bienestar* comprendidos a partir de la alimentación, educación, salud y vivienda. Por primera vez, la marginación se calificó como muy alta, alta, media baja y baja; luego se determinó por entidad federativa, por regiones y por zonas. A pesar del enorme esfuerzo, los datos obtenidos estuvieron basados en las estadísticas municipales de 1970.



población rural (principalmente indígena) había padecido un proceso de expulsión de sus tierras en que habían vivido sus antepasados y se ha remontado a lo que se ha llegado a llamar "regiones de refugio", hasta donde también había llegado, causando cada vez mayor impacto, las denominadas "fronteras de la civilización", además, de que se reconocía a un número importante de mexicanos que vivían en zonas desérticas y montañosas que padecían de incomunicación y escasez de recursos vitales, como el agua, que les impedía alcanzar, sin el apoyo decidido de la sociedad nacional, niveles de productividad que les permitiera mejorar sus mínimos de existencia y bienestar. Coplamar buscaba las causas del fenómeno de la pobreza para actuar sobre estas.

Esto condujo a que dentro los lineamientos programáticos del programa, la pobreza fuese conceptualizada como un problema de marginación que se expresaba en desnutrición, insalubridad, altas tasas de natalidad y mortalidad infantil, reducida esperanza de vida, ignorancia y desempleo. Pero, al mismo tiempo, se reconocía que si bien la población marginada permanecía al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de la riqueza generada, ésta no debería ser una condición necesaria o permanente (Ordóñez, 1997:16). Así, dentro del marco programático de Coplamar y dado el carácter integral del mismo, se llevaron cabo múltiples acciones, entre las que destacan las de salud, educación, abasto alimentario, suministro de agua potable, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina.

Para llevar a cabo dichas acciones, el programa tuvo que hacer una serie de convenios con diversas instituciones públicas: Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER), Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto Nacional indigenista (INI), Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); asignándole a cada una de ellas una función específica dentro del marco operativo de Coplamar. A partir de entonces, se generaron otros programas dependientes de Coplamar, creados por regiones y por sectores. Destacan los siguientes:

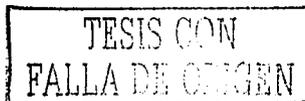
- CONASUPO-Coplamar (Programa de Abasto a Zonas Marginadas), programa establecido para lograr una autosuficiencia alimentaria y abasto de productos básicos (maíz, frijol, azúcar y arroz) a precio accesible y en volúmenes suficientes, en las zonas clasificadas con altos índices de marginación. Este subprograma llegó a atender a 19 millones de personas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- CFE-Coplamar (Programa de Electrificación), con este convenio se benefició a 482 poblaciones, con un total de 1.1 millones de habitantes.
- IMSS-Coplamar (actualmente, en el 2002, IMSS-Solidaridad, iniciado bajo este nombre en el año de 1979), tuvo como fin el establecimiento de servicios de salud en el medio rural.
- SAHOP-Coplamar (programas de Mejoramiento de Agua Potable, de la Casa Rural, y de Caminos Rurales), subprogramas desarrollados para establecer sistemas de redes de agua potable, mejoramiento de caminos y viviendas rurales. Con estos programas se asegura haber mejorado la infraestructura de 92 mil casas, construido o reconstruido más de 29 mil kilómetros de caminos; y, edificado, ampliado o rehabilitado sistemas de agua potable que favorecieron a más de 4.5 millones de habitantes.
- SEP-Coplamar (Programa de Casas Escuela para Niños), programa encargado de establecer un sistema de casa-escuela para los niños de las zonas marginadas del medio rural. Cabe señalar que, el Programa Casas Escuela para Niños duró casi todo el sexenio de López Portillo (1977-1982).
- STPS-SARH-Coplamar (Programa Nacional de Empleo, y Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de los Recursos Naturales) programas diseñados para capacitar y generar empleo comunitario para el manejo de recursos naturales. Se crearon más de 2000 cooperativas y se generaron 100 mil empleos (Coplamar, 1982).

En cinco volúmenes publicados por la Coplamar en 1979 sobre *Mínimos de Bienestar* se tenía como fin establecer criterios para satisfacer las necesidades básicas de los grupos marginados hacia el año 2000⁴⁴. Y, aunque Coplamar ha recibido críticas, para muchos analistas sociales, entre ellos Julio Boltvinik, representó el intento más exitoso entre los planes gubernamentales de apoyo a los sectores más empobrecidos de la sociedad. Cabe destacar que la mayor parte de la infraestructura que construyó Coplamar fue utilizada por gobiernos posteriores para la instrumentación de sus respectivos programas contra la pobreza. Coplamar dejó de operar en 1983, una vez concluido el periodo de gobierno de López Portillo y, cuando el programa tenía una amplia infraestructura apoyada en 34 programas integrados de desarrollo y atendía a cerca de 20 millones de habitantes (cifra cercana al 29 por ciento de la población nacional en 1982, de los cuales 8 millones eran indígenas), que habitaban en 30 mil comunidades dispersas en el desierto, semidesierto, zonas montañosas y en los pantanos. Su fin coincidió con el sexenio. Se repelía la historia del PIDER: el cambio de sexenio, una crisis económica y financiera, así como una abullada

⁴⁴ Esta serie fue publicada por la Editorial Siglo XXI en 1982



burocracia alrededor del programa que absorbió demasiados recursos y la orientación centralizada de las decisiones (Reyes Osorio, 1988:24; Del Val, 1997:110)⁴⁵.

3.3.3 Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Debido a una profunda crisis de granos básicos en la que se vio inmersa la agricultura mexicana desde finales de los setenta, a principios de 1980 se pone en marcha el programa de Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con un periodo de vida de dos años, con el objetivo fundamental de alcanzar la autosuficiencia alimenticia en granos básicos y mínimos nutricionales de los sectores más empobrecidos de la sociedad⁴⁶, por tal motivo, se subsidió principalmente el consumo de arroz, frijol, maíz, trigo, y aceites comestibles.

Según Enrique Del Val (1997), aunque el SAM tenía una orientación predominantemente productiva, el programa era visto como parte integral de la estrategia para la superación de la pobreza rural (ver cuadro 3.6). Asimismo, integraba todos los procesos de la cadena productiva, proporcionó apoyo a los productores de alimentos básicos mediante créditos, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria agroindustrial, asistencia técnica, combate de plagas y enfermedades, con especial atención a las zonas de producción temporal (p. 110-11). Por ello, durante el periodo en que permaneció el SAM se obtuvieron las cosechas más altas registradas en el país, así como un incremento en la ganadería y la pesca, lo cual respaldó el acceso a la canasta básica en mejores condiciones para muchas familias de escasos recursos (Spalding, 1985)⁴⁷.

A pesar de toda la infraestructura que montó alrededor del SAM, a decir de Rose Spalding (1985), el programa estuvo lleno de problemas y contradicciones internas que redujeron su impacto. Entre algunos de ellos, destacan las resistencias de algunos agricultores a adoptar los paquetes básicos tecnológicos, los desacuerdos entre los funcionarios de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la burocracia encargada de aplicar programas específicos (especialmente los asociados con Banrural y Conasupo), la falta de una base social entre los productores y la oposición de los grandes intermediarios, caciques locales y empresarios de la industria de alimentos (p. 325-346). Por si fuera poco, a esta serie de obstáculos hay que sumar la importancia que puso el SAM al

⁴⁵ Después de un ritmo de constante crecimiento del 7.1 por ciento anual, durante el gobierno de López Portillo, el gasto público social en 1982 llegó a caer 16 por ciento (Farfán, 1987:84)

⁴⁶ Producto de la crisis alimentaria padecida entre 1978 y 1979, y por el incremento en las importaciones de granos

⁴⁷ Probablemente, por razones ambientales y también por el apoyo recibido, la producción de maíz creció considerablemente de 1979 a 1981, lo raro, pero nada sorprendente, es que a partir de 1982 la tendencia se revirtió una vez que cayeron los créditos en el nuevo sexenio que encabezaba Miguel de la Madrid. En 1983 importamos maíz por más de un tercio del consumo nacional (Spalding, 1985:342)



fomento productivo y que nunca consideró los efectos adversos, que un fomento productivos sin una adecuada planeación estratégica, podría acarrear para el deterioro ambiental en el campo, también hay que sumar el término de la administración de gobierno de su creador en 1982.

Cuadro 3.6. Estrategias del programa Sistema Alimentario Nacional (SAM)

- a. Compartir solidariamente el riesgo con los campesinos para alentar a los productores a utilizar insumos modernos y elevar la productividad de los recursos en las zonas de temporal;
- b. Inducir el cambio tecnológico para permitir el aprovechamiento del potencial productivo de la agricultura, la ganadería y la pesca;
- c. Impulsar la organización campesina y pesquera en entidades autónomas y multiactivas, a partir del ejido y la comunidad;
- d. Ampliar la frontera agrícola y fortalecer la capacidad productiva de los sectores agropecuario, forestal y pesquero;
- e. Promover agroindustrias integradas mediante esquemas de coparticipación entre campesinos e industriales pesqueros, que permitieran reorientar la industria alimentaria hacia la producción de productos básicos con un mayor contenido nutricional;
- f. Promover y adecuar el proceso de comercialización y distribución para garantizar el acceso de la población objetivo a los productos de la Canasta Básica Alimenticia en condiciones apropiadas de oportunidad, calidad y precio;
- g. Mejorar la situación nutricional de la población objetivo preferente, al reorientar los hábitos alimenticios distorsionados, mediante campañas de divulgación, así como promover mínimos de bienestar en materia de salud, educación y vivienda; y,
- h. Promover la participación de grupos sociales como campesinos, técnicos, empleados públicos, agrupaciones sindicales, empresarios y profesionistas, mediante una estrategia social basada en la caracterización de interlocutores específicos, con el propósito de avanzar sus decisiones por medio del diálogo y el convencimiento.

Fuente: Luiselli Fernández, Cassio (1981), "El Sistema Alimentario Mexicano", en *Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial*, núm. 6, SARH, México (citado en Del Val, 1997, p. 110-111).

No obstante lo señalado, Spalding (1985) reconoce algunos aciertos positivos del SAM durante su corto periodo de operaciones: incrementó de la producción nacional de maíz, el ahorro de mil 700 millones de dólares por concepto de importaciones que dejaron de hacerse, aumentos en el empleo y en ingreso, acceso a los alimentos considerados básicos, estableció precios de garantía, subsidio a los insumos, seguros y asistencia técnica. Sin embargo es difícil concluir que los resultados de un programa como el SAM hayan representado en realidad los objetivos de una política social propiamente dicha o de un programa efectivo dirigido a la población más pobre⁴⁸.

⁴⁸ El programa falló en alcanzar sus objetivos clave", es decir, no logró distribuir de manera equitativa sus recursos entre quienes más los necesitaban (véase, Spalding, 1985).

3.3.4 Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988): La política social diluida

El contexto que enfrentó la administración de Miguel de la Madrid era definitivamente grave: en lo interno, la meta de recuperar el crecimiento de la economía –sobre la base de una finanzas públicas sanas- no sólo era precondition de cualquier avance para la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo económico y social, sino un objetivo central doblemente difícil, en virtud del peso fiscal que representaba pagar los intereses la deuda contraída con el exterior y por el ineludible reto de lidiar con un contexto macroeconómico muy inestable donde la desconfianza de los agentes económicos era la nota dominante. Por si fuera poco, el ámbito internacional era decididamente desfavorable: privaba un contexto recesivo -sin precedente desde los años treinta- en el que la inflación y el desempleo eran frecuentes; las tasas de interés elevadas y los niveles inusitados del endeudamiento externo en muchos países se volvieron temas cotidianos. En los países desarrollados comenzaron a aplicarse políticas de austeridad que a su vez reforzaron el proteccionismo. En América Latina se inició - para la mayoría de los países- una década de estancamiento y crisis económica.

Así, la administración 1982-1988 dio prioridad a mantener, hasta donde fuera posible, los niveles del empleo y el funcionamiento de la planta productiva nacional. Por otra parte, las modificaciones al Artículo 25 Constitucional elevaban a la Carta Magna el principio del papel preponderante del gobierno sobre la actividad económica. Ello no parecía anunciar un alejamiento del papel providente y central de aquél en el desarrollo económico. Sin embargo, la participación del gobierno ya no sería en el futuro el de motor del crecimiento económico sino el de conductor de un complejo proceso de ajuste y corrección de las políticas gubernamentales. Se introdujo además el término "descentralización" al lenguaje gubernamental como un nuevo criterio u objetivo de la tarea de gobierno. Ello sería crucial –como veremos más adelante- para concebir los procesos de reforma institucional presentes y futuros en áreas fundamentales de política social como salud y educación (ver cuadro 3.7).

Dados los primeros pasos en el nuevo concepto de la planeación, el nuevo gobierno dio a conocer en 1983 su Plan Nacional de Desarrollo (PND). La estrategia del plan consideraba que para lograr los objetivos de independencia nacional dirigidos a una sociedad donde privara el estado de derecho, la democracia y la justicia social, se requería recuperar el crecimiento sostenido de la economía y una mejor distribución del ingreso (SPP, 1985:116-117). Se reconocía la necesidad de transitar por un camino de esfuerzos y dificultades que ciertamente trascendían el corto plazo, para

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

lo cual ya se contaba con un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que pretendía fundamentalmente volver a tener finanzas públicas sanas (mediante la corrección de los niveles del gasto público) y emprender en general un proceso de austeridad económica. Para el mediano plazo, se planteó la llamada estrategia de cambio estructural, que contemplaba modernizar el aparato productivo, avanzar en la descentralización de las actividades productivas y el bienestar social, y mantener un criterio social y redistributivo del crecimiento (Poder Ejecutivo Federal, 1983:111-113).

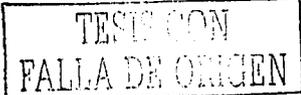
Cuadro 3.7. Vertientes de la política social 1982-1988

POLÍTICA DE COBERTURA GENERAL	POLÍTICA FOCALIZADA
Programas Sectoriales	Programas derivados de Coplamar administrado por otras dependencias
<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Alimentación • Programa Nacional de Capacitación y Productividad • Programa para la Protección del Salario y del Consumo del Obrero • Programas Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Ecología • Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral • Directrices de Intermediación Financiera para el Desarrollo Social 	<ul style="list-style-type: none"> • IMSS, Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria. • CFE, Programa de Electrificación para Zonas Marginadas del Medio Rural • Conasupo, Sistema Conasupo-COPLAMAR de zonas marginadas y de servicios integrados de apoyo a la economía campesina • SCT, Programa de Agua Potable y Caminos • Programa para el Mejoramiento de la Casa Rural; Programa de Unidades Básicas de Producción Alimentaria y lo referente a agua potable del Programa de Agua Potable y Caminos • SEP, Programa para el establecimiento de Casas Escuela • SRA, Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales.

Fuente: *Comercio Exterior y El mercado de valores* (varios números).

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, ya preparado por Carlos Salinas de Gortari y su equipo en la Secretaría de Programación y Presupuesto, señalaba con crudeza lo siguiente:

La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cualitativamente 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; se ha dislocado la capacidad de crecimiento de la economía y en consecuencia la capacidad de crecimiento de generar empleos productivos que constituye la base para mejorar los ingresos y niveles de vida de la población en forma permanente. Lo que el Estado se propone hacer en forma prioritaria es restablecer las bases que permitan fortalecer y avanzar en este propósito, y mitigar y compensar los efectos sociales negativos de la crisis.

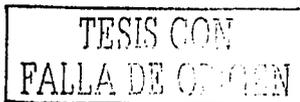


La generación de empleos estables y remunerados y el combate a la marginación y a la pobreza se han planteado como objetivos fundamentales de la estrategia general de desarrollo (Poder Ejecutivo Federal, 1983:111-113).

Afirmaban que los efectos sociales serían peores si no se aplicaba con firmeza el ajuste propuesto, cuyo objetivo inicial ya no era la capitalización del país, sino el restablecimiento de las condiciones para lograrla. A lo largo de la administración, el dilema de racionalizar los recursos frente a la necesidad de retomar y mejorar las políticas sociales se presentaría como una dificultad característica: el ajuste iniciado en las finanzas públicas suponía el repliegue del gasto público con las consecuencias esperadas en el nivel social. Es posible afirmar que, a pesar de que para el periodo relevante se perdieron las tasas de crecimiento del PIB que tradicionalmente se alcanzaban -por lo que concomitantemente, el gasto per cápita cayó aún más que el propio gasto del gobierno- no es posible juzgar con los parámetros de administraciones anteriores el escaso margen de maniobra que dejaba por un lado, la crisis (inflación sin crecimiento) y por otro lado el ajuste al que hemos hecho alusión (y al cual subyace el pago y el servicio de la deuda externa). Además, la gestión de Miguel de la Madrid contaba entre sus objetivos el de una mayor eficiencia en la aplicación y uso de los recursos públicos. De ello se sigue que, al menos como parte de los nuevos principios de la estrategia de desarrollo, es posible considerar que menos recursos no necesariamente significan menos resultados, por lo que a las políticas sociales se refiere. Es necesario mencionar que, desde el punto de vista de los programas, la desaparición de IMSS-Coplamar en 1983 no supuso la desaparición de los proyectos que lo integraban. Incluso se dispuso en 1985 la descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud prestados para la población abierta por el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria "IMSS-Coplamar" que fue creado en 1979.

El 17 de octubre de 1983 se dio a conocer el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL)⁴⁹. Los objetivos generales del mismo fueron: i) "procurar la soberanía alimentaria" y ii) "alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano (SPP, 1983). La característica particular de esta estrategia fue la adopción de un enfoque integral respecto a las políticas relacionadas con las fases de producción, transformación, comercialización y consumo.

⁴⁹ La cosecha tan pobre de 1982 dio como resultado que al empezar el gobierno de Miguel de la Madrid las reservas de alimentos básicos alcanzaran su punto más bajo en la historia, necesitando un alto nivel de importación y la puesta en marcha de una estrategia integral para superar el problema



Como era de esperarse, los resultados del PRONAL fueron bastante pobres. Por un lado, no existieron datos confiables sobre el volumen de granos que llegaron a la población de acuerdo con los objetivos del programa. En segundo lugar, no hubo interés por parte del sector privado para invertir en el campo y coadyuvar a la transformación de la producción agrícola. En cuanto a la comercialización el Estado fue incapaz de regular los mecanismos de precios que permitieran precios aceptables tanto para productores primarios como para consumidores (véase, *El Financiero*, 19 de enero, 1984). En síntesis, el problema que enfrentó el Estado para lograr los objetivos del PRONAL e integrar las fases de la cadena alimentaria, fueron los fuertes intereses prevalecientes en la burocracia asociada a cada fase

Así, es posible concluir que los efectos adversos que generó la estrategia de desarrollo seguida por lo menos desde dos administraciones atrás -en la que el dilema entre crecimiento y equidad no se resolvió- trajeron consigo una situación desfavorable para la revisión y el mejoramiento de las políticas sociales. Lo más que hubo de permitir la reducción de los recursos fueron avances de concepción en la política social al tiempo que los rezagos de la materia con respecto a la población -lacerada además por la inflación y la caída del ingreso- fueron enormes y quizá sólo susceptibles de evaluarse en el largo plazo.

3.3.5 Ramo 26: la integración de estrategias sectoriales para la superación de la pobreza

En los tres programas de alivio a la pobreza anteriormente analizados, pero más específicamente en Coplamar y el SAM, hubo un intento por transitar de un esquema centralista a un federalista, sustentados en una nueva relación de facultades, recursos y responsabilidades entre los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Las participaciones federales se habían convertido en los principales recursos con los que los estados contaban para cumplir sus fines económicos y sociales. Con los convenios de descentralización se remediaron en parte las necesidades de gasto, lo cual se dio en un marco de coordinación fiscal y de un sistema de planeación que pretende descentralizar la vida nacional.

En ese marco de la descentralización, en 1977 habían surgido los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), considerados como el principal instrumento administrativo, financiero, jurídico y programático de la coordinación intergubernamental entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para integrar esfuerzos, políticas, recursos y voluntades. En materia social, al paso del tiempo surgieron otras formas jurídicas y, "en 1982 se propuso la creación del Ramo 26, Promoción

Regional y Superación de la Pobreza dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Su característica más importante sería integrar los recursos del PIDER, Coplamar, Programas Estatales de Inversión de los CUC y otros de alcance regional. Entre las ventajas de la creación del nuevo ramo presupuestal estarían hacer compatibles las acciones sectoriales con las necesidades regionales, en un marco de coordinación entre los tres órdenes de gobierno orientada básicamente a corregir las desigualdades económicas y sociales entre las regiones" (Del Val, 1997:112).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, elaborado durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se hace explícita la necesidad de intención de descentralizar las políticas sociales, y de concentrar esfuerzos de manera específica, en las zonas consideradas como más rezagadas del país⁵⁰. Se inauguraba un nuevo estilo de gobernar, y al mismo tiempo una nueva forma o modelo de política social. Bajo esa perspectiva, en 1983, los CUC cambiaron por Convenios Únicos de Desarrollo y posteriormente a Convenios de Desarrollo Social (CODESO)⁵¹. La pobreza aparecía como protagonista indiscutible en los programas gubernamentales (Pérez, 2001:146)⁵².

Sin embargo, este proceso de "federalización de la política social" no estaba concluido, hubo que esperar hasta mediados de los 90 y que se anunciara el fortalecimiento de la descentralización de los servicios de educación y salud. Estas acciones se ven reforzadas en 1996 con la descentralización hacia los estados y los municipios del Fondo de Desarrollo Social Municipal, que representaba dos terceras partes del presupuesto asignado por vía del Ramo 26: Superación de la Pobreza. Posteriormente, este fondo se incorpora al Ramo 33, por lo que deja de aplicarse por la vía de los CODESO.

⁵⁰ En ese periodo los salarios mínimos cayeron acumulativamente hasta el 49 por ciento. El gasto social se redujo significativamente al 33 por ciento, el gasto en salud se redujo 23% y en educación llegó al casi 30 por ciento. Los subsidios generalizados comenzaron a ser sustituidos por programas emergentes destinados a sectores definidos. Sólo alimentos como maíz, frijol, arroz y aceites comestibles, mantuvieron un subsidio generalizado. La pobreza extrema aumentó 4 por ciento y afectaba al 17 por ciento de la población. Para finales de los ochenta, uno de cada cinco mexicanos vivía en condiciones de pobreza extrema (Véase, Lustig, 2000).

⁵¹ Los CODESO son instrumentos de planeación por los cuales el Ejecutivo federal y los Ejecutivos estatales acuerdan criterios, estrategias y recursos financieros para la ejecución coordinada de programas, proyectos y acciones para el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social y regional.

⁵² A decir de Ward (1987) en los primeros discursos de Miguel de la Madrid las promesas de bienestar social merecieron la mayor importancia. Y esa importancia se mantuvo en el discurso hasta el final de su mandato presidencial. Pero sólo se quedó en el discurso (p. 11), pues la prioridad real no estuvo en la atención directa a la pobreza, sino en la instrumentación de programas de ajuste estructural, caracterizados por austeridad, estabilización, racionalización, liberación (Solís, 2000:26).

3.4 El combate a la pobreza durante el sexenio 1988-1994: En busca de la legitimidad perdida

El contexto político en medio del cual se inició la administración 1988-1994 resultó más difícil que el de la administración de Miguel de la Madrid. La razón principal de ello era que se había pagado un doloroso ajuste. Además las elecciones de 1988 se habían celebrado bajo el signo del fraude, ante el descontento social expresado en las urnas. Por tales circunstancias, el nuevo gobierno sabía de la urgencia de políticas y resultados legitimadores. En este marco, la problemática de la pobreza y los programas para su combate adquirieron un lugar muy importante en la política social. Esto nos explica por qué, a pocos días de haber iniciado su administración, el 6 de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari anunciaba el lanzamiento del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Este programa estaría encaminado a combatir la pobreza y pobreza extrema que afectaba a más de la mitad de la población del país (véase, Mackinlay y de la Fuente, 1993).

Los inciertos resultados de las elecciones de julio de 1988 obligaron a adoptar medidas inmediatas para reorientar la política social hasta entonces aplicada. Buena parte de los fondos destinados al gasto social, diseminados en multitud de proyectos y programas carentes de coordinación, bajo la responsabilidad de distintas dependencias, fueron centralizados y concentrados en un solo programa nacional. Los recursos federales del rubro "desarrollo regional", administrados anteriormente por los gobiernos de los estados, que pasaban por numerosos filtros antes de su destino final, fueron en su mayoría transferidos al Programa Nacional de Solidaridad (Ibidem, p. 6).

De este modo, con el gobierno de Salinas, la política social adquirió un nuevo impulso en el marco de una nueva estrategia de desarrollo encaminada a una economía abierta y de mercado. La punta de lanza de la política social fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Por las características del programa, sus objetivos y sus métodos, el Pronasol rompió, en alguna medida, con los métodos tradicionales de la política social.

3.4.1 El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

El Pronasol fue un programa que surgió en el marco de la llamada reforma del estado iniciada por Miguel de la Madrid y todavía en curso bajo el gobierno de Carlos Salinas. Se trató, pues, de un programa que por un lado guardó consistencia con un manejo ortodoxo de las finanzas públicas y que, por el otro, rompió con la tradicional relación estrecha entre la política social y el gasto público. El programa se enmarcó en una vertiente inclinada hacia la inversión en infraestructura física y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

social. Así, tratando de recuperar la experiencia de los programas anteriores, el Pronasol se propuso incidir en el combate y superación de la pobreza a través de tres vertientes principales: Solidaridad para el bienestar social, Solidaridad para la producción, y Solidaridad para el desarrollo regional (Badillo, 1992). El sustento de esta apertura programática era la definición de la pobreza como un fenómeno que se debía a la falta de oportunidades de superación tanto personal como familiar, condicionada por bajos niveles de educación, salud y alimentación (bienestar social) debido a la carencia de ingresos suficientes (empleo bien remunerado y estable) y por la escasa dotación de infraestructura y de oportunidades a nivel local (desarrollo regional)⁵³.

El programa tenía como objetivos primordial: a) mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; b) promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; c) promover y fortalecer la participación y la gestión de los organismos sociales y las autoridades locales; y, d) constituir a la Solidaridad de una forma permanente de convivencia y relación de los mexicanos y en un vehículo de concertación entre el estado y la sociedad civil (Solidaridad, 1991:75-83).

Estos objetivos se fundan bajo los supuestos de que: 1) "la erradicación de la pobreza extrema y la lucha contra la desigualdad de los grandes grupos sociales no es una tarea exclusiva del Estado, sino de la sociedad en su conjunto. Y que la solución satisfactoria de este "reto nacional" implica romper con el círculo de la pobreza y la desigualdad. Dada la ubicación en el proceso productivo y social de los sectores deprimidos en sus niveles de vida, un proceso de esta naturaleza requiere de las potencialidades que sólo la movilización social puede generar; y, 2) movilizar a la nación en un trabajo conjunto bajo la promoción de una cultura de solidaridad y participación social de los mexicanos. La idea es que las acciones de bienestar no son sustitutos del trabajo productivo de los grupos más desfavorecidos, sino detonantes de un proceso hacia la autosuficiencia de los grupos en la generación de satisfactores" (Ibidem, p. 77-78). Pero detrás de todos estos supuestos se escondía el avance sustantivo en la conceptualización de la política de "bienestar social". Es decir, el gobierno dejaría de ser la fuente de bienestar social y pasaba a ser "tan sólo" agencia que provee los medios para que la población más pobre se procure el bienestar de manera individual.

⁵³ A decir de Salinas, "el programa nació para construir un "piso social" básico para todo mexicano", y al mismo tiempo "construye, además, un segundo piso, el de la producción y el empleo, para generar opciones de desarrollo económico" (Salinas, 1993).

Cuadro 3.8. Estructura y vertientes del programa Nacional de Solidaridad

Estrategia: Se buscaría que toda la población tuviera un piso social básico constituido por un conjunto de bienes y servicios mínimos en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, privilegiando las acciones en aquellas regiones donde la pobreza fuera extrema. Los principales destinatarios serían los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos. Asimismo, las áreas de atención generales serían: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y la vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales.		Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares. - Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población - Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. 		
Bienestar Social				
Salud	Educación	Vivienda	Alimentación y abasto	Servicios urbanos
<ul style="list-style-type: none"> - Atención a la salud - Programa IMSS-Solidaridad - Programa con la Secretaría de Salud - Sistema de Salud y Participación Social - Programa Hospital Digno 	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura educativa - Programa escuela digna - Programa Niños en Solidaridad - Escuela de Solidaridad - Solidaridad de maestros jubilados - Programa Apoyo al Servicio Social 	<ul style="list-style-type: none"> - Vivienda - Tenencia de la tierra 	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentación - Abasto 	<ul style="list-style-type: none"> - Agua potable y alcantarillado - Programa de electrificación rural y urbana - Urbanización
Desarrollo Regional				
Infraestructura carretera y de caminos		Fondos Municipales de Solidaridad		
<ul style="list-style-type: none"> - Nueva Laguna Istmo de Tehuantepec - Costa de Oaxaca - Oriente de Michoacán - Tierra Caliente de Guerrero - Sur del Estado de México - Regiones Centro y Carboníferas de Coahuila 		<ul style="list-style-type: none"> - Costa de Michoacán - Meseta Purépecha de Michoacán - Sierra Norte de Puebla - Costa de Chiapas - Tierra Caliente de Michoacán - Región Huasteca - Zona Henequenera de Yucatán 		
Producción				
Agropecuaria	Agroindustrial	Microindustria	Piscícola	Minera
<ul style="list-style-type: none"> - Programa de apoyo a Cafecultores - proyectos productivos - Productores forestales - Convenios SARH-Solidaridad - Programa Solidaridad-Banrural 		<ul style="list-style-type: none"> - Pescadores ribereños y acuicultura - Pequeña minería - Fondos de Solidaridad para la producción - Solución a cartera vencida de Banrural - Solidaridad Obrera - Empresas de Solidaridad 		
Fuentes: Elaboración propia con base en Banamex (1993), <i>México social, indicadores seleccionados, 1992-1993</i> , División de Estudios Económicos y Sociales-Banamex, México, y Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990), <i>El combate a la pobreza: lineamientos programáticos</i> , El Nacional, México.				

No obstante, para lograr sus propósitos, el Pronasol instrumentó diferentes programas. En la vertiente de Solidaridad para el Bienestar Social, se incluyeron los programas de fomento a la educación y de apoyo a la infraestructura educativa (Programa Niños en Solidaridad, Escuela Digna, Escuela de Solidaridad, Solidaridad de Maestros Jubilados, Programa de Apoyo al Servicio Social), de introducción de servicios (Programa de Electrificación Rural y Urbana, Programa de Agua Potable

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

y Alcantarillado, Programa de Urbanización), fomento a la vivienda y tenencia de la tierra, Alimentación y Abasto, y de Salud (Programa IMSS-Solidaridad⁵⁴, Programa Hospital Digno). Dentro del rubro de Solidaridad para la Producción, se establecieron diversos fondos y programas tales como el Fondo de Solidaridad para la Producción, Fondo Nacional para el Apoyo de Empresas en Solidaridad (FONAES), Fondos de Mujeres en Solidaridad, Programa de Apoyo a Cafecultores, Programa Solidaridad-Banrural, Programa de Proyectos Productivos, Programa de Apoyo a Productores Forestales. En el campo de Desarrollo Regional, cobraron importancia los Fondos Municipales de Solidaridad para apoyar a los municipios en la creación de infraestructura carretera y de caminos en comunidades pobres. El cuadro anterior sintetiza la estructura y vertientes del Pronasol.

AÑO	TOTAL NACIONAL	SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR	INFRAESTRUCTURA BASICA DE APOYO SOCIAL	OTROS PROGRAMAS
1984	145,630	15,398	79,499	26,707	240,268
1985	177,090	30,065	93,696	38,699	14,630
1986	201,002	28,074	105,140	45,660	22,128
1987	509,217	51,166	263,903	114,408	79,668
1988	860,550	77,919	469,346	185,157	128,128
1989	1,640,041	166,314	968,118	312,830	192,779
1990	3,277,409	879,657	1,869,154	472,323	56,275
1991	5,185,822	990,863	3,157,081	890,985	146,893
1992	6,992,099	1,556,316	4,208,471	1,189,069	38,243
1993	7,615,006	1,412,505	5,158,561	999,275	44,665

Cifras en miles de pesos de 1994.
 *Inversión total: 26,603,866 nuevos pesos
 Fuente: Miguel Badillo, *El Financiero*, jueves 27 de enero, 1994, p. 26

De este modo, entre 1984 y 1993 el gobierno federal invirtió 26 mil 603 millones 866 mil nuevos pesos para combatir la pobreza del país, a través de las áreas de Solidaridad para la Producción, Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para el Desarrollo Regional, y otros programas menores (Badillo, 1994:26. Ver cuadro 3.9).

Los estados a donde el gobierno canalizó los mayores recursos, de acuerdo con los índices de marginalidad, la problemática política y económica prevaleciente que presentaba cada uno de ellos fueron Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Estado de México, Michoacán y Guerrero, los cuales

⁵⁴ El programa de IMSS-Solidaridad tuvo su propia estructura administrativa y presupuesto. Fue uno de los pocos programas de COPLAMAR que sobrevivió al cambio de sexenio y que únicamente cambió de nombre, ya que antes se llamaba IMSS-Coplamar.

concentraron el 24 por ciento del gasto total que destinó el gobierno para Solidaridad y para Desarrollo Regional (véase cuadro siguiente).

Estado	Monto de los Recursos	Porcentajes
Chiapas	1,298,079	4.8
Oaxaca	1,227,057	4.6
Yucatán	1,040,962	3.9
Estado de México	972,757	3.6
Michoacán	925,316	3.4
Guerrero	901,003	3.3

Fuente: Miguel Badillo, *El Financiero*, 27/01/1994.

A pesar de todo ese esfuerzo invertido por el programa para aliviar la pobreza extrema y abatir los rezagos sociales, por los escasos recursos dedicados al bienestar social, resulta evidente que Pronasol no pudo garantizar un "piso social a todo mexicano", entendiendo por piso social los mínimos requeridos de alimentación, educación, salud y vivienda. Probablemente, uno de los mayores impactos del programa haya sido la introducción de electricidad e infraestructura sanitaria (agua y drenaje) en cientos de comunidades y colonias que carecían de estos servicios. Pero, "de allí a reclamar para sí el mérito de garantizar un 'piso social básico' constituye un desplante demagógico" (Laurell, 1994:165).

Incluso, en el ámbito de Solidaridad para la Producción también surgieron fuertes cuestionamientos al programa dado su impacto sobre empleo y la producción dado el presupuesto que ejerció y la población que se debía de atender. Por ejemplo, en el Programa de Empresas en Solidaridad (iniciado en 1992), se gastaron 450 millones de nuevos pesos (150 millones de dólares) en sus primeros dieciocho meses de funcionamiento y apoyó a 6 mil 600 proyectos productivos principalmente en zonas rurales. Un análisis más puntual de los datos revela que mil 200 "empresas" eran tiendas rurales, que ya estaban incluidas en el rubro presupuestal "abasto y apoyo al comercio"; otras 4 mil 200 empresas recibieron créditos complementarios y solo mil 200 fueron creadas con "capital de riesgo" de Pronasol. En conjunto, señala Laurell (1994), Empresas en Solidaridad "generó un total de 42 mil empleos frente al millón de nuevos empleos requeridos anualmente y el déficit de unos nueve millones" (p. 165).

Otras voces reclamaron que la canalización de los recursos del Pronasol se hizo sin ninguna transparencia, además de los indicios de asociación entre el destino de los fondos del programa con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los resultados electorales de 1988, puesto que el gobierno mostró resistencia a proporcionar información desagregada sobre el destino a donde se había canalizado los recursos, lo que puso siempre en duda el monto de dichos recursos y si ese dinero había sido verdaderamente destinado para los sectores más empobrecidos del país (Véase, Dresser, 1994). Incluso, se asegura que hubo casos en donde no fue el problema de la pobreza lo que motivó al gobierno a canalizar ciertas cantidades de recursos a las regiones, sino más bien se hizo por cuestiones sobre todo políticas y no tanto de pobreza (Ibidem).

Ciertamente, hubo casos en donde el impacto del Pronasol, en la atención a zonas muy pobres (urbanas y rurales) fue evidente a simple vista, como fue el caso del municipio de Chalco en el estado de México y el estado de Michoacán (Meseta Purépecha y la región de Tierra Caliente), pero no se puede generalizar a partir de esos dos casos para todo el país. Entonces, dado que Pronasol no garantizaba un piso social básico a la población pobre dada la magnitud de la pobreza, así como de sus escasos recursos que ejercía, el contenido de los subprogramas y la distribución regional de los fondos, una explicación a la existencia del mismo podría encontrarse en el ámbito político. Es decir, más allá de que el programa buscara aliviar la pobreza de millones de mexicanos, su razón de ser se fundamentaba en la búsqueda de legitimidad al sistema político y al mismo Partido Revolucionario Institucional (PRI), dada la fragmentación social que se vivía y el repudio a un sistema de gobierno que había perdido todo tipo de confianza y credibilidad por parte de la sociedad.

A decir de Sara Gordon (1997), se pueden identificar dos ejes fundamentales con fines analíticos: por un lado, la búsqueda de eficiencia en la aplicación de la política social y, por el otro, la búsqueda de legitimidad, en la medida que la política social ha sido esencial para apoyo al régimen. Y fue precisamente la contraposición de estos dos ejes, eficiencia y legitimidad, lo que constituyó el núcleo de la problemática de Pronasol. En ocasiones, estos dos ejes se complementaron, pero en otras se contrapusieron y operaron en un sentido distinto al buscado (p. 247-265).

Por su parte, Asa Crislina Laurell (1995) destaca por ejemplo que, el hecho de que a partir de 1990 se haya empezado a entregar títulos de propiedad bajo el sello de "Solidaridad", ante la presencia del Presidente, hizo aparecer una acción que es responsabilidad gubernamental como parte de un programa de combate a la pobreza, eso indicaba que los propósitos legitimadores del programa se habían desbordado y que se habían convertido en mero apoyo particularista a la figura presidencial (p. 177-190; también véase Gordon, 1997:254). De este modo, se apuntalaba la imagen presidencial y favorecía el clientelismo y manipulación de opinión con fines electorales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En lo fundamental, el programa trató de responder –en primer lugar- a los sectores que mayoritariamente votaron por Carlos Salinas de Gortari. En efecto, a diferencia de lo que erróneamente se piensa, por Salinas se manifestaron favorablemente en las urnas sólo los habitantes de las zonas más pobres de este país, ubicados en el campo, los cuales ya no eran mayoritarios. Caso contrario ocurrió con los otros dos candidatos importantes: Manuel J. Clouthier y Cuauhtémoc Cárdenas, quienes fueron los candidatos de las clases altas, y de los sectores medios y los grupos populares urbanos respectivamente.

Sin lugar a dudas, la mayor innovación del Pronasol fue su método de trabajo. Para poder participar en algún programa, el Pronasol exigía una condición inapelable: la organización previa de la comunidad. Los fondos del programa empezaban a operar una vez que las demandas de la comunidad se presentaban a través de un Comité de Solidaridad, constituido para tal fin. La naturaleza de los Comités de Solidaridad no fue un asunto irrelevante para el gobierno; de hecho, de ella se desprende el proceso político de la oferta social correspondiente. En esa medida estaba en juego no sólo la efectividad del programa, sino el futuro del sistema político en su conjunto.

Asimismo, Solidaridad intentó demostrar que se había pasado de ser un Estado interventor, obeso o ineficiente, a un Estado regulador, fuerte, pequeño, eficiente y sobre todo solidario. La última característica se apoya en un dato: del total del gasto público autorizado para ejercer durante 1992, el 50.9% se destinó al desarrollo social: porcentaje que nunca en la historia reciente del país se había alcanzado. Claro, en términos reales –a precio de 1982- seguía siendo menor al ejercicio en 1982 para el mismo rubro (Peón, 1992). Pero aún así, el balance de la aplicación de Solidaridad resultaba positivo para el gobierno e ilustraba la dificultad manifiesta para operar un programa de combate a la pobreza a nivel nacional, sin que la dispersión de los recursos anulara los efectos positivos del programa.

Pero este balance del programa dejaría de ser positivo si se toman en consideración los indicadores de bienestar social de ese entonces (véase, Moguel, 1992:41-48), y la heterogeneidad cultural y política del país que dificultaban la articulación entre los distintos niveles de gobierno, así como los cacicazgos que seguían siendo una realidad política que obstaculizaba la labor institucional. Además, debemos tomar en consideración que dicho programa funcionó como una estrategia que evitó el acercamiento de sectores importantes de la llamada izquierda social con los núcleos cardenistas que en ese momento amenazaban con generar una crisis de gobierno. De este modo, sirvió como un eslabón más en la lucha por recuperar la legitimidad que se había perdido en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

julio de 1988, en lo cual se destacaban algunas zonas de extrema pobreza, incluso en zonas urbanas como el municipio de Chalco, en donde el PRI había sido perdedor.

Por otra parte, José Luis Calva (1995:168) argumenta que el objetivo de generar un mayor apoyo ligado a la figura presidencial, dio lugar a que Pronasol absorbiera funciones que antes eran atendidas por otras instancias, a la vez que se re canalizaban recursos institucionales. Normalmente se establecieron tres organismos para financiar el sector agropecuario: FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura) apoyaría a los productores comerciales con alto potencial productivo; BANRURAL (Banco de Crédito Rural) daría crédito y apoyo a productores con proyectos de riesgos, pero con potencial productivo de largo plazo; y, Pronasol, apoyaría a los productores de zonas marginadas con bajo potencial productivo. Es decir, el Pronasol habría estado funcionando como una inversión publicitaria, porque las partidas que ejerció ya eran operadas por instituciones anteriores al "experimento neoliberal" en México. El programa operó con criterios fragmentarios y discrecionales, donde la participación de la gente fue transitoria y más en el papel que real (Gortari y Ziccardi, 1997:206-208).

El 1 de enero de 1994, coincidiendo con el comienzo de la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se alzó en armas en Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual, dirigido por el Subcomandante Marcos, reveló al mundo y al propio México que la euforia liberal del salinismo había dejado intactos, si no los había acentuado, muy graves problemas característicos del Tercer Mundo, con la pervivencia de grandes cinturones de pobreza extrema y flagrantes situaciones de injusticia social en estados olvidados donde los poderes públicos, los terratenientes y las organizaciones criminales actuaban sin arreglo a la ley ni control de ningún tipo. Salinas primero apostó por la fuerza frente a los zapatistas, pero pronto cambió de estrategia al entender que su aplastamiento sin contemplaciones tendría un enorme costo político, interno y externamente, para el gobierno⁵⁵.

Una segunda y enorme conmoción supuso el asesinato de Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo cuando acababa de pronunciar un discurso electoral en Lomas Taurinas, Tijuana. El

⁵⁵ Al cabo de dos semanas escasas de combates con el Ejército, que dejaron varios cientos de muertos y algunos millares de heridos entre guerrilleros, soldados y civiles, así como campesinos desplazados, el 12 de enero se alcanzó un precario alto al fuego. El 2 de marzo, el comisionado del gobierno federal para la paz en Chiapas, Manuel Camacho Solís, y la guerrilla alcanzaron en San Cristóbal de las Casas con la mediación del obispo local, Samuel Ruiz, un acuerdo de principio sobre 34 medidas políticas y económicas, en torno al reconocimiento de los derechos de los indígenas, la reforma estatal y la mejora de las condiciones de vida de los sectores marginados. Hasta el final del mandato de Salinas, imperó una cierta calma en Chiapas, pero los problemas de fondo siguieron intactos por la escasa voluntad gubernamental para tratarlos.

magnicida, un mecánico llamado Mario Aburto Martínez, siempre insistió en que actuó solo, pero la opinión pública tenía muy claro que había una conspiración detrás, bien desde el frente de los narcotraficantes, bien desde el propio PRI. Se recordó que el 6 de marzo anterior Colosio se había distanciado del gobierno de Salinas, había presentado a México como un país aún tercermundista en varios aspectos y se había comprometido con lanzar una vasta reforma política para equipararse al sistema con las democracias normales. Colosio fue rápidamente sucedido por Ernesto Zedillo Ponce de León, que asumió como suyas las promesas del que había sido su jefe de campaña.

Tras este suceso el país se sumió en la crispación y el desasosiego, incrementándose notablemente los secuestros de empresarios -coronados por el del millonario Alfredo Harp Helú- para cobrarles rescate, los escándalos de corrupción, el asesinato de varias personas que podían tener información comprometedora sobre el crimen de Tijuana y la sospechosa empantanada de las investigaciones del caso. No obstante, Salinas deseaba dejar su mandato con la satisfacción de unas elecciones federales limpias, así que suscribió un pacto sin precedentes con los partidos de la oposición para garantizar, de manera definitiva, la limpieza y libertad de los comicios.

Contrariamente a lo que se esperaba, el PRI superó considerablemente el examen en las urnas el 21 de agosto de 1994, aun más teniendo presente que la participación, excepcional, fue del 77,7%, casi 20 puntos más que en 1988. Zedillo, disociado del salinismo por parte del electorado, ganó con el 50,2% de los votos al panista Diego Fernández de Cevallos y al perredista Cuauhtémoc Cárdenas, mientras que en las legislativas el PRI perdió 20 diputados. Aunque se detectaron los habituales procedimientos de la maquinaria priista (uso proselitista de recursos públicos, empleo abusivo de los medios de comunicación, inducción al voto a cambio de algún beneficio), los observadores nacionales e internacionales coincidieron en señalar a Zedillo como el primer presidente elegido sin un fraude relevante.

Pero a Salinas le iba a estar vedado un traspaso presidencial sin novedad. El 28 de septiembre cayó asesinado en la Ciudad de México el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, dirigente del ala reformista del partido y ex marido de la hermana del presidente, Adriana Salinas, cuyo matrimonio había terminado en un tumultuoso divorcio. La segunda eliminación física en la cúpula priista en algo más de seis meses no dejó lugar a dudas sobre que se libraban implacables venganzas en el partido del poder, donde los sectores más reaccionarios estarían intentando advertir contra la prosecución de la reforma política por la administración entrante. Tampoco se descartaba el vínculo de los capos de la droga, ya que el hermano del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

asesinado, Mario Ruiz Massieu, era subprocurador general de la República encargado de la lucha contra el narcotráfico.

De este modo, a finales de 1994 nos quedábamos en medio de un país convulsionado políticamente y, en el plano social, con la experiencia acumulada a lo largo del sexenio de Salinas que demostró que al margen de lo cuidadosamente diseñados y bien financiados que estén los programas de la política social, éstos sólo pueden funcionar cuando intereses poderosos, tanto políticos como económicos, no impiden que lleguen a la población deseada. A pesar de haberse debilitado, las viejas estructuras empresariales, la maquinaria arraigada del PRI a nivel estatal, y los caciques –colaboradores cercanos a nivel local- aún siguieron vivos y funcionando en muchas partes del país. Estas instituciones y agentes de control político tradicionales mantuvieron una coexistencia difícil o tal vez imposible con el tipo de programas que México requería al aproximarse al siglo XX. Por lo tanto, en el peor de los casos, el resultado de tal “cohabitación” sería el fin de los programas del gobierno federal, incluso aquéllos, como el de Solidaridad, supuestamente operados bajo estrictos controles centrales⁵⁶.

⁵⁶ Para profundizar al respecto véase la tesis doctoral de J. Manuel Marroquín (1993), *The politics of redistribution and poverty alleviation in Mexico: the Solidarity experience*, London School of Economics and Political Science, Londres. Las investigaciones de campo de Marroquín llevadas a cabo en 1993 sobre los proyectos de Solidaridad en los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz revelaron que las élites políticas locales probablemente responderían a la canalización de fondos del Pronasol en sus dominios en alguna de las siguientes tres formas: con un rechazo u oposición absolutos; con insistencia en operarlos ellos mismos para poder ejercer control sobre la asignación de los recursos; o con su entusiasta promoción para lograr el favor de los funcionarios gubernamentales de alto nivel.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. EL NUEVO ENFOQUE PARA ALIVIAR LA POBREZA: EL PROGRAMA "PROGRESA"

4.1 El contexto político y social

Al concluir la administración de Carlos Salinas de Gortari⁵⁷, los mexicanos no solamente tuvimos que enfrentar una profunda crisis económica; también empezamos a sentir el rigor de los resultados de la política económica neoliberal sobre la calidad de vida⁵⁸. La crisis generó una situación inquietante de empobrecimiento generalizado, que obligó al gobierno de Ernesto Zedillo desarrollar una política social cuya finalidad fue la de atender las necesidades básicas de la población para que ésta elevara su nivel de bienestar social y lograra una mejor calidad de vida. Sin embargo, dicha política fue difícil de ejecutar en la medida en que México siguió arrastrando su deuda externa y por ende sus compromisos con los organismos de financiamiento internacional, principalmente con el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, que en la mayoría de las veces, han obligado al país a poner en marcha una serie de cláusulas que repercuten directamente sobre el desarrollo y bienestar de los mexicanos.

A todo esto, debemos sumar la necesidad de multimillonarios rescates financieros como el de 1995 o el "blindaje" de 1999; la crisis bancaria y su costosa solución ("rescate bancario") con recursos públicos, como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) primero y ahora del Instituto de Protección al Ahorro (IPAB); la inestabilidad social que en forma aguda se manifiesta en conflictos locales o regionales cada vez más frecuentes como los de Chiapas; la huelga que paralizó a la UNAM durante casi un año (1999-2000); las protestas estudiantiles en las escuelas normales rurales de Guerrero, Hidalgo y Morelos; las protestas de campesinos productores de café, caña, frijol, maíz, piña, así como de ganaderos que demandan mejores precios a sus productos; y, la

⁵⁷ El 1 de diciembre de 1994 Salinas terminó su mandato y Zedillo tomó posesión de la Presidencia, que probablemente no pudo tener un estreno más sobresallado. El 19 de diciembre, informado de que las reservas internacionales de dólares estaban agotándose vertiginosamente al ritmo de la fuga masiva de capitales, comenzada tras el asesinato de Colosio y acelerada en noviembre, Zedillo decidió devaluar el sobrevalorado peso en un 15%, pero el nuevo margen de colización fue inmediatamente rebasado, obligando a declarar la libre flotación de la moneda. A finales de diciembre, el peso perdió un 60% de su valor, convulsionando los mercados internacionales -el popularmente conocido como *efecto tequila*- y colocando las finanzas mexicanas al borde del colapso. Sólo un gigantesco plan de salvamento internacional capitaneado por Estados Unidos permitió estabilizar el mercado cambiario, pero, eso sí, a cambio de aplicar un extraordinariamente duro plan de ajuste.

⁵⁸ El término calidad de vida se define como: los mínimos de bienestar que el Estado se ha comprometido a dar a la sociedad y que, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se compone de 12 indicadores de los cuales, resultan fundamentales siete de éstos: salud, nutrición, educación, empleo, vivienda, medio ambiente y recreación. Indicadores parecidos a los que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

inseguridad pública creciente en casi todas partes del país. Estos síntomas se presentaron y conjugaron al mismo tiempo, y su manifestación y efecto creció, precisamente porque no había un verdadero cambio en la calidad de vida y por ende en el bienestar social de las familias e individuos.

A pesar de esto, en su último Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo destacaba como logros de su administración el que se multiplicara tres veces y medio el número de desayunos escolares, para llegar a 4.6 millones diarios, y que en 1997 se estableció el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que alcanzó, hasta finales de su sexenio, una cobertura de 2.6 millones de familias en 56 mil localidades rurales. Sin embargo, a la luz de la realidad, dada la severidad con que crecía la pobreza, dichas acciones parecían haber resultado ser únicamente relativas.

De este modo, las críticas más persistentes que sufrió la administración de Zedillo estuvieron centradas, con mayor fuerza, hacia la incapacidad de su gobierno para eliminar la pobreza con la política económica y social en turno, para asegurar el acceso a la canasta básica y los servicios indispensables para toda la población, así como para transformar la democracia formal en conquistas sociales concretas, lo cual motivó para cuestionar los logros de dicho sexenio.

Frente a esta realidad, las expectativas no satisfechas por el gobierno después del "sacrificio de la población", acentuaron la sensación de fracaso, y éste se magnificó con la derrota del partido del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 2 de julio del 2000. Pero, más allá de dicho triunfo político-electoral, al mismo tiempo que se transfería el "bastión de mando"; el problema de la pobreza se heredaba al nuevo gobierno que encabezaría Vicente Fox⁵⁹.

4.2 Antecedentes del Progresá: Programas de alivio a la pobreza entre 1995 y 1997

En el capítulo anterior se expuso que, en los últimos años, el combate a la pobreza en nuestro país se ha convertido en una de las vertientes prioritarias de la política social del Estado. Y, es a partir de los años setenta cuando el Estado Mexicano inicia una etapa en las acciones y políticas en materia social, las cuales se han caracterizado por orientarse de manera directa y focalizada al combate a la pobreza tanto en el medio rural como en el urbano. A partir de ese entonces se diseñaron programas destinados para atender a la población con mayores desventajas, principalmente en el medio rural,

⁵⁹ Incluso, se podría argumentar que la élite política que dirigió a nuestro país por más de setenta años, en cierto modo, se mostró pasiva al problema de la pobreza, de tal suerte que lo hizo funcional a sus aspiraciones de manutención del *status quo*. Y fue la rigidez misma con que se mantuvo dicho *status* (un casi nulo grado de movilidad de otras élites políticas y de los estratos sociales desfavorecidos) lo que propició la alternancia política en México.

su objetivo estaba centrado en mejorar las condiciones de vida de la población a través de la oferta de bienes y servicios básicos, y la ampliación de sus posibilidades de ocupación productiva.

A finales de los años ochenta y principios de los noventa se dio una convergencia en los principales organismos y foros internacionales sobre una estrategia contra la pobreza extrema centrada en inversión en "capital humano" básico, focalizada principalmente sobre los grupos más pobres, y tomando en consideración la complementariedad a este nivel de carencias entre educación, salud, y alimentación. Esta estrategia fue elaborada explícitamente en nuestro país, a principios de la década de los noventa en un trabajo del Banco Mundial realizado por Santiago Levy, quien propuso "la provisión simultánea de un paquete básico de educación, alimentación y salud que aproveche la complementariedad entre estas necesidades" (Levy, 1991:58). Y no fue sino hasta a integrarse a la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) como Subsecretario de Egresos, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando las ideas de Levy desempeñaron un papel central en la inspiración y diseño de la política social de combate a la pobreza extrema y concretamente en el Progreso.

En 1996, a casi de un año de que Ernesto Zedillo asumiera la presidencia de la República y que presentara su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, no existía aún una estrategia clara de desarrollo social. Todo parecía indicar que dentro de la política social prevalecía un gran vacío, una gran ausencia de estrategias y acciones para hacer frente al empobrecimiento de más de 40 millones de mexicanos. Sin embargo, a cambio, si se le daba prioridad a aquella estrategia surgida de sexenios anteriores que consistía en reducir la participación del Estado en amplios sectores de la política social. Se avanzó en la privatización de los servicios y la seguridad social, se sustituyó el carácter universal de los derechos sociales por la focalización de las políticas y los recursos, y también se llevó a cabo la descentralización de la educación, salud y el combate a la pobreza.

Esta política ejercida por el gobierno respondía claramente a la estrategia neoliberal y a las recomendaciones del Banco Mundial que había proporcionado préstamos multimillonarios en dólares para el combate a la pobreza, a cambio de que México avanzara en la eliminación de mecanismos interventores que distorsionaban la lógica del mercado. Ya en mayo de 1995, en un documento denominado *Country Assistance Strategy* (Estrategia de Asistencia del Banco Mundial para México) se reconoce el hecho de que el gobierno en nuestro país estaba dando los pasos necesarios para la privatización de puertos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y transporte público. Ahí mismo se sugiere la importancia de descentralizar los recursos para el combate a la pobreza,

TESIS EN
FALLA DE ORIGEN

reformular y privatizar el sistema de pensiones, flexibilizar el mercado laboral y eliminar los subsidios generalizados en materia alimentaria. El complemento lógico de esta propuesta fue la liberación de los precios de los productos básicos y la focalización de los recursos y los subsidios exclusivamente en la población que sufre pobreza extrema.

Aquí, evidentemente, la focalización de los recursos y programas de asistencia social constituye la otra parte de la estrategia neoliberal impuesta al modelo económico imperante en México. En esta perspectiva, la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, educación y vivienda deben cubrirse por medio del mercado y sólo los grupos más vulnerables o en condición de pobreza extrema deben ser objeto de la atención gubernamental con la aplicación de políticas estrictamente compensatorias y asistencialistas. De hecho, entre el 22 de mayo y el 6 de junio de 1995, en una reunión celebrada en México con el Banco Mundial, en el acta del evento llamado "Revisión de la Implementación de la Estrategia" (CSIR) se perfilaba ya la propuesta de impulsar un programa que combinara elementos de "educación", "salud" y "alimentación" para la población más pobre. Estas sugerencias lograron concretarse temporalmente en el "Programa de Alimentación, Salud y Educación" (PASE) que no era otra cosa que la idea, largamente defendida por Santiago Levy, que era en ese entonces subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda, de introducir una "tarjeta para pobres" (la "pobremático", como fue calificada en su momento por la *vox populi*) con la que podrían adquirirse productos básicos y la creación de los llamados "Centros de Atención para la Pobreza Extrema" (CAPE), sustituyéndose así al subsidio en especie, para compensar la necesaria liberación de los precios de la tortilla y de la leche, cuyos mecanismos de regulación, desde la lógica neoliberal, distorsionan el mercado.

En este marco de acción, la "tarjeta para pobres" condicionaría la entrega de 70 pesos al mes a la comprobación de que los beneficiarios asistieran a las clínicas y enviaran a los niños a la escuela, como si éstos no lo hicieran por desidia o apatía de los padres y no por circunstancias y condiciones socioeconómicas. Aún más, se argumentaba que debería cuidarse que el programa se rigiera por criterios de eficiencia; se recomendaba que el gobierno se retirara de la producción y la provisión de alimentos cuando existiera alternativa privada, y se afirmaba que debía establecerse con toda precisión el monto de la transferencia para no afectar la decisión del individuo e inclinarlo hacia el ocio en lugar de la búsqueda de un empleo. Un criterio más, que podría adjudicarse a aquél programa, consistía en que probablemente la tarjeta de pobre hubiera sido canalizada por mecanismos corporativos y clientelares tradicionales y estuviera condicionada, además, a la emisión

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de un voto a favor del PRI (partido oficial hasta el 2 julio del 2000). No era casual que aquella propuesta social se pretendía echar andar justamente antes de las elecciones intermedias de 1997.

Así, la propuesta de una "tarjeta para pobres" y la descentralización de los recursos para el combate a la pobreza, sin una estrategia nacional de desarrollo social no era más que una expresión clara y contundente de que el gobierno de Ernesto Zedillo había decidido renunciar a su función social. El reto del crecimiento había dejado de ser la eliminación de la pobreza. Daba la impresión que se trataba de administrar este problema poniendo en marcha nuevos esquemas clientelares de participación activa y autoayuda para los pobres, o individualizando los apoyos en lugar de fomentar el capital social comunitario. Se consolidaba una nueva etapa en la vida social del Estado; se daba prioridad a la ayuda focalizada en lugar de la universalidad de los derechos sociales.

Nos encontramos así ante una nueva lógica en el ámbito social. Focalización versus universalidad de los derechos humanos y sociales, abandono de la función social del Estado y sumisión ante el mercado; "tarjetas para pobres" que pretenden sustituir la posibilidad del salario; separación entre la economía y lo social y entre la economía y la política ¿sería posible acabar con la pobreza cuando se retiran los subsidios sociales en medio de la pobreza y la marginación en que se encontraban millones de mexicanos? La esperanza de un "bienestar para la familia" (slogan proselitista de Zedillo) se desvanecía del horizonte social⁶⁰.

No obstante, el antecedente más inmediato del Progres a fue la implementación de la propuesta de Levy a través de un programa piloto y su evaluación en la ciudad de Campeche. En este ejercicio se experimentó con transferencias monetarias condicionadas a la asistencia a Centros de Salud en una forma similar a la que actualmente lleva a cabo el Progres a, pero basado en el sistema de tarjetas electrónicas ("tarjeta para los pobres") que permitiría no sólo llevar un control computarizado de las mismas, sino también condicionar el uso de los recursos monetarios al consumo de alimentos y bienes básicos. Nunca se dieron a conocer públicamente los resultados de ese proyecto, ni tampoco el esquema de las tarjetas electrónicas se aplicó en el Progres a al parecer por el evidente costo que podría acarrear extender la tecnología al medio rural.

⁶⁰ Durante el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo, persistió, al menos a principios de su gobierno, una discusión centrada en la agudización de las controversias oficiales entre *reformistas sociales* dirigidos por Carlos Rojas, y *tecnócratas* encabezados por Santiago Levy, respecto a las medidas pertinentes para enfrentar el problema de la pobreza durante el periodo 1994-2000. La polémica puede sintetizarse en dos lógicas, por un lado, si era necesario implementar un programa como el Pronasol (*reformistas sociales*), o bien, un programa como el Progres a (*tecnócratas*). ¿qué tipo de enfoque era el más adecuado? (véase, Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, 1998:71-88).

Es interesante notar que existe una diferencia importante entre la propuesta original de Levy de crear lo que llamó "Centros de Atención para la Pobreza Extrema", o CAPE's, y Progres. Más allá del nombre desafortunado de la primera propuesta, tanto por el problema de estigma social, como por la necesidad sugerida de crear una nueva red de centros para la oferta centralizada de los servicios del programa. El primer esquema se enfocaba principalmente en los componentes de alimentación y salud, con el de educación entendido más como un insumo para estos que como un objetivo en sí mismo. Un precedente importante para un esquema de este tipo fue un programa piloto de ampliación de cobertura de servicios de salud, el Programa de Atención de Servicios de Salud para la Población Abierta (PASSPA), que ahora es el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC). En el caso de Progres, sin embargo, la educación es el componente central, como es claro en la formulación del objetivo de integridad "para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición...". Este cambio fue afortunado, ya que le da al programa más claramente el carácter de inversión en la generación de activos productivos, además de apoyo para la formación de capacidades básicas y el consumo de bienes prioritarios. Aunque la salud básica y la nutrición representan también activos productivos, es probable que en las condiciones actuales del país no constituyan directamente una restricción tan relevante como la educación al acceso a mejores oportunidades productivas.

El PASSPA fue implementado por la Secretaría de Salud entre 1991 y 1995, y su principal objetivo consistió en fortalecer la infraestructura de salud de la Secretaría de Salud (SSA) en el Distrito Federal y cuatro de los estados más pobres del país: Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo. A través de este programa, financiado con un préstamo del Banco Mundial, se amplió a casi dos millones el acceso potencial a servicios básicos de salud (véase, Lara, et al., 1997:102-109)⁶¹. Curiosamente, fue muy poco lo que se supo sobre su impacto en las condiciones de salud y sobre la utilización de los servicios que llegó a ofrecer, a pesar de una exhaustiva evaluación emprendida por la Secretaría de Salud como parte del convenio por el préstamo otorgado por parte del Banco Mundial. "Los resultados nunca se dieron a conocer, ni siquiera al interior de la Secretaría de Salud, y tampoco pudieron servir de base a quienes posteriormente pondrían en marcha el Programa de Ampliación de Cobertura. De hecho, la Dirección General de Evaluación y Seguimiento, encargada

⁶¹ Es importante señalar que en 1995, 10 millones de mexicanos, principalmente habitantes de comunidades indígenas en regiones rurales dispersas en los estados del centro y sur del país, no contaban con los servicios básicos de salud. La atención a esta población tuvo que ver con las reformas efectuadas dentro de la Secretaría de Salud durante la pasada administración, con las cuales se pretendía mejorar la calidad, eficiencia y equidad de los servicios públicos de salud. Por tal razón se puso en operación el PASSPA y posteriormente el PAC.

de esta y otras actividades de evaluación, desapareció del Organigrama de la Secretaría de Salud a mediado de la administración de Ernesto Zedillo" (Gómez, 2001:28).

Concluido el periodo del PASSPA (1991-1995), en 1996 y hasta el año 2000, entró en operación el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), que intentó extender la cobertura de los servicios de salud a los 10 millones de mexicanos que en 1995 no contaban con acceso regular a este tipo de servicios. Este programa fue financiado también con recursos del Banco Mundial, y su aplicación consistió en proporcionar un paquete básico de 13 intervenciones diseñado por el Consejo Nacional de Salud.

La creación del PAC y el diseño de las 13 intervenciones, respondían principalmente a la presión internacional que se venía ejerciendo en años recientes por un "ajuste con rostro humano", generada por agencias como la UNICEF, que obligó a los bancos de desarrollo a revisar sus políticas con la finalidad de proteger a los grupos más vulnerables contra los efectos de las reformas estructurales (ver cuadro 4.1). Asimismo, por la creciente influencia de diversos grupos internacionales que impulsaron la aplicación de intervenciones costo-efectivas en el sector salud, que en los países en vías de desarrollo beneficiaran sobre todo a los pobres del campo (Gómez, 2001:29).

El paquete básico de salud del PAC se otorgó en 19 estados y en su operación se utilizaron dos estrategias. La primera tuvo que ver con la extensión de los servicios a las comunidades rurales más dispersas –geográficamente- que no contaban con unidades de salud. La segunda estrategia que implementó el programa estuvo orientada al fortalecimiento de los recursos físicos, humanos y organizacionales de las unidades rurales existentes (SSA, 1998).

Cuadro 4.1. PAC: Paquete Básico de Salud

1. Saneamiento básico intradomiciliario;
2. Planificación familiar;
3. Atención prenatal, del parto y puerperio;
4. Vigilancia de la nutrición y crecimiento de los niños;
5. Inmunizaciones;
6. Manejos de casos de diarreas en el hogar;
7. Tratamiento antiparasitario de las familias;
8. Manejo de infecciones respiratorias agudas;
9. Prevención y control de la tuberculosis;
10. Prevención y control de la hipertensión y la diabetes;
11. Prevención de accidentes y tratamiento inicial de lesiones;
12. Promoción comunitaria de la salud;
13. Detección temprana del cáncer cérvico-uterino.

Fuente: Secretaría de Salud, (1998).

TESIS CON
FALLA DE CUBRIR

A decir de Ernesto Zedillo, gracias a las reformas en el sector salud, en seis años se habían logrado incorporar a los servicios de salud alrededor de 18 millones de mexicanos, y que al terminar su periodo de gobierno, 99 de cada 100 personas en el país tendrían acceso a cuando menos los servicios esenciales de salud. El uno por ciento restante quedaría pendiente y correspondería a personas que no se les pudo dar atención dado la dificultad de acceso para llegar a ellas, pues se encuentran en comunidades muy dispersas y de difícil acceso (Sexto Informe de Gobierno, 2000, Anexo Estadístico). Estas cifras son las clásicas historias de fin de sexenio que en nada contribuyen a ubicar en su justa dimensión los problemas sociales que aquejan a los pobres, en este caso la salud, y la respuesta de la sociedad para atenderlos.

Con respecto a la propuesta de Levy, la característica fundamental de los Centros de Atención para la Pobreza Extrema (CAPE), encargados de todos los beneficios directamente destinados a los pobres extremos, deberían ser cuatro: a) localizarse en áreas con los mayores índices de pobreza; b) abastecer sólo unos cuantos alimentos nutricionalmente adecuados por medio de un sistema de cupones; c) proporcionar medicina preventiva y educación relacionada con la misma, gratuitas y de una calidad mínima pero efectivas; y d) aislar los recursos fiscales otorgados a los CAPE de las fluctuaciones derivadas de la inestabilidad macroeconómica (Levy, 1991:79). Aquí la justificación de la focalización surge cuando se apela a la necesidad de centralizar los beneficios, que se derivan de los puntos antes referidos, para los extremadamente pobres en un solo programa.

Hay argumentos fuertes para concentrar las políticas gubernamentales para la población extremadamente pobre de manera principal, aunque no exclusiva, en esta tarea, en lugar de desperdigar atención y recursos a una gran variedad de metas. Así, sostengo que los CAPE deberían ser el único programa que entregue beneficios dirigidos. Una implicación de lo anterior es que la administración de los recursos directamente dedicados a la pobreza extrema caería bajo un solo programa, minimizando la duplicación, las complicaciones burocráticas y la posibilidad de fallas por parte del gobierno. El éxito de los CAPE debe medirse por su capacidad para disminuir la mortalidad infantil, la desnutrición, la fecundidad y la morbilidad, y mejorar el comportamiento asociado a la higiene elemental. El programa no deberá tener otros objetivos. En particular, *no deberá tratar de reducir directamente la desigualdad o las disparidades regionales en el ingreso, ni promover la agricultura en pequeña escala, las artesanías u otras actividades productivas ni, finalmente, proporcionar educación primaria* (Levy, 1991:86).

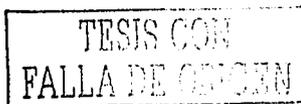
Por tal razón, para Levy, el PASSPA, era un programa con características semejantes a las de los CAPE y, que ya estaba funcionando en México, aunque era muy pequeño tanto en términos

de recursos como de cobertura. Sin embargo, justificaba que con ciertas modificaciones programas de tipo PASSPA deberían ser la pieza central de las acciones para ayudar a los extremadamente pobres, tanto en términos de recursos como de intensidad de esfuerzo, con hincapié particular en las regiones rurales. Para ello, proponía cambios en la asignación de recursos, ya que el PASSPA era el más pequeño de todos los programas de alimentación y nutrición que se llevaban a cabo, desde inicio de los noventa, en México. También Levy dudaba que los subsidios y los programas de crédito subsidiados, fueran factores importantes para romper el círculo vicioso de la pobreza. Se pronunciaba en contra del Estado propietario y paternalista.

Por ello, una vez que Ernesto Zedillo lo nombró subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde ahí Santiago Levy construyó "su" propuesta de política social en la que trató de consolidar sus críticas e ideología en relación con metodologías y acciones en contra de la pobreza. De este modo, la política de atención a la pobreza, al igual que la política social después del sexenio de Salinas, fue sufriendo una transformación paulatina, que incluyó la incorporación de Solidaridad en la Alianza Nacional para el Bienestar (1995), la descentralización del Pronasol en 1995 y 1996, la puesta en operación del Progresá en 1997, que se basaba en las sugerencias de Levy, y la publicación, con casi tres años de atraso y hasta el mes de febrero de 1998, del *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*. Estos cambios son expresión de las controversias intergubernamentales en torno a cómo combatir la pobreza y cómo construir una nueva política social.

En el fondo, todas estas acciones que venía desarrollando el gobierno, desde el PASSPA, pasando por PAC, y hasta llegar al PASE, tenían ya una orientación común; de la comunidad debía pasarse al individuo; de la amplitud sectorial (pobres urbanos y rurales) debía concentrarse en el sector rural para superar el sesgo urbano de las políticas vigentes; de la amplitud de acciones (diversas vertientes del trabajo de Pronasol, inclusive la productiva) debía restringirse sobre todo a un paquete básico de alimentación-salud-educación que sacara provecho de la complementariedad entre esas necesidades y pudiera romper el círculo vicioso que genera la pobreza (Lomeli, 1998:74).

De hecho, el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE), presentado en diciembre de 1996, por Carlos Rojas Gutiérrez titular de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), cuyo propósito era dar respuesta a las necesidades más apremiantes de las familias más pobres de las diferentes regiones del país, ya incorpora tales planteamientos ideológicos de Santiago Levy. La operación del Programa sería a través de la Sedesol, de la Secretaría de Salud, y de la Secretaría



de Educación Pública, además de la participación del Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del Programa IMSS-Solidaridad, para atender a familias en pobreza extrema, independientemente de su edad y miembros, dando inicio en localidades rurales de alta y muy alta marginación, lo que permitiría consolidar de forma paulatina un programa integral con una cobertura fundamentalmente rural (Sedesol, 1996).

El PASE estaba programado para iniciar en la segunda quincena de enero de 1997, en nueve regiones prioritarias de 12 estados de la República Mexicana, a fin de contribuir a que las familias en condiciones de pobreza extrema pudieran atender sus requerimientos mínimos de nutrición, salud y educación básica (ver cuadro 4.2). Las acciones emprendidas dentro del Programa PASE serían complementadas con paquetes generales de distribución del ingreso y la mejora del poder adquisitivo de los habitantes, procurando abarcar no sólo familias sino también grupos y regiones rurales y urbanas, creando con ello una estrategia amplia para combatir el problema de la pobreza extrema. De este modo, el PASE quedó integrado por tres componentes: a) una transferencia monetaria base para apoyar el consumo alimentario familiar (por su importancia dentro del seno familiar, la receptora de tal transferencia es la madre); b) atención básica de salud, y c) becas educativas para fomentar la asistencia en la escuela. Estos componentes consideraban el ciclo de vida de los individuos, desde su gestación hasta la senectud.

Cuadro 4.2. Regiones seleccionadas para arrancar el PASE

1. La Sierra Negra de Puebla, Región de Zongolica en Veracruz, y la Región Mazateca de Oaxaca.
2. La Sierra Norte de Puebla y la Zona Otomi-Tepehua de Hidalgo.
3. La Sierra Gorda (que comprende parte de los estados de Querétaro, San Luis Potosí, Guanajuato e Hidalgo).
4. Campeche (áreas rurales y urbanas).
5. Región Semidesierto de Coahuila.
6. Región Tarahumara, Chihuahua.
7. Región de la Montaña y el Alto Balsas, en Guerrero.
8. Región de los Altos, en Chiapas.
9. Región de la Sierra, en Chiapas.

Fuente: Sedesol, (1996).

A pesar de todo su diseño y preparación, el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) no entró en operación en la fecha oficialmente establecida posponiéndose su marcha para el 6 de agosto de 1997, pero bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), quedando -esta vez- la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) como responsable de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la coordinación del Programa por medio de la Coordinación Nacional del Progreso (Conprogres)⁶², un organismo público desconcentrado de la Sedesol y creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 1997 (Diario Oficial de la Federación, 1999:4).

4.3 Reconocimiento de la pobreza e identificación de "Regiones Prioritarias"

Ya en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, que presentó Ernesto Zedillo poco después de haber asumido la Presidencia de la República, se establece que las familias en condiciones de pobreza extrema están inmersas en una situación en que las carencias se retroalimentan mutuamente y reducen al mínimo la capacidad para aprovechar las oportunidades disponibles. De esta manera, se expone, muchas veces las familias no pueden beneficiarse de las políticas diseñadas para apoyar a la población en general. Se reconoce que, las políticas aisladas, por su parte, no han sido suficientes para asegurar resultados positivos. Asimismo, existe un círculo vicioso de transmisión generacional de la pobreza extrema que impide que los hijos de estas familias tengan posibilidades de mejorar su situación económica debido a las deficiencias nutricionales, educativas y de salud que padecen. Y dado que la pobreza se define como la incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas, una política de superación a la pobreza deberá basarse en la aplicación de diferentes acciones, principalmente en el campo de la educación, salud, alimentación y vivienda, y estar dirigida a un grupo de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana (PND, 1995:112-113).

Se reconoce que los problemas más severos de pobreza en México se localizan en zonas rurales dispersas, donde las comunicaciones deficientes elevan los costos para proporcionar el acceso a los servicios educativos y de salud, para recibir información básica o para aprovechar oportunidades de empleo en otras regiones. Por ello, se hace indispensable proporcionar directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema, a través de una sola instancia coordinadora, el paquete básico de nutrición y salud, y el cual incluirá alimentos, servicios de salud comunitaria (vacunación e información sobre higiene y planificación familiar), y atención médica básica y reproductiva (PND, 1995:114). En segundo lugar, quedará la atención a las zonas urbanas marginales.

⁶² Conprogres es el organismo encargado de la formulación, coordinación, instrumentación, ejecución y evaluación del Progres

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para llevar a cabo dichas acciones "dirigidas" a la población con mayor grado de pobreza, se propuso que fuera el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, bajo la coordinación del Comisión Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que incluiría los desayunos escolares. El propósito era "garantizar el mejoramiento del nivel nutricional de los grupos más vulnerables" de la sociedad mexicana. Otro elemento sería la modificación del esquema de los subsidios al consumo en maíz, harina, masa y tortilla, para que se canalizara "efectivamente" a la población de menores ingresos, mediante un sistema único. En especial, el subsidio se dirigiría a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Dicho subsidio, más tarde se concentró en lo que actualmente se conoce como el Fideicomiso Liquidador del Subsidio a la Tortilla (FIDELIST).

Cuando se presenta el *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*, en 1998, el cual se inscribía en un conjunto de compromisos adquiridos por el gobierno mexicano en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en marzo de 1995 en Copenhague, Dinamarca, con el propósito de adoptar estrategias para dar solución a los problemas sociales como la pobreza extrema, el desempleo y la exclusión social, la visión sobre la pobreza que se tenía en México, se mantiene sin alteración. El énfasis estuvo puesto en la naturaleza y dimensión de la pobreza extrema. Sin embargo, añadió el estrecho vínculo que existe entre la desigualdad y la pobreza extrema.

En dicho Programa la "desigualdad" se conceptualizó como un problema estructural que se expresa en la diferenciación de ingresos y de oportunidades sociales entre los distintos estratos de la población. La "pobreza extrema" por su parte, a pesar de tener un origen estructural común al de la desigualdad, requiere de un esfuerzo particular que contribuya a crear oportunidades de bienestar para la población que la padece, la cual por su propia condición de carencias absolutas, se encuentra al margen de los beneficios de las estrategias de crecimiento económico y desarrollo social (Poder Ejecutivo Federal, 1998:5).

Inmediatamente, desvinculándose de algún tipo de relación con la *teoría del desarrollo*, que se fundamenta en el efecto *trickle-down*, o efecto "derrame" mediante el cual se intenta argumentar que primero la economía debe crecer y luego, en una segunda instancia, se produzca automáticamente un proceso "difusor" o de "derrame" de los beneficios del crecimiento a toda la sociedad, en el Plan para Superar la Pobreza 1995-2000, se señala que el crecimiento de la economía por sí solo no es suficiente para ampliar las oportunidades y los causes del progreso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

individual y colectivo. Se afirma que, si bien el crecimiento es indispensable para generar empleos estables y bien remunerados, éste no garantiza por sí mismo una justa distribución de la riqueza generada. La posibilidad de obtener ingresos más elevados depende, entre otros factores, del incremento de la productividad social, lo que a su vez requiere impulsar el desarrollo pleno de las capacidades y potencialidades de los individuos, sobre todo de quienes viven en condiciones de pobreza extrema (Poder Ejecutivo Federal, 1998:5-6).

Planteado de este modo, para el discurso oficial la pobreza extrema sería el reflejo de la acumulación de rezagos sociales y económicos, así como de otras condiciones de carácter estructural que impiden el ejercicio de los derechos sociales y el acceso a los beneficios del desarrollo. La población en condiciones de pobreza extrema se encuentra en un círculo que la margina del crecimiento económico y tiende a prolongar su situación. A su vez, este fenómeno retarda con mayor intensidad los provechos del avance social. Ello significa que el crecimiento económico y la propia ampliación de las opciones sociales de acceso universal no son suficientes para superar esta condición en que se encuentran millones de mexicanos. Por ello, se asienta en el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, "se requiere una estrategia integral que privilegie la atención a los grupos y las regiones más vulnerables, capaz de romper el círculo de la pobreza y propiciar el desencadenamiento de procesos continuos de superación social". La estrategia integral quedaría cristalizada bajo los lineamientos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el cual incorporaría la experiencia de otras acciones emprendidas a través de otros programas, como fue el caso del Programa de Atención de Servicios de Salud para la Población Abierta, Centros de Atención para la Pobreza Extrema, y el Programa de Alimentación, Salud y Educación, e incluso del Programa Nacional de Solidaridad.

Asimismo, se reconoce la existencia de factores de carácter local, regional y nacional que propician la pobreza extrema. Y por tal razón también se demanda el fortalecimiento de la democracia y la integralidad de la política social. De tal modo, que exista una correlación entre las instituciones del gobierno y de la sociedad. Por eso, el gobierno federal estableció tres tipos de políticas que se complementarían mutuamente: la ampliación de las capacidades de las personas, y las familias mediante acciones conjuntas de alimentación, salud y educación; el desarrollo de infraestructura social y mejoramiento de la vivienda; y la creación de ingreso (ver cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Vertientes de la política social 1995-2000

Acciones amplias (población en general)	Acciones dirigidas (población en pobreza extrema)
<ul style="list-style-type: none"> -Educación -Salud -Seguridad y asistencia social -Capacitación laboral -Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias. Acciones en materia de alimentación, salud y educación (Progesa). -Construcción de infraestructura social básica municipal. -Creación de oportunidades de empleo e ingreso.

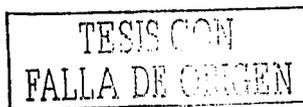
Fuente: Sedesol, "Programa para superar la pobreza 1995-2000".

Para hacer efectivas dichas acciones, el gobierno tuvo que establecer criterios para la identificación, tanto de la población objetivo de la política para superar la pobreza extrema, como de las regiones en las cuales se ubica dicha población. Por tal motivo, la población en pobreza extrema quedó definida como aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una "canasta básica"⁶³ que permita el desempeño adecuado de sus actividades. Esta población, se reitera, es la más vulnerable a las enfermedades y en general sus niveles de alimentación y salud son precarios. Ello impide a estos sectores participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación y tener movilidad social (Poder Ejecutivo Federal, 1998:38).

Bajo este criterio, el gobierno estimó en México alrededor de 4.2 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema donde se encontraban casi 24 millones de personas que representaban el 26 por ciento de la población total. 1.7 millones de esos hogares se ubicaban en zonas urbanas, y 2.5 millones en el medio rural. Se estimó que uno de cada dos hogares rurales era considerado pobre, mientras que en las zonas urbanas uno de cada nueve hogares fue considerado bajo es misma condición.

Para llevar a cabo las acciones, por otro lado, se identificó un conjunto de regiones denominadas *Regiones Prioritarias*, las cuales se distribulan en 31 estados y 1,377 municipios de la República Mexicana, las cuales conformaron en ese momento 91 Regiones Prioritarias. En ellas

⁶³ El valor de la Canasta Alimentaria Normaliva desde diciembre de 1997 es de \$241.70 mensuales. Si se incluye gastos que no se destinan al consumo de alimentos la Canasta aumenta a \$323.32.



reside, casi la mitad de la población en pobreza extrema. Es decir, la incidencia de la pobreza es mayor en estas regiones que en el resto del país (ver cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. Regiones de Atención Prioritaria por estado de la República y número de municipios					
Entidad	Región(es)	No. de Mpios	Entidad	Región(es)	No. de Mpios.
Aguascalientes	Norte	5	Nuevo León	Desértica	7
Baja California	Valle de San Quintín	1		Otros municipios prioritarios	2
Baja California Sur	Norte	4	Oaxaca	Istmo*	40
	Sur	1		Mixteca*	99
Campeche	Maya	4		Costa Chatina*	89
	Calakmul	1		Mazateca-Papaloapan*	53
	Sur	3		Sierra Juárez*	42
Coahuila	Centro-Desierto	12		Otros municipios prioritarios	102
	La Laguna	4	Puebla	Sierra Norte*	63
	Sureste	2		Sierra Negra-Zongolica*	9
	Frontera	3		Mixteca*	47
Colima	Indígena	1		Otros municipios prioritarios	44
Chiapas	Selva*	10	Querétaro	Sierra Gorda*	6
	Norte*	22	Quintana Roo	Maya	5
	Altos*	16	San Luis		
	Franja Fronteriza	5	Potosí	Alliplano	9
	Sierra*	8		Huasteca*	20
	Las Cañadas*	5		San Luis	6
	Otros municipios prioritarios	34		Media	5
Chihuahua	Tarahumara*	21		Sierra Gorda*	6
	Del Desierto*	5	Sinaloa	Serrana	14
	De La Llanura	6	Sonora	Sierra de Álamos	5
Durango	Semidesierto	10		Valle del Mayo	3
	Las Quebradas*	4		Sierra Central	8
	Indígena Sur	2		Bacum-Guaymas	3
	Indígena Norte	6	Tabasco	Frontera Sur	4
Guanajuato	Sierra Gorda*	5		Chontalpa-Costa	8
	Zona Norte	7		Centro-Sierra	5
	Zona Sureste	2	Tamaulipas	Centro	3
Guerrero	Costa Grande	2		Suroeste	5
	Tierra Caliente	13		Cañera	4
	Filo Mayor/Sierra*	13		Noreste I	3
	La Montaña*	17		Noreste II	5
	Costa Chica	13	Tlaxcala	Norte	14
Hidalgo	Sierra Gorda*	17		Microrregión Sur	4
	Valle del Mezquital	13		Microrregión Norte	10
	Huasteca*	10	Veracruz	Huasteca*	11
	Olmi-Tepehua*	5		Sierra Negra-Zongolica*	14
	Otros municipios prioritarios	5		Sierra de Soledad*	6
				Valle de Uxpanapa*	3

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Jalisco	Sierra Norte	4	Yucatán	Otros municipios prioritarios	59
	Costa	3		Microrregión 01	3
	Sierra de Tapalpa	3		Microrregión 02	12
	Sierra de Mananillan	4		Microrregión 03	10
	Sierra de las Búfas	3		Microrregión 04	12
	Otros municipios prioritarios	4		Microrregión 05	6
México (Estado de)	Norte	24	Microrregión 06	7	
	Sur*	7	Microrregión 07	8	
	Otros municipios prioritarios	5	Microrregión 08	11	
Michoacán	Tierra Caliente	11	Microrregión 09	3	
	Costa	3	Zacatecas	Semidesierto	21
	Mezeta Purepecha*	13	Otros municipios prioritarios	6	
	Otros municipios prioritarios	9			
Morelos	Norte-Oriente	5			
	Suroriental	5			
	Surponiente	3			
Nayarit	Sierra del Nayar	8			
	Otros municipios prioritarios	2			
	suma	31	91**	1,377	

*26 Regiones de atención inmediata. Primera etapa de instrumentación.
 **Las regiones Huasteca de Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí, Sierra Negra Zongolica de Puebla y Veracruz, Sierra Gorda de Guanajuato, Querétaro, Hidalgo y San Luis Potosí se agruparon en tres regiones respectivamente, por lo que se contabilizan una vez, la Huasteca, Sierra Gorda y Sierra Negra Zongolica.
 Fuente: Poder Ejecutivo Federal, (1998).

Se estableció que uno de los principales factores para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza es la educación. Asimismo, la salud constituye otro de los factores que propician diferencias y contrastes entre la población. También la nutrición es considerada como otro de los principales determinantes de la calidad de vida de la población, ya que de su adecuada satisfacción depende el sano desarrollo de las potencialidades físicas e intelectuales de la persona y, en consecuencia, de las capacidades económicas y culturales de la sociedad (Poder Ejecutivo Federal, 1998:20-24).

Frente a ese reto, y en el marco de una estrategia de reorientación de los subsidios (focalizados), el 6 de agosto de 1997, en la localidad rural de La Florida, municipio de Cardonal, Hidalgo, Ernesto Zedillo anuncia el nacimiento del Progresá, y dos días después, el 8 de agosto, se puso en marcha dicho programa⁶⁴. El Progresá tuvo como objetivo inicial principal mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias más pobres, mediante una estrategia

⁶⁴ Al finalizar ese año, 404 mil familias de 10,769 localidades en 456 municipios estaban incorporadas al programa y 300 mil recibían ya la totalidad de los beneficios de acuerdo al esquema de operación integral de Progresá.

TRIS CON
FALLA DE ORIGEN

integral de acciones orientadas a los grupos de población más vulnerables, entre los que se encuentran las niñas y niños, así como las mujeres embarazadas y en período de lactancia. Así, el Programa uniría acciones de educación, salud y alimentación, haciendo que dichos esfuerzos se concentrarán en el núcleo familiar, dando especial atención a las niñas y a los niños, y apoyándose especialmente en las madres de familia (Zedillo, 1997).

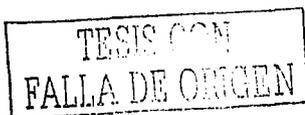
De este modo, sin el antecedente de un programa social sólido, el Progresá inició como el principal programa de la administración de Zedillo sólo que hasta a mediados de su período de gobierno (agosto, 1997), después de un largo proceso de planeación y revisión, que incluyó las siglas del malogrado programa que originalmente se dio a conocer como PASE, y el levantamiento de la primera Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH) en 1996.

4.4. Características y estructura del programa Progresá

Para el gobierno federal encabezado por Ernesto Zedillo el Progresá representaba un programa "integral" de combate a la pobreza extrema en México, al conjugar, para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas estratégicas y complementarias en la formación de capital humano básico (alimentación, educación, y salud). Para cada familia beneficiaria de Progresá, se identificó a una titular, que es la persona que recibe directamente los apoyos monetarios para su familia⁶⁵. Aunque el programa tenía un impacto inmediato significativo sobre las oportunidades de vida de sus beneficiarios por las transferencias de ingreso que representa, su objetivo final era estimular, por el lado de la demanda, la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país⁶⁶. Se esperaba con ello contribuir a romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y deserción escolar prevalecientes en la población rural de nuestro país, factores que no sólo inciden directamente sobre el nivel de vida de este sector de la sociedad, sino que limitan en forma importante sus

⁶⁵ La titular beneficiaria es, por lo general, la madre de familia. En caso de que en un hogar no esté presente la madre de familia o esté incapacitada para actuar como tal, se identifica como titular a la persona responsable del cuidado de los niños. Cuando en un hogar beneficiario se encuentran dos o más madres de familia o no hay menores de edad, se siguen criterios jerárquicos para identificar a la titular. Cuando en un hogar no hay mujeres, el jefe del hogar es el titular beneficiario (Progresá, 1999: 21).

⁶⁶ El incremento en el poder adquisitivo de las familias beneficiadas para mejorar su alimentación, un incremento en los índices de inscripción escolar y de asistencia a las escuelas, así como una mejor atención a las necesidades de salud de la población representan algunos resultados inmediatos que podría ofrecer el Progresá.



oportunidades de movilidad económica, agravadas por el agotamiento creciente de las opciones agrícolas tradicionales.

El Progreso tuvo antecedentes importantes tanto directos, en estudios y programas piloto que constituyeron insumos explícitos para el diseño del programa, como indirectos, en programas anteriores de lucha contra la pobreza extrema y desarrollo rural en México, así como en experiencias de gasto social más ampliamente. Empezando por los últimos, podemos identificar tres grandes líneas de acción pública en este ámbito, algunas de cuyas principales limitaciones claramente motivaron el diseño de Progreso: el Programa Nacional de Solidaridad, los programas de subsidios alimentarios, y las acciones amplias en educación y salud.

Asimismo, el programa se insertaba en el marco de una estrategia global de lucha contra la pobreza en el país, pero se distinguía de programas anteriores (y contemporáneos) especialmente por la "transparencia, integralidad, y eficiencia distributiva de sus mecanismos de asignación". Puede afirmarse que Progreso representaba el primer programa en México de subsidios al capital humano focalizado al nivel de las localidades y hogares más pobres del país. Era además el primer programa público en México que implementaba, desde su inicio, un proyecto riguroso y complejo de evaluación de impacto. Finalmente, Progreso fue el primer programa en México que realizaba transferencias monetarias directamente a los hogares, maximizando la transparencia en el manejo de las transferencias y minimizando la erosión de las mismas entre burocracias y proveedores intermediarios (Conprogreso, 1998).

4.4.1 Estrategias y Objetivos

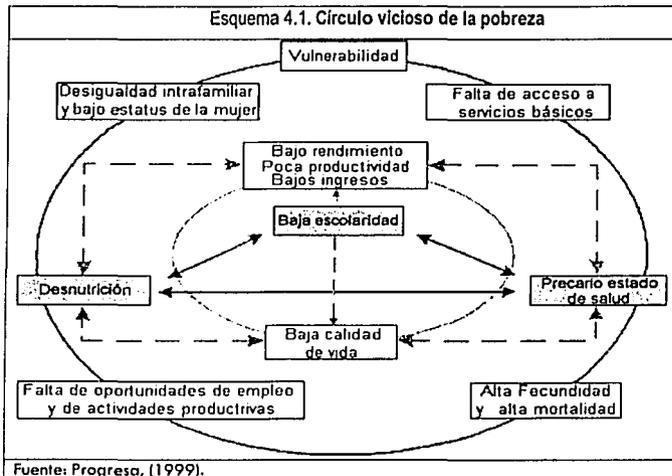
El Programa de Educación, Salud y Alimentación tuvo cinco "objetivos fundamentales":

1. Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable, como son los niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias.
2. Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
4. Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
5. Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa (Conprogrés, 1999:8; Progrés, 1999:1-2).

Aunque no se hace referencia a ello en estos puntos, en un documento de presentación anterior se menciona que el programa buscaba también "complementar el ingreso de millones de familias en México que viven en condiciones de muy alta marginación" (Conprogrés, 1998:5). Finalmente, en el largo plazo "el objetivo más importante del Programa es romper con el círculo vicioso, transmitido de generación en generación, de desnutrición, morbilidad, alta mortalidad infantil, alta fecundidad, deserción escolar y condiciones de vida insalubres" (Poder Ejecutivo Federal, 1998: IV, 47-48, ver esquema siguiente).



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.4.2 Componentes

Para cumplir con estos objetivos, el programa ofrecía servicios y transferencias en sus tres *componentes de educación, salud y alimentación*. El área educativa incluía acciones para apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los hijos de las familias beneficiarias inscritos en los niveles de primaria, secundaria y educación media superior⁶⁷, destacando la equidad de género, para que un número creciente de niñas y adolescentes concluyeran con éxito la educación básica y media superior.

El componente educativo integraba apoyos de becas y útiles escolares. Para el caso de la educación básica, el apoyo se ofreció a todos los menores de 18 años de las familias beneficiarias, que asistían del 3º grado de primaria al 3º de preparatoria en escuelas públicas primarias, secundarias de modalidad escolarizada. En el caso de la educación media superior los apoyos se asignaron de conformidad a las Reglas de Operación establecidas por el Progreso. Las becas se otorgaban durante los diez meses del ciclo escolar, eran de montos rápidamente crecientes por grado académico y en los tres grados de secundaria y de preparatoria el monto era superior para las niñas en un 8%, 10%, y 16% respectivamente (ver cuadro 4.5), "para estimular una mayor asistencia escolar de las educandas, en tanto existen evidencias de que en las familias en condición de pobreza son ellas quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y más tempranamente que los hombres" (Progreso, 2001).

El apoyo monetario o en especie para adquirir útiles escolares o un paquete de dichos útiles se entregaba al inicio del ciclo escolar a todos los niños y jóvenes inscritos de las "familias Progreso". Posteriormente, al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se otorgaba a todos los alumnos beneficiarios del programa inscritos entre tercer y sexto grados de primaria un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares, siempre y cuando se certificara que el escolar no había sido dado de baja del "padrón educativo Progreso". Los alumnos de familias beneficiarias menores de 18 años que estaban inscritos entre el primer y tercer grados de secundaria así como los menores de 21 años inscritos en educación media superior, recibían un único apoyo monetario anual (al inicio del ciclo escolar) para la adquisición de útiles escolares. Para

⁶⁷ Cabe destacar que desde el ciclo escolar 1997-1998 hasta el ciclo 2000-2001, únicamente se ofrecía apoyos a estudiantes de educación primaria y secundaria. La inclusión de apoyos a estudiantes de nivel medio superior, son producto de las reformas que sufrió el Progreso con la nueva administración de Vicente Fox, y entraron en vigencia a partir del ciclo escolar 2001-2002 que comenzó a finales de agosto del año 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acceder a las becas era necesario comprobar una tasa de asistencias de por lo menos 85%, y para los útiles era necesario comprobar inscripción y asistencia regular.

Cuadro 4.5. Montos mensuales de los apoyos económicos para los componentes alimentario y educativo (2° semestre de 2001)

	Beca hombres (pesos)	Beca mujeres (pesos)	Útiles hombres y mujeres (pesos)
3° primaria	95.00	95.00	125.00
4° primaria	115.00	115.00	125.00
5° primaria	145.00	145.00	125.00
6° primaria	195.00	195.00	125.00
1° secundaria	280.00	300.00	235.00
2° secundaria	300.00	330.00	235.00
3° secundaria	315.00	360.00	235.00
1° preparatoria	470.00	540.00	235.00
2° preparatoria	505.00	575.00	235.00
3° preparatoria	535.00	610.00	235.00

Fuente: Progres a (2002). www.progres a.gob.mx, Boletín de prensa.

Las becas educativas que recibía una familia variaban dependiendo del número de menores inscritos en la escuela, así como del grado escolar y el sexo de los menores. El techo máximo que podía recibir una familia por este concepto partió de \$715.00 (setecientos quince pesos) mensuales, lo que sumado a la transferencia alimentaria significaba hasta \$855.00 (ochocientos cincuenta y cinco pesos) por mes (montos vigentes para el semestre enero-junio del 2001). Al estimar el primer apoyo mensual correspondiente a las becas por familia, se verificaba que no rebasara el monto máximo de becas. Si éste se rebasaba, se ajustaba proporcionalmente los montos de las becas que recibe la familia, para que la suma de las mismas no rebasara el monto máximo. El ajuste correspondiente implicaba reducir los montos de cada beca en la proporción que representaba de la suma total de los apoyos en becas del hogar hasta que esta suma no rebasara el monto máximo, lo que limitaba posibles incentivos que el programa pudiera generar en decisiones reproductivas, así como desincentivo al trabajo.

El componente de salud establecía cuatro estrategias específicas: 1) proporcionar, de manera gratuita, el Paquete Básico de Servicios de Salud; 2) prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación; 3) fomentar y mejorar el particular cuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene; y 4) reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional. La primer estrategia que incluía trece acciones: 1) saneamiento básico a nivel familiar; 2) planificación familiar; 3) atención

prenatal, del parto y puerperio, y del recién nacido; 4) vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil; 5) inmunizaciones; 6) manejo de casos de diarrea en el hogar; 7) tratamiento antiparasitario en las familias; 8) manejo de infecciones respiratorias agudas; 9) prevención y control de la tuberculosis pulmonar; 10) prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus; 11) prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones; 12) capacitación comunitaria para el particular cuidado de la salud; y 13) detección y control del cáncer cérvico-uterino.

La segunda estrategia de prevención y atención de la desnutrición incluía un programa de *vigilancia nutricional* por medio de medidas antropométricas y educación alimentario-nutricional en visitas programadas al centro de salud, y la entrega gratuita de *suplementos alimenticios* para niños y niñas de entre 4 y 24 meses de edad, y de entre 2 y 4 años que presentaran algún grado de desnutrición, y mujeres embarazadas y en lactancia. Estos suplementos aportaban 100% de los micronutrientes diarios y 20% de las necesidades calóricas (ver cuadro 4.6).

Cuadro 4.6. Suplementos alimenticios	
Contenido nutrimental del suplemento alimenticio para niños y niñas (dosis diaria: 44 g)	Contenido nutrimental del suplemento alimenticio para mujeres (embarazadas o en lactancia) (dosis diaria: 52 g)
Proteína 5.8g Energía 194 Kcal. Grasas 6.6g Carbohidratos 27.9g Sodio 24.5g Hierro 10mg Zinc 10mg Vitamina A 400mg Vitamina E 6mg Vitamina C 40mg Vitamina B12 0.7mg Acido fólico 50mg	Proteína 12.0 Energía 250Kcal. Grasas 11.2g Carbohidratos 25.3g Sodio 81.2mg Hierro 15mg Zinc 15mg Yodo 100mg Vitamina E 10mg Vitamina C 70mg Vitamina B12 2.6mg Acido fólico 100mg
Fuente: Progres, (1999).	

La tercera estrategia de salud consistía en un programa de 25 sesiones educativas para las titulares de las familias beneficiarias, que complementaban los mensajes educativos durante las consultas (ver cuadro 4.7). Se fundamentaba en la participación de la población, en el mejor uso de los recursos comunitarios y en el esfuerzo de auxiliares y agentes locales y comités representativos y capacitados, para favorecer su vinculación con el sector salud, así como en brindar información a la población acerca de los recursos disponibles para la salud y, en general, sobre la forma de ejercer un mayor control sobre la misma.

Cuadro 4.7. Temas de educación y promoción de la salud

<ul style="list-style-type: none"> - Presentación del Progreso - Suplemento alimenticio - Saneamiento básico* - Participación social - Adolescencia y sexualidad** - Planificación familiar** - Maternidad sin riesgo - Embarazo - Alimentación durante el embarazo y la lactancia - Parto y puerperio - El recién nacido - Lactancia materna - Cáncer de mama y cérvico-uterino - El menor de un año - Vacunas - Diarreas 	<ul style="list-style-type: none"> - Parasitosis - Infecciones respiratorias agudas - Tuberculosis pulmonar - Hipertensión y diabetes* - Prevención de accidentes* - Manejo inicial de lesiones - Salud bucal - Padecimientos transmitidos por vectores - Adicciones** - Infecciones de transmisión sexual** - VIH/Sida** - Equidad de género** - Disfunción intrafamiliar y violencia** - Climaterio y menopausia - Acciones básicas en caso de desastres* - Adulto mayor* - Discapacidad
<p>*Se considera que también los padres de familia debieran asistir a estas pláticas, sin que repercuta en la certificación de asistencia a pláticas de la titular.</p> <p>**Son obligatorios para los becarios de media superior.</p> <p>Fuente: www.progresas.gob.mx</p>	

En cuanto al reforzamiento de la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional se buscaba que las unidades médicas contaran con el personal y el equipamiento, así como con los medicamentos y materiales suficientes y necesarios para dar respuesta, con una atención de calidad, a la demanda que generaba el Progreso (ver cuadro 4.8).

El *componente alimentario* fue una transferencia monetaria mensual fija por familia beneficiada, condicionada a la asistencia a las visitas programadas y sesiones informativas de salud, pero no al gasto de esta transferencia en alimentos u otros bienes básicos. El Progreso otorgaba este apoyo a través de Conprogreso a fin de contribuir a que las familias beneficiadas por el programa mejoraran la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación y, por esta vía, elevar su estado nutricional, así como para mejorar el bienestar de los miembros de la familia, en especial los niños. Los apoyos tenían un monto mensual único por familia, independientemente de su localidad o AGEB de residencia, tamaño o composición. El apoyo económico para alimentación vigente para el semestre enero-junio del 2001 fue de \$140.00 (ciento cuarenta pesos) mensuales por familia. El monto era el mismo en todo el país. Como se mencionó, este apoyo se determinaba tomando como base la acreditación del cumplimiento de asistencia a los servicios de salud de los integrantes de la familia que les correspondía. Adicionalmente, se otorgaban durante todo el año los suplementos alimenticios señalados. Este apoyo en especie para los niños menores de cinco años y las mujeres

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

embarazadas y en el periodo de lactancia de las familias beneficiarias, estaba dirigido a ayudar, a prevenir y a atender la desnutrición infantil, inclusive desde la etapa de la gestación. Este apoyo estaba concebido para complementar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y estaba orientado precisamente para el consumo de esta población. En el diseño de los suplementos se destacaba, además del aporte de micronutrientes requeridos por la población, su sencilla preparación, la disponibilidad de diversos sabores, así como su fácil distribución y conservación. En el caso del suplemento para los niños y niñas, el diseño en forma de papilla tenía la intención de que se utilizara como complemento de la lactancia materna.

Cuadro 4.8. Frecuencia de atención de salud y acciones prioritarias

Grupo de edad	Frecuencia de revisión	Acciones
Niños		
Menores de 4 meses	3 revisiones: los 7 y 28 días, y a los dos meses	Inmunizaciones, control del crecimiento, peso y talla.
De 4 meses a 28 meses	8 revisiones: a los 4, 6, 9, 12, 15, 18, 21 y 24 meses	Inmunizaciones, control de peso, talla y desarrollo, vigilancia de la alimentación, detección temprana de enfermedades.
De 2 a 4 años	3 revisiones al año: 1 cada 4 meses	Inmunizaciones, control de crecimiento, peso y talla, desparasitación, detección temprana de enfermedades.
De 5 a 9 años	2 revisiones al año: 1 cada 6 meses	Inmunizaciones, valoración del crecimiento y desarrollo, detección temprana de enfermedades.
De 10 a 19 años	2 revisiones al año: 1 cada 6 meses	Inmunizaciones, educación para la salud y salud mental, orientación sexual y planificación familiar, prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH-Sida, detección temprana de enfermedades.
Mujeres		
Embarazadas	Revisiones prenatales	Orientación nutricional, vigilancia del desarrollo del embarazo, administración de hierro, ácido fólico y toxoide títánico y diftérico.
En periodo de puerperio y lactancia	2 revisiones: una en el puerperio mediato (7 días) y, una durante el periodo de lactancia (28 días)	Planificación familiar, orientación nutricional, cuidados del recién nacido, fomento de lactancia materna.
Jóvenes y adultos		
Hombres y mujeres de 20 a 49 años	Dos revisiones al año. Una cada seis meses	Salud reproductiva y planificación familiar, prevención de infecciones de transmisión sexual, detección temprana de enfermedades, educación para la salud y salud mental, VIH-Sida.
Hombres y mujeres de 50 años y más	Una revisión al año	Detección temprana de enfermedades crónicas degenerativas y neoplasias.

Fuente: Progres, 1999.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.4.3 Población objetivo y mecanismos de selección

La población objetivo del Progreso fue aquella en condiciones de pobreza extrema, medida en términos multidimensionales, la gran mayoría de la cual en México se localizaba en el medio rural, con una gran dispersión territorial. Para seleccionar a las familias beneficiarias, Progreso aplicó tres mecanismos o fases de focalización en forma consecutiva: primero se seleccionaron las localidades con mayor grado de marginación y se verificó su acceso a servicios de educación básica y salud (focalización geográfica); en segundo lugar, en todas las localidades seleccionadas se recopiló a modo de censo información socioeconómica de cada hogar, la cual permitió identificar a las familias beneficiarias; y el tercer filtro, que consistió en la depuración del padrón por parte de las comunidades mismas en asambleas organizadas con este fin, es decir que una vez hecha la identificación de las familias resultantes se presentó a las comunidades (beneficiarias) en asamblea para que, en su caso, emitieran opiniones para su depuración o sugerencias de inclusión (Progreso, 1999:12), y al mismo tiempo nombraran a su "promotora-Progreso". Según el planteamiento del programa, esta figura es la que debería de asumir directamente un papel de vigilancia al interior de la localidad para que los recursos del Progreso se destinaran exclusivamente para los fines que estaban determinados⁶⁸.

Para la selección y orden de incorporación de las localidades beneficiarias, el principal criterio fue el ordenamiento de estas por medio de un indicador de marginación. Una vez identificadas las localidades prioritarias por su grado de marginación, se consideraron objeto de atención únicamente aquellas que tenían acceso a servicios de educación y salud, definidos según criterios de distancia precisos (Conprogreso, 1999a:17-18). Finalmente, para definir el orden de incorporación de las localidades objeto de atención se aplicó un análisis geomático de confluencia y cercanía de este grupo para definir zonas de mayor densidad de marginación. Este procedimiento básicamente eliminó de las primeras fases del programa a localidades con menos de 50 y más de 2500 habitantes, y a localidades relativamente aisladas⁶⁹.

⁶⁸ La selección de la Promotora-Progreso fue un prerrequisito para que el programa comenzara a operar en la localidad beneficiaria

⁶⁹ Estas localidades no recibirán los beneficios del Progreso en el mediano plazo, o probablemente ni en el largo plazo, porque algunas son asentamientos con una o dos familias, o centros de población con menos de 100 habitantes que no cuentan con los servicios básicos: abasto, educación, y salud, lo que según se argumenta en las altas esferas del Conprogreso constituye una limitante, pues tener acceso a esos servicios es una condición necesaria para acceder al

El índice de marginación se construyó por el método de "componentes principales" a partir de siete variables agregadas del Censo de Población y Vivienda de 1990 y del Censo de Población y Vivienda 1995 y el Catálogo de Integración Territorial 1995: porcentaje de población analfabeta de 15 años o más; porcentaje de viviendas sin agua; porcentajes de viviendas sin drenaje; porcentaje viviendas sin electricidad; número promedio de ocupantes por cuarto; porcentaje de viviendas con piso de tierra; porcentaje de población ocupada en el sector primario (Progres, 1999:34-35). De acuerdo con este criterio, se estratificaron las localidades en cinco grupos de marginación, entre los cuales las localidades y hogares rurales se distribuyen como se muestra en el cuadro 4.9.

Cuadro 4.9. Grado de Marginación en localidades y hogares				
Grado de Marginación	Localidades		Hogares	
	Abs.	%	Abs.	%
Muy bajo	5,406	5.1	10,848,605	65.9
Bajo	6,959	6.6	1,370,994	8.3
Medio	15,476	14.6	1,474,481	9.0
Alto	23,898	22.6	1,310,567	8.0
Muy alto	54,199	51.2	1,469,586	8.9
Total	105,938	100.0	16,474,233	100.0

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995 (Censo '95) y Progres (1999).

Como se puede apreciar, la mayoría de las localidades en el país se encontraban en los grupos de alta y muy alta marginación; es decir, 7 de cada 10 centros de población presentaban un perfil de severas carencias sociales, medidas de manera agregada a nivel de comunidad.

En la primera fase del programa se dio prioridad a los últimos dos grupos, que incluyen 78,097 localidades con 14.75 millones de habitantes. Entre estas, 48,501 eran objeto de atención según el criterio de acceso, con 12.05 millones de habitantes. En las fases posteriores del programa durante 1997 y 1998 se extendió su cobertura progresivamente a más comunidades dentro de las regiones originales, y a comunidades en regiones nuevas, hasta cubrir a finales de 1998 40,728 localidades en 1737 municipios y 30 estados. En el año 2001 la cobertura del programa era de 68 mil 282 localidades, 66 mil 126 rurales, 1,911 semiurbanas y 245 urbanas pertenecientes a 2 mil 315 municipios en 31 entidades federativas, con 3 millones 142 mil 927 familias beneficiarias (Progres, 2001. Véase cuadro 4.10).

Para seleccionar a las familias beneficiarias, Progres levantó un censo de todos los hogares en las localidades seleccionadas por el programa. Esta fue la *Encuesta de Características*

programa, además de que por ser zonas de difícil acceso se dificulta su atención. En síntesis los pobres extremos deben tener servicios para que puedan pertenecer al padrón del Progres y tener acceso a los beneficios que éste proporciona.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001), que recopilaba información demográfica, educativa, étnica, económica (incluyendo vivienda, bienes durables y activos, además de ingresos), migratoria, y de acceso a programas sociales y servicios de salud. A partir de esta base, se obtuvo un sistema de puntajes de la siguiente manera. Primero se hizo una partición preliminar de los hogares entre pobres y no pobres comparando su ingreso mensual per cápita (tomando en cuenta como trabajadores sólo los mayores a 15 años de edad) con una *línea de pobreza* basada en el costo de la Canasta Normativa Alimentaria definida por la Coplamar, y comúnmente utilizada en México para definir la línea de pobreza extrema. Segundo, se aplicó el método de análisis de discriminantes, en forma independiente para cada región, para identificar las variables socioeconómicas que mejor discriminan entre hogares pobres y no pobres según la primera clasificación. A partir de estas variables se construyó un indicador multidimensional que ordenaba a los hogares por puntaje (de 0 a 100) para clasificarlos entre pobres y no pobres. Así, aunque se usara el ingreso como gula preliminar, el indicador aplicado finalmente era multidimensional.

Año	Hogares (millones)	Localidades	Municipios	Estados
1996*	0	3,461	202	9
1997	0.4	12,483	685	14
1998	1.9	40,728	1,737	30
1999	2.3	50,000	2000	31
2000	2.5	53,099	2,166	31
2001	3.1	68,282	2,315	31

* En este año operaba el PASE.
Fuente: Progresá, (1999; 2000; 2001).

A pesar de todo, la lógica del programa se apoyó en una hipótesis acerca de la diferencia entre pobreza y pobreza extrema que no refiere a ingreso y satisfacción de necesidades, sino a las capacidades implícitas en ambas condiciones⁷⁰. Así, se asume en el caso de los pobres extremos que su condición implica incapacidad de desplegar a plenitud sus capacidades productivas, de asumir riesgos, de hacer frente a externalidades negativas y de aprovechar las posibilidades que ofrecen las externalidades positivas. Los pobres moderados o relativos, en cambio, aunque experimenten diversas carencias, de acuerdo con la perspectiva adoptada por el Progresá pueden

⁷⁰ Para diferenciar entre pobreza extrema y pobreza moderada el Progresá se basa el método de línea de pobreza (utilizando como parámetros la canasta normativa alimentaria definida por Coplamar (1976-1982).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

emerger de su condición por sí mismos en la medida que el entorno macroeconómico y macrosocial proporcione las posibilidades de aprovechar su potencial. Por tal motivo, los pobres extremos requieren de apoyos específicos, entre ellos, subsidios directos a la demanda, en tanto que los pobres moderados no (Duhau, 2001:315-316).

Desde la perspectiva del Progreso la pobreza no representaba entonces un problema de distribución del ingreso, sino de asignación adecuada de los recursos productivos. Es decir, que la pobreza no se combate a través de mecanismos que busquen redistribuir el ingreso, sino de otros orientados a habilitar a los pobres (brindarles las oportunidades) para que puedan ser productivos (ver cuadro 4.11).

Cuadro 4. 11. Política enfocada al combate a la pobreza extrema durante el sexenio de Zedillo Programa de Educación, salud y Alimentación (Progreso)		
Estrategias generales <ul style="list-style-type: none"> - Integralidad y continuidad de las acciones - Descentralización - Orientación especial hacia las regiones de atención prioritaria - Corresponsabilidad ciudadana y participación social - Fortalecimiento de la asignación equitativa de los subsidios - Promoción del desarrollo sustentable 	Objetivos generales <ul style="list-style-type: none"> - Lograr una reducción de la pobreza extrema en el mediano plazo, privilegiando la atención a grupos y regiones con mayores desventajas económicas y sociales. - Apoyar a las personas y las familias durante los momentos clave de su ciclo de vida. Objetivos particulares <ul style="list-style-type: none"> - Reorientar los subsidios (generalizados y dirigidos) y las acciones aisladas de salud y educación, hacia un enfoque integral - Fortalecer a la familia en su conjunto y, a la vez, privilegiar la atención a los miembros más vulnerables dentro de ella - Reducir las tasas de morbi-mortalidad, la fecundidad y mejorar con un enfoque más preventivo la salud general de la familia - Aumentar la asistencia, la permanencia y el rendimiento escolar. - Concentrar los esfuerzos en la población necesitada a través de mecanismos de enfoque eficaces - Promover, de forma esencial, la corresponsabilidad de los beneficiarios - Fortalecer la redistribución del ingreso nacional hacia las familias pobres. 	
Componente alimentario	Componente de salud	Componente educativo
Transferencia monetaria base para apoyar el consumo alimentario y el estado nutricional familiar. Para garantizar que con ello mejore el estado nutricional de las familias, las acciones se canalizan a través de madre o de la persona que prepare los alimentos, asimismo, el apoyo está condicionado a la asistencia regular a las unidades médicas para su atención	Atención básica de salud para todos los miembros de la familia y dotación gratuita de suplementos alimenticios a las madres embarazadas o en lactancia y niños menores de dos años Como es un enfoque preventivo, se busca fomentar la asistencia de todos los miembros de la familia a las unidades médicas y se establece una periodicidad de visitas conforme a su edad y grado de riesgo.	Apoyos educativos mediante becas y útiles escolares, para fomentar la asistencia escolar. Se busca motivar la incorporación y la permanencia de los niños y jóvenes en la escuela y mejorar su aprendizaje y aprovechamiento. Las familias beneficiarias del Progreso recibirán becas educativas por cada uno de sus hijos que cursen entre el tercer curso de primaria y el tercero de preparatoria
Construcción de infraestructura social y servicios a la vivienda		
Agua potable Electrificación Urbanización y ordenamiento territorial	Mejoramiento de la vivienda Infraestructura de comunicaciones: caminos rurales, carreteras alimentadoras y telefonía rural Infraestructura educativa y de salud Creación de oportunidades de empleo e ingresos	
Apoyo al empleo Oportunidades de ingreso Impulso a empresas sociales y cajas de ahorro	Apoyo a las artesanías Mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas Atención a zonas áridas Proyectos productivos de las comunidades indígenas	
Fuente: Poder Ejecutivo Federal (1998). Programa para superar la pobreza 1995-2000		

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. LA EXPERIENCIA DE "PROGRESA", 1997-2002

En este último capítulo trataremos de hacer un análisis general de qué tan efectivo fue el Progresá en el combate a la pobreza extrema en regiones predominantemente rurales de nuestro país. Para ello, en primer lugar, será necesario analizarlo desde el punto de vista de su diseño y cobertura actual⁷¹.

Indiscutiblemente, frente a un programa focalizado como lo fue el Progresá, en primer lugar se debe tomar en consideración los criterios de identificación de los beneficiarios utilizados para hacerles llegar los recursos y los mecanismos de asignación que se implementan. En segundo lugar, la eficiencia de la focalización, tomando en consideración errores de exclusión e inclusión, costos de identificación, y efectos sobre las familias e individuos objeto de atención. Finalmente, en tercer lugar, hay que fijarse en la coherencia del programa con respecto a la estrategia más amplia de lucha contra la pobreza y la política social donde se inserta.

5.1 Focalización y selección de hogares

Como ya lo señalamos anteriormente (en el capítulo 4), la focalización se conceptualiza como un instrumento cuyo objetivo principal es alcanzar a la población en condición de pobreza con los beneficios de alguna acción determinada. Y a decir de algunos organismos internacionales, paralelamente, se favorece la credibilidad y transparencia de las acciones de política social al cumplir con el principio de apoyar a quienes más lo requieren, en contraste con orientaciones clientelares (véase CEPAL, 1995).

Entendida de este modo, en términos generales existen dos tipos de focalización. La primera llamada focalización amplia (Van de Walle, 1995) supone que la inversión en ciertas esferas del gasto público beneficia a los pobres comparado con los beneficios que tendrían si los recursos se destinaran a otras categorías. El segundo tipo o enfoque de focalización consiste en dirigir deliberadamente los recursos a los individuos más pobres (Progresá, 1999:58).

⁷¹ El 6 de marzo del 2002, en Jalisco, el actual presidente de la República, Vicente Fox Quesada, dio a conocer la sustitución del Progresá por el programa *Oportunidades*. El cambio fue principalmente de forma y no de fondo, es decir, se cambió únicamente el nombre del programa; Oportunidades opera bajo los mismos lineamientos y estrategias de acción como lo venía haciendo el Progresá.

Apegado a los criterios de este último enfoque, y de acuerdo con la definición que ofrece la CEPAL sobre focalización, el Progreso utilizó cinco mecanismos orientados para identificar a su población objetivo o beneficiarios:

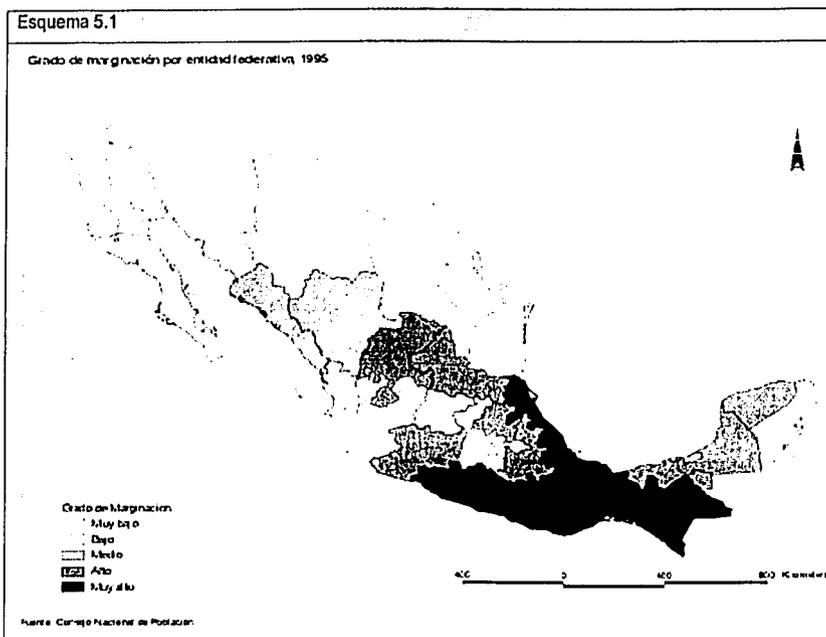
1. Se identificó las localidades potencialmente beneficiarias por medio del Índice de Marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (Conapo), seleccionando de manera prioritaria a las entidades con mayor número de localidades de alta y muy alta marginación (ver esquema 5.1).
2. La exclusión de localidades urbanas (más de 5,000 habitantes), y de localidades que no contaban en su cercanía con servicios de salud y educación necesarios para la operación del programa (5 kilómetros para escuela primaria y 10 kilómetros para escuela secundaria y centros de salud).
3. La identificación preliminar de los hogares beneficiarios dentro de estas localidades por medio de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), seleccionados éstos por medio de un análisis discriminante a partir de las características recopiladas en la encuesta.
4. La verificación y refinación del padrón de hogares beneficiarios en un proceso participativo que involucraba a la comunidad de la localidad.
5. La identificación, para la asignación final de los recursos dentro del hogar, de la mujer o miembro responsable del mismo (Scott, 1998).

Este proceso de selección de los pobres fue una de las principales características del Progreso porque lo diferenció de otros programas sociales pasados, y sin precedentes en la historia de la política contra la pobreza en México. A decir de John Scott (1998), "en términos de eficiencia de focalización, los cinco filtros sucesivos desde el nivel de las localidades del país hasta el interior del hogar significan que el error de inclusión –la proporción de beneficiarios que no son pobres (según los criterios del programa)- es probablemente mínimo" (Págs. 52-53).

Por su parte la Sedesol establecía, en sus Reglas de Operación de 1999, que este proceso de focalización pretendía no sólo la eficiencia, sino que se traducía en un principio de equidad, por lo que era imprescindible que beneficiara a quien más lo necesitara, y para ello era primordial no destinar fondos a quienes recibían otros apoyos o no se encontraban en una situación apremiante. Con la focalización se pretendía que no se duplicaran los beneficios del programa. En concreto, el

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

Progresá buscó "transformar los subsidios", que éstos fueran más allá de ser sólo un ingreso para apoyar el consumo para representar un programa de inversión de capital humano' (Sedesol, 1999a).



En cuanto a los críticos de los programas focalizados, Amartya Sen (1995:24) sostiene que la focalización provoca reacciones en los "pacientes", tales como distorsión de la información para ser merecedores de los beneficios de la política y modificación de la conducta económica, a la vez que destaca el estigma por entrar al programa, las pérdidas administrativas y de inversión (sic), y los costos sociales de asimetría del poder y de corrupción. Por su parte Frances Steward (1998:56-57), otro connotado especialista, al examinar experiencias de programas focalizados en varios países, sostiene que la focalización del gasto muestra varias fallas: omite a pobres que no cumplen con el criterio de focalización. Este autor también sostiene que de todas maneras se filtran personas que no "merecen" la ayuda y los pobres no se benefician de mayores recursos por persona, como sugieren los proponentes del gasto focalizado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es importante destacar que el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo) para 1995 ya contemplaba –en una versión aunque incipiente- el aspecto de la focalización para el proceso de selección de las localidades, pues sólo identificaba la localidades según su grado de marginación (*muy baja, baja, media, alta, muy alta*), pero no a los hogares y, dado que la mayoría de esas localidades se localizaban en regiones rurales, se excluía prácticamente a los pobres extremos que vivían en localidades urbanas o en una rural que no era de “alta” o “muy alta” marginación. Y dado que Progresá se apoyó en la primera etapa de selección de beneficiarios en este índice de marginación, casi podríamos afirmar que se cometió el error de excluir a los pobres extremos que desafortunadamente vivían en localidades urbanas o rurales tipificadas como de “muy baja”, “baja” o “media marginación”. En este sentido, el Progresá se colocaba en una doble disyuntiva, en la cual, al tratar de prevenir el error de inclusión, es decir apoyar a los no pobres, cometió el error de excluir a pobres del programa⁷².

Julio Boltvinik y Fernando Cortés (2000) describen con detalle el procedimiento de corte estadístico que adoptó el Progresá para seleccionar a los hogares (llamado “análisis discriminante”), ubican tal procedimiento en la tipología de métodos de medición de la pobreza y calculan los errores de exclusión en los que se incurre con el procedimiento. Con estas bases, los autores llegan a las siguientes conclusiones: a) “La aplicación de los métodos estadísticos no sitúa al investigador en una posición objetiva en la que evite tomar decisiones valorativas, simplemente hace menos transparentes las valoraciones que de todos modos deben ser tomadas en un ejercicio de esta naturaleza”; b) “los métodos estadísticos, en principio, no parecen ser los más adecuados para decidir quién recibirá y quién no, los apoyos de un programa de lucha contra la pobreza”. No debe olvidarse, señalan, que la disciplina de la estadística, en su misma esencia, busca establecer regularidades en los comportamientos agregados de los fenómenos, sin prestar atención a los casos individuales y en esta aplicación, cada hogar en particular importa, e importa mucho. Aún más, el correcto y cuidadoso uso de la estadística, siguiendo al pie de la letra sus cánones, no impide que se cometan errores: se incurrirá en errores de inclusión y de exclusión, cuya gravedad se puede estimar, pero no se pueden eludir; c) “el uso heterodoxo que el Progresá lleva a cabo de la técnica del análisis discriminante, al usar una sola línea de pobreza extrema (la más baja de las manejadas en el país), en vez de un conjunto de ellas para identificar correctamente los hogares no pobres y pobres con certeza, lleva a la subestimación de los pobres extremos en las localidades

⁷² Al fenómeno de excluir a la población objetivo en el proceso de selección se le llama “error de Tipo I”. Al error de inclusión (apoyar a los no pobres) se le llama “error de Tipo II”.

seleccionadas, que quedan entonces excluidos del Programa"; d) "como en todo programa focalizado en el que la población objetivo se define como la población en pobreza extrema, hay dos tipos de errores que se pueden cometer: los errores de inclusión (incluir a quienes no son pobres extremos) o de exclusión (excluir a quienes sí son pobres extremos)".

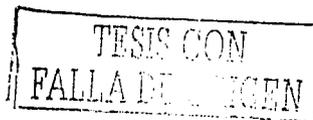
Mientras los programas universalistas (como el subsidio generalizado a la tortilla –Fidelist-) cometen sobre todo el primer tipo de error, los focalizados incurren fundamentalmente en el segundo tipo. Boltvinik y Cortés calculan los niveles de exclusión del Progresá aplicando de manera ilustrativa la línea de pobreza extrema del Progresá y otras tres líneas de pobreza extrema a los microdatos de la ENIGH96. Obtuvieron así cuatro cálculos opcionales de la incidencia de la pobreza extrema en México en 1996. Dado que Progresá excluía a los pobres extremos que viven en localidades urbanas y a los que viven en localidades rurales que no son de muy alta o alta marginación, todos los pobres extremos que habitaban en ambos tipos de localidades quedaron excluidos. Los totales van desde 7.5 millones con la línea de pobreza extrema del Progresá, hasta 50.4 millones con la de pobreza de CEPAL-INEGI. A decir de los autores, esta masiva exclusión expresa la profunda desigualdad horizontal del programa, que trató de manera desigual a los pobres extremos en función del tipo de localidades en las que habitaban (Págs. 31-61)⁷³.

La línea de pobreza que utilizó el Progresá para determinar la proporción de pobres extremos en la población fue la más baja de todas. Equivale aproximadamente a un dólar por persona por día (Gómez de León, 1998), similar a la que recomienda el Banco Mundial para los países más pobres de África, y que es igual al costo de una de las Canastas Normativas Alimentarias (CNA), determinada entre 1980 y 1981 por la Coplamar, bajo criterios de consumo de 1975.

En el Informe de los Resultados de una Evaluación Realizada por el *International Food Policy Research (IFPRI)*⁷⁴, que presentó Progresá en el año 2000, Emmanuel Skoufias, Benjamín

⁷³ A finales del 2000, por razones de focalización, permanecían excluidas de los beneficios del Progresá alrededor de 186 localidades, 5280 familias aproximadamente, con alto índice de marginación.

⁷⁴ Progresá recogió sistemáticamente información para su evaluación de 1999 y 2000 a través de la Encuesta de Evaluación de Hogares (ENCEL) que cubría en aquel entonces 24 mil hogares, distribuidos en 506 localidades, 320 en las que operaba el programa (localidades de *tratamiento*) y 186 donde no operaba (localidades de *control*) que sirven de referencia en el proceso de evaluación. El costo económico de dicha evaluación tuvo un precio aproximado de 30 millones de pesos corrientes del año 2000. Con esta suma se hubiera cubierto con un apoyo mensual de 135 pesos (promedio monetario mensual que otorgaba hasta el segundo semestre del 2000 el Progresá a las familias beneficiarias) a aproximadamente 5,555 familias en condición de pobreza extrema durante un periodo similar al cual llevaba operando el programa (desde agosto de 1997). De igual modo, se hubiese podido incluir en su totalidad a la "población de control", excluida para propósitos de la evaluación, o incluso se hubiese cubierto casi en su totalidad a las 5,772 familias



Davis y Sergio de la Vega exponen cuál sería el nivel de pobreza que habría simulado la asignación de recursos en cuatro situaciones hipotéticas, incluyendo la seguida por el Progresá. Ellos señalan que, salvo el primer índice de pobreza (ver cuadro 5.1), el simple porcentaje de personas pobres, en los otros dos índices el Progresá ocupa el segundo lugar en mayor reducción de la pobreza, sólo después de lo que los autores consideran el método perfecto. Sin embargo, no pueden dejar de notar que las diferencias entre el Progresá y los otros dos métodos (transferencia uniforme o focalización sólo por localidades) son mínimas: entre 0.1 y 0.4 puntos porcentuales, en el caso del índice P(1), que es el considerado más adecuado para medir pobreza, y órdenes de magnitud ligeramente mayores en el caso de P(2).

Cuadro 5.1: Índices de pobreza bajo diferentes sistemas de focalización/transferencias con un presupuesto fijo e incluyendo los costos de transferencias (porcentaje de cambio respecto a la situación sin transferencias)			
Fondo de asignación	P(0) (porcentaje de pobreza)	P(1) (profundidad)	P(2) (severidad)
1. Sin transferencia (sin programa contra la pobreza)	0.5200	0.1514	0.0588
2. A todos los hogares un monto igual (sin focalización)	0.4682 -(9.95)	0.1273 -(15.94)	0.0470 -(20.11)
3. Focalizado a los pobres extremos según su consumo (ideal según los autores)	0.5188 -(0.23)	0.1114 -(26.42)	0.0340 -(42.22)
4. Progresá	0.4776 -(8.16)	0.1157 -(23.61)	0.0385 -(34.52)
5. Focalización sólo por localidades (basada en índice marginación)	0.4757 -(8.51)	0.1187 -(21.61)	0.0406 -(30.99)

Fuente: Skoufias, et. al., (2000), p. 40.

Los autores, después de notar estas escasas diferencias señalan, "si estos beneficios exceden los costos no económicos del programa asociados a la focalización, es algo imposible de determinar en el marco adoptado en este trabajo". No obstante, estudios cualitativos realizados en el marco de la evaluación del Progresá sugieren que los costos no económicos pueden ser significativos, sugiriendo que esta dimensión debe ser tomada en cuenta para entender el costo total de la focalización por hogares.

correspondientes a la suma que atendía en ese momento el Progresá en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur y Baja California (Norte), en un periodo similar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para calcular la reducción de la pobreza sin focalización, Emmanuel Skoufias, Benjamín Davis y Sergio de la Vega suponen una transferencia igual en valor absoluto para todos los hogares, a pesar de que la pobreza la miden con el consumo por adulto equivalente. Por tal razón, este criterio, les resulta inconveniente para la reducción de la pobreza. Aunque es probable que con una asignación por adulto equivalente igual entre todos los hogares, el esquema sin focalización sea mejor que el del Progresá (Boltvinik, 2000).

En suma, el proceso de identificación y selección de beneficiarios establecido por el Progresá en muchos casos no incluyó a los pobres de regiones rurales por dos razones principales: por un lado, el estricto proceso metodológico de corte estadístico; y, por el otro, se excluyó a familias pobres que se encontraban trabajando fuera de su comunidad en el momento que el personal contratado por el Progresá llevó a cabo el "censo" (como se le llama a las encuestas en las comunidades). Del mismo modo, toda la población urbana quedó excluida; es decir 8.7 millones de personas, aproximadamente 40 por ciento de los pobres extremos en México.

En el momento en que se presentó el Informe Final elaborado por el IFPRI, en noviembre del 2000, el Progresá atendía 2.6 millones de familias en pobreza extrema de las 4.1 millones de familias que se había planteado como meta atender para el año 2000. En tales circunstancias, quedaban aun excluidas de los beneficios del Programa 1.6 millones de familias. Y no fue sino hasta dos años después, a finales del 2002, durante la administración de Fox, cuando se logró cumplir la meta de cobertura que el Progresá se había establecido inicialmente en el año 2000 (véase cuadro 5.2).

Tomando con prudencia la información establecida en una investigación realizada por un equipo de reporteros del periódico *La Jornada*, en noviembre de 1998, a partir de observaciones realizadas en diferentes localidades del Estado de México, Hidalgo, San Luis Potosí, Sinaloa, y Veracruz, se enumeran una serie de casos que nos ayudan a comprender mejor el proceso de selección de beneficiarios, y al mismo tiempo identificar algunas deficiencias en la identificación de los pobres que llevó a cabo el Progresá⁷⁵.

Por ejemplo, en la localidad de El peñasco, municipio de Culiacán, Sinaloa:

⁷⁵ Es importante señalar que, por obvias razones, no podemos asignar el mismo valor metodológico a las evaluaciones encargadas por el Progresá al IFPRI (por contemplar una muestra superior), que a los estudios de caso o hechos casuísticos que se presentaron al momento de aplicarlo. No obstante, estos últimos nos permiten ejemplificar como en algunos casos específicos, el programa, tanto en su estrategia como en el modo en que se operó, presentó ciertos problemas que contrastan con la versión oficial, y los cuales, si no se les atiende, de un modo u otro, pueden afectar en los resultados del mismo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Nanda, 'la viuda de El Peñasco', se quedó sin el Progreso. Sus dos pequeñas hijas no tendrán apoyo alimenticio, ni beca educativa ni el paquete de servicios básicos de salud. Nanda y sus dos hijas pasan varios meses de cada año en los campos agrícolas cercanos a Hermosillo, Sonora, en el corte de la uva. A veces se aventuran hasta el Valle de San Quintín, Baja California. Cuando vinieron los encuestadores Nanda trabajaba en la uva (Cano y Cervantes, 1998).

Como este caso existieron muchos a la hora de seleccionar los posibles beneficiarios del Progreso. Lo irónico es que los jornaleros agrícolas muchas de las veces trasladan a toda su familia para trabajar en los campos de hortalizas y frutícolas -ubicados en región noreste del país-, y les resultó imposible recibir los apoyos del Progreso aún cuando pudieron haber sido "censados" e incluidos en el programa.

Este tipo de exclusión se presentó porque uno de los principios del Progreso fue que las mujeres debían cumplir con la obligación de asistir a la clínica a los chequeos, adquirir conocimientos de higiene, y mandar a sus hijos a la escuela. De lo contrario, "no habla cheque". Porque, a decir del programa, sólo "con niños sanos, nutridos y educados se romperá el círculo vicioso de la pobreza" (slogan publicitario).

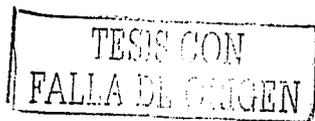
Al parecer, se trataba de individualizar el combate a la pobreza. Los proyectos de comunidad o de desarrollo regional pasaron a segundo término. "En todo caso, la lógica de la viuda Nanda también es individual. Y como en El Peñasco no hay trabajo, ella se busca la vida en los empaques del norte. Sus hijas cambian de escuela o faltan a ella. No las hubiera llevado a la clínica. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progreso) la habría borrado de su lista de cualquier modo" (Cano y Cervantes, 1998).

En la misma localidad del Peñasco:

Sin dientes frontales, vestida con una camiseta deshilachada y unos huaraches viejos, Tomasa Martínez Canizales no se olvida de sus años en la escuela Rafael Dondé de la capital del país. De sus maestras de entonces le vienen frases como 'las características del lugar influyen en el comportamiento de las personas... por eso es que mi comadre Carmen de plano se protestó'.

La comadre Carmen no recibió el apoyo del Progreso. Su protesta no tuvo éxito. De hecho, de las 21 familias de El Peñasco, ocho quedaron fuera. Entre ellas las de la comadre Carmen, la viuda Nanda y José, el abandonado de la comunidad, porque vive solo con tres hijos pequeños. José tampoco fue censado.

La señora Tomasa no tiene hijos pequeños. Vive con su marido, un hijo de 28 años que perdió un brazo en un accidente y una hija de 23, quien trabaja en un campo agrícola cercano y es el sostén principal de la familia. Los Medina Martínez reciben el dinero para alimentación.



A un lado de Tomasa se sienta Josefina Espinosa Medina, que tiene una familia de diez miembros. A ella tampoco le llegó el apoyo: 'No sé por qué, pues nosotros también somos pobres'.

La señora Josefina no sabe que es víctima de la 'focalización' del combate a la pobreza (Cano y Cervantes, 1998).

En lugares como El Peñasco, donde las opciones de trabajo son prácticamente nulas, la población queda sujeta a recibir cualquier apoyo gubernamental, sin embargo, a pesar de todo, sus pobladores buscan estrategias de sobrevivencia, como señalaba doña Tomasa:

Aquí se vive de la explotación de la madera. Un rato después llega su esposo Guadalupe, con sus 72 años a cuestas, ya sin fuerzas para seguir en su oficio de albañil. A lomo de mula, Guadalupe trae unos palos secos que vende, a seis pesos el manojito, en el campo agrícola El Limón de los Ramos, donde los utilizan para crecer las plantas de jitomate. Eso es lo que doña Tomasa llama la explotación de la madera (Cano y Cervantes, 1998).

Si bien las condiciones de El Peñasco eran mejores a las prevalecientes en otras comunidades aisladas de la Sierra, pues había dos corridas diarias a Culiacán y los cheques del Progreso se gastaban en un supermercado, las posibilidades de que ahí se generaran empleos eran escasas. Por tal circunstancia, la gente de la región seguirá saliendo a los campos agrícolas cercanos, a los de Sonora y Baja California. Los niños también seguirán trabajando, pese a los intentos de doña Tomasa de convencer a sus vecinas cuando les decía: "El Progreso no quiere que los niños trabajen, quiere que estudien". Lo cierto es que en los campos agrícolas reciben como jornaleros a niños desde los diez años de edad, y el pago diario oscila entre los 50 y 60 pesos, igual que para los adultos. Un niño de El Peñasco podía ganar en cinco días una cantidad equivalente al apoyo bimestral que ofrecía Progreso en ese tiempo.

En Sinaloa, Eduardo Vargas, quien era coordinador del Progreso en la zona norte de este estado manifestaba que el 95 por ciento de los apoyos estaban llegando como debía de ser. Al mismo tiempo, algunos promotores de la región reconocían que se había incluido en el padrón de beneficiarios a "gente que no debía recibir los apoyos" (ganaderos y grandes agricultores). En Paredones, cuando se llamó a una junta, los convocados fueron sólo los beneficiarios del Progreso, pero asistió todo el pueblo. "¿Por qué no estamos en la lista?, ¿quién nos puede incluir?, ¡también nosotros somos pobres!", se dejaron ir los reclamos al enviado del Progreso, quien se encogía de hombros y repetía: "Pues a mí únicamente me mandaron con esta lista que viene de México".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Manuela Realiga Rodríguez, nombrada en esa reunión promotora del programa⁷⁶, cuenta que los pobres del pueblo (casi todos) se miraron unos a otros y concluyeron: "Pues entonces debe ser cosa de suerte". Aunque los inconformes no se resignaron, el asunto no pasó a mayores (Cano y Cervantes, 1998).

Un caso particular al respecto lo constituye Basconcobe, Sonora, en donde se censó a 180 familias y fueron seleccionadas sólo 22. Algunas de las familias elegidas estaban en mejores condiciones económicas que muchas de las que también fueron censadas y no resultaron beneficiadas (Ciesas, 2001).

Asimismo, en una serie de entrevistas realizadas por el antropólogo social Víctor Fajardo, en el municipio de Cuetzalan, Puebla, se identificó las dificultades que se presentaban en la "operacionalización" de la política social a través de un programa encaminado a la superación de la pobreza, en un caso particular que bien pudo ser las de muchas áreas geográficas de nuestro país con situaciones adversas, agravadas por la heterogeneidad de las condiciones socioeconómicas, culturales, geográficas y políticas que impactan en el cumplimiento de los propósitos de los programas y en la eficiencia de éstos. Algunos de los entrevistados señalaron que la selección de familias se llevó a cabo con el procedimiento que se señala en el Progreso, sin embargo algunos otros manifestaron su descontento diciendo que el personal del programa había favorecido a ciertas familias por el hecho de pertenecer al PRI, o incluso se había incluido a maestros y comerciantes de la cabecera municipal (Fajardo, 2000).

El apoyo siempre llega a la cabecera municipal pero nunca a los extremos donde vive la gente pobre, los más pobres de los pobres...tenemos mucho relajó acá en Zacatipan, mucha gente me dice que no tiene nada y que más bien otros que tienen camionetas, tienen ganado, tienen potreros, y tienen cafetales están recibiendo apoyo de Progreso, y yo que soy jornalero, que ando en sus ranchos trabajando, no recibo nada, ¿cómo es el gobierno entonces? ¿en qué forma nos está apoyando? ¿qué de veras está apoyando a los pobres? ¡NO! Déjame decirte que NO (parte de la entrevista realizada por Víctor Fajardo a un jornalero agrícola en el municipio de Cuetzalan, Puebla).

Además de este tipo de exclusión, debida principalmente al manejo e interpretación arbitraria de las encuestas, se dice, aparentemente, hubo otro criterio de tipo político que consistió en excluir a

⁷⁶ Aún cuando en las *Reglas de Operación*, de ese año (1998), del programa ya se establecía que cada comunidad beneficiaria debía de seleccionar su Promotora-Progreso (véase capítulo 4, apartado 3), en la mayoría de las comunidades visitadas por *La Jornada*, se encontró que éstas no fueron electas en asamblea, sino que recibieron directamente un nombramiento del Progreso.

la gente que no era cercana al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las comunidades gobernadas por este partido. Este hecho fue denunciado públicamente por los presidentes municipales de todo el país en el foro "Perspectivas para los municipios mexicanos del paquete fiscal 1999" (véase *El Financiero*, 9 de febrero, 1999:8).

En la Huasteca hidalguense el Progreso creó un malestar aún mayor. En los municipios de Huejutla de Reyes, Pocholilla, Tlazintla, y San Felipe Orizatlán fueron lugares donde se multiplicaron las denuncias, porque el Progreso había dejado fuera a un gran número de familias que, a decir de sus pobladores, bien merecían haber sido incluidas dentro de los beneficios del programa.

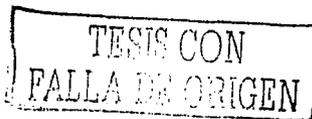
En el caso específico de algunas comunidades de Huejutla de Reyes, este fenómeno se le atribuyó a la filiación política de sus habitantes, lo cual quedó de manifiesto con la respuesta que ofreció -en una ocasión- el presidente municipal, José Luis Fayad, a una solicitud de los pobladores de la localidad de Buena Vista⁷⁷, cuando le recordaron una promesa, que se les había hecho diez años atrás, relacionada con la construcción de una clínica de salud en ese poblado:

Ustedes están metiéndose en otro partido [PRD], ahorita los que les dan servicio educativo somos nosotros, del PRI; [algunos] están en Progreso, tienen leche y Procampo porque se los damos nosotros. Volen por [Miguel Ángel] Núñez Soto o les cortamos el Progreso y menos llega la clínica' (véase Cano y Cervantes)

En Ahuahuelilla, Orizatlán, localidad ubicada a un par de horas de la cabecera municipal de Huejutla, y al pie de la carretera, que estaba también dividida entre priistas y perredistas, el Progreso llegó en enero de 1998 con sus implicaciones, como en todos lados. La promotora de Progreso era del PRD y evitaba todo contacto con las priistas, lo que dificultaba la entrega de cheques del programa (Ibidem).

Hasta aquí hemos analizado como el método de focalización basado en la selección estadística de los beneficiarios, aunque reduce los costos administrativos, no garantiza que los recursos lleguen a la población objetivo. Esto se debió -en algunos casos- a la filiación política de los habitantes del lugar, y en gran medida a un problema básico de la forma en que se levantaron los datos iniciales, ya que se requiere de la utilización de mecanismos de verificación de los datos

⁷⁷ En dicha localidad, que cuenta con una filiación política equilibrada entre priistas y perredistas, 300 de los 730 habitantes del poblado quedaron fuera de los apoyos del Progreso.



obtenidos y un control riguroso de su procesamiento, porque de ello dependía el ser beneficiario o no del Progreso⁷⁸.

No obstante, hubo quienes señalaron las bondades del proceso de focalización (véase Scott, 1998), y argumentaban que los hogares en pobreza excluidos de los beneficios del Progreso fueron sobre todo aquellos que se encontraban en las localidades a las que el programa aún no había llegado, o bien, localidades que no estaban marginadas, pero que naturalmente se podían incluir en otra fase de identificación, y localidades marginadas a las que Progreso no había llegado.

En cuanto a los instrumentos de recopilación de información para la identificación y selección de beneficiarios, estamos ante otro aspecto relevante el cual se debe adecuar conforme a la heterogeneidad de los habitantes de las regiones marginadas del país. Es decir, se requieren instrumentos metodológicos que se adapten a las condiciones específicas de pobreza que cada una de ellas tiene, diferenciando las variables utilizadas y asignándoles el peso que tienen según lo amerite cada caso.

Asimismo, se debe poner mayor atención en la selección y capacitación de los encuestadores, lo que redundará en un mayor cuidado y selectividad de su trabajo. Y, posteriormente supervisar y verificar en las comunidades el trabajo realizado por ellos.

Finalmente, cabe señalar que Progreso comenzó con un apoyo a 404 mil familias rurales en pobreza extrema en 1997; y para finales de 1999 ya beneficiaba a 2.3 millones de hogares. A principios del año 2000 ya se habían incorporado al programa 300 mil familias adicionales, con lo que llegó a 2.6 millones de familias. El presupuesto asignado a Progreso durante ese año fue de 9 mil millones de pesos, y el monto de los apoyos monetarios otorgados a las familias beneficiarias variaba desde un mínimo de 135 pesos (septiembre, 2000) por mes, para los hogares en donde no había niños becarios, hasta 820 pesos para los hogares con 5 o más menores. En promedio, los hogares beneficiarios recibían 290 pesos por mes en transferencias en efectivo para alimentos y becas educativas. A finales del 2001 el programa ya se había extendido a 3 millones 240 mil familias, que equivale a 16 millones de personas aproximadamente, de las 26 millones que oficialmente viven en condiciones de pobreza extrema⁷⁹. En promedio, esas familias recibían apoyos monetarios de poco más de 400 pesos al mes. El monto máximo que podían recibir dichas familias era de 715

⁷⁸ Algunos de aquellos hogares excluidos en los primeros años de operación del programa, no volvieron a ser encuestados y con ello se perdió la posibilidad de ser incorporados y recibir los beneficios del Progreso.

⁷⁹ Otros 24 millones de personas viven en condiciones de pobreza moderada.

pesos mensuales por concepto de becas educativas, lo que sumado a la transferencia alimentaria significaba hasta 855 pesos por mes (montos vigentes para el semestre enero-junio del 2001)⁸⁰.

En el último semestre del año 2002, el Progreso, bajo la etiqueta de Oportunidades, beneficiaba a 4 millones 240 mil familias que se ubicaban en zonas rurales y urbanas de nuestro país (ver cuadro 5.2). Y para permanecer en el programa y seguir recibiendo sus beneficios económicos al igual que las becas, las familias debían cumplir con una serie de requisitos como visitar la clínica de salud para recibir atención médica y pláticas sobre salud y alimentación, y que los niños asistieran regularmente a la escuela.

⁸⁰ De acuerdo con un estudio realizado por el centro de análisis FUNDAR (2001), *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: el Combate a la Pobreza*, la asignación de recursos en el año 2001 para cada uno de las 26 millones de personas en pobreza extrema corresponde a 6.84 pesos diarios.

TESIS CON
FALLA EN ORIGEN

Cuadro 5.2. Cobertura anual del Progreso 1997-2002
(entidades federativas, municipios, localidades, y familias)

Entidad	1997			1998			1999			2000			2001			2002	
	Familias (miles)	Municipios	Localidades	Familias a incorporar durante el 2002 (miles)	Familias beneficiarias al cierre del 2002 (miles)												
Aguaascalientes						268	1400	11	99	1253	11	145	3,338	11	268	10,605	13,943
Baja California				1400	3	161	3500	4	140	1758	4	98	2,906	4	151	9,312	12,218
B. C. Sur				1200	3	144	1800	5	64	2328	5	100	3,638	5	144	2,995	6,631
Campeche	8600	8	137	25600	10	512	29500	11	455	30708	11	472	37,474	11	512	8,149	45,623
Coahuila	11900	13	247	20000	24	798	20700	29	484	21418	34	555	26,899	36	798	8,855	35,754
Cófima				3800	10	114	4100	10	99	3799	10	98	6,955	10	114	4,252	16,380
Chiapas				184500	108	6097	243400	109	5077	281836	110	5096	432,683	110	6097	62,812	488,495
Chihuahua	7500	17	554	15600	19	1589	17400	42	961	17720	42	955	28,804	62	1589	11,412	40,216
Durango				15000	32	1796	27200	39	1866	29900	39	1143	37,889	29	1796	20,196	58,085
Guajuato	10100	23	548	90100	46	3903	107400	46	2773	111939	46	2990	147,548	46	3903	44,927	192,475
Guerrero	61300	37	1021	173000	76	4005	176900	76	3479	181560	76	3342	209,219	76	4005	65,103	274,322
Hidalgo	50100	49	1458	99800	76	3043	110400	76	2749	102616	76	2663	129,824	81	3043	40,196	170,020
Jalisco				34600	105	4166	42400	122	2361	41798	122	2473	67,173	123	4166	12,632	79,805
México				142600	64	2667	155200	66	2254	157530	65	2256	197,673	101	2667	101,113	298,786
Michoacán	12700	34	727	106400	71	4850	140700	113	3797	141671	113	3536	199,837	113	4850	66,817	366,716
Moriles				14400	33	472	19400	33	376	18124	33	321	41,515	33	472	28,059	69,574
Nayarit				34300	20	855	38000	20	740	34874	20	768	39,860	20	855	9,644	48,204
Nuevo Leon	500	1	13	14900	24	1134	16500	30	778	15691	24	742	20,406	43	1134	3,755	24,161
Oaxaca	62000	60	836	138600	293	6033	176300	396	3138	239093	522	4041	329,256	553	6033	67,472	396,728
Puebla	69000	91	1610	164500	191	3710	212900	208	3563	203643	210	3388	244,329	214	3710	77,565	321,894
Querétaro	9800	11	487	34400	18	1196	39200	18	1014	37288	18	1027	48,355	18	1196	19,499	67,854
Quintana Roo				14300	6	310	21000	6	288	19999	6	306	27,000	8	310	16,550	43,550
San L. Potosí	40400	33	1462	94700	58	3518	107900	58	3255	103582	58	3097	115,964	58	3518	32,137	148,101
Sinaloa				60100	18	2383	66500	18	1967	68304	18	1963	90,138	18	2383	8,434	98,572
Sonora				24500	21	857	27700	36	646	27418	34	625	32,469	57	857	28,272	60,841
Tabasco				59800	17	1307	66600	17	1138	67145	17	1132	81,196	17	1307	25,871	113,067
Tamaulipas				33500	35	1490	35700	35	1149	38780	36	1315	43,838	36	1490	30,145	73,983
Tlaxcala				9300	24	328	11800	29	227	12018	29	220	20,320	47	328	15,140	35,460
Veracruz	62300	79	1671	194500	184	6854	243600	185	4871	288693	200	5805	362,120	204	6854	117,521	499,641
Yucatán				59100	99	733	63600	99	855	68342	101	660	85,191	102	733	33,214	118,405
Zacatecas				45500	55	2167	68800	56	1830	84955	56	1890	96,865	56	2167	12,673	109,538
Total nacional	404200	456	10769	1909900	1743	67580	2298500	2002	51769	2455783	2166	53232	3240000	2312	67580	100000	4,240,000

Nota: El Gasto Público Federal asignado al Progreso por año fue el siguiente: 465.8 millones de pesos en 1997; 3,398.6 millones en 1998; 6,890.1 millones en 1999; 9,586.9 millones en el 2000; 13,008.3 millones de pesos en el 2001; y, 34,472.1 millones en el 2002. Todavía a mediados del año 2002, el Distrito Federal continuaba excluido de la lista de estados que atendía el Progreso.

Fuente: Elaboración propia con información de V y VI Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo (1999, 2000); I Informe de Gobierno de Vicente Fox (2001); y, Sedesol (2002) www.sedesol.gob.mx

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5.2 El componente educativo

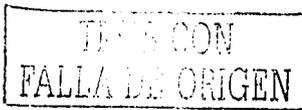
El Progesa apoyó económicamente a las familias con la condición de que se comprometieran los padres y madres a asistir periódicamente a la clínica de salud y a enviar a la escuela a los hijos menores de veintiún años¹¹. Este compromiso reveló de antemano que el programa asumía el supuesto de que la deserción escolar estaba determinada por factores fundamentalmente económicos (como la dificultad de que los niños y jóvenes asistan a la escuela cuando necesitan percibir algún ingreso, lo cual se conoce en términos económicos como "costo de oportunidad" de la escolaridad; así como la imposibilidad de sufragar los costos directos de la educación). Además, el programa supuso implícitamente que la obligación de los niños y jóvenes de comprobar ante los mentores su asistencia a la escuela, serviría para que los maestros mejoraran su asiduidad; se consideró que éste último era uno de los problemas más agudos de la oferta escolar en zonas marginadas.

El Progesa dice en sus objetivos que los espacios educativos y el mobiliario de las escuelas serían apoyados, pero aquí en Xitlma no hemos visto nada de eso y tenemos grandes problemas para atender a los niños: nos faltan aulas, muebles y maestros. Tan solo el cuarto año tiene 60 alumnos y en todos los grupos los niños tienen que sentarse de a tres por banca o en rejas de madera o tabicones. Hemos pedido apoyo no nos lo dan (Ciesas, 1998:95)¹².

Sin embargo, diversas investigaciones han mostrado que la relación que existe entre pobreza y deserción escolar no es directa, ni se expresa a través de un solo factor, como el económico. Ciertamente, los bajos ingresos pueden influir en la decisión de abandonar la escuela, pero es más probable que lo hagan cuando los niños y jóvenes han obtenido rendimientos escolares deficientes, o cuando se atrasan y cursan grados inferiores a los que corresponden a su edad. El bajo rendimiento, a su vez, afecta negativamente la confianza de los niños en sí mismos y las expectativas de los padres sobre las capacidades de sus hijos para el estudio. Por tanto, la

¹¹ Cuando inició sus operaciones el programa, los apoyos a la educación (becas educativas y útiles escolares) únicamente se ofrecían a estudiantes entre tercero de primaria a tercero de secundaria. A finales del 2002, los apoyos se habían extendido a jóvenes de entre 14 y 20 años que estaban inscritos en el nivel medio superior, y que asistían en planteles de modalidad escolarizada y con estructura curricular semestral, autorizados por la SEP (véase cuadro 5.3). Cabe destacar que, como sucedía en el caso de los estudiantes del primaria y secundaria, las becas para las mujeres fueron superiores a las de los hombres para estimular su inscripción y permanencia en este nivel educativo.

¹² Entrevista realizada a maestros en la comunidad de Xitlma, municipio de Zongolica, Veracruz



deserción no puede ser disminuida sólo mediante programas destinados a contrarrestar los efectos de los costos reales e indirectos de asistir a la escuela, además de que estos apoyos no compensan.

Algunos otros estudios realizados con el propósito de valorar los efectos que había tenido "el componente educativo del Progresá", es decir, las becas otorgadas a los alumnos y las ayudas destinadas a adquirir útiles escolares, analizaron, por un lado, el impacto que el programa logró en el crecimiento de la matrícula correspondiente a la enseñanza secundaria; y, por otro, la proporción de la demanda escolar que, en virtud de ese crecimiento, estaba siendo satisfecha (Sedesol, 1999; Progresá, 2000). Los resultados que se obtuvieron son consistentes con el razonamiento expuesto en el párrafo anterior.

En efecto, se observó que el número de alumnos inscritos en primero y segundo de secundaria se incrementó notablemente (Progresá, 2000:19). Sin embargo, no fue posible reincorporar al sistema educativo a una proporción significativa de los niños y jóvenes que por su edad debieron estar asistiendo a la escuela. Ello significó que -además de que esos niños y jóvenes tienen diferentes probabilidades de reincorporarse al sistema escolar por ser de diferentes edades, la decisión que toman algunos de ellos, en el sentido de no regresar a la escuela, también puede ser una consecuencia de la deficiente calidad de la educación que esos muchachos recibieron en los grados escolares precedentes.

Por otra parte, se encontró que para una proporción importante de quienes pudieron recibir alguna beca, el costo de oportunidad es igual a cero. Es decir, que un alto porcentaje de las becas ofrecidas representaba en realidad una especie de subsidio a quienes permanecían fuera de la fuerza de trabajo, en lugar de compensar un ingreso no percibido por asistir a la escuela (Progresá, 2000:24).

Asimismo, de acuerdo con un documento elaborado por el Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas), los maestros y padres de familia no fueron consultados para la selección de los niños becados, y tan sólo se les pidió la constancia de inscripción, pero se presentó el caso de niños que abandonaron la escuela a medio ciclo y siguieron recibiendo la beca hasta el final, a pesar de que ya estaban dados de baja. Hubo otros niños que no recibían beca y que por su buen aprovechamiento debieron ser apoyados (1998:95).

Además, el programa discriminaba en los montos de ambos apoyos conforme nivel escolar y género: fueron mayores a medida que se avanzaba en el grado escolar y las becas fueron ligeramente mayores para las niñas en el nivel de secundaria, con la finalidad de aumentar la

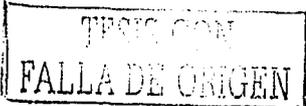
TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

transición de la primaria a la secundaria y de reducir las desventajas que se aprecian mayores para las niñas (véase el cuadro 5.3).

En el informe del IFPRI se establece que en el año 2000 las becas oscilaron entre 90 y 335 pesos mensuales, la primera cantidad la recibía un niño de tercer grado de primaria y la segunda una niña de tercero de secundaria; el apoyo para útiles escolares se otorgaba dos veces por año, para primaria se destinaban 180 pesos y a secundaria 225. Asimismo, se asienta en dicho documento, en cuanto a la cobertura de matrícula escolar, entre 1997 y el año 2000, la cobertura de Progresá pasó de 400 a 2.5 millones de familias beneficiadas de 31 entidades federativas y abarcando poco más de 50 mil localidades altamente marginadas.

Cuadro 5.3. Montos mensuales de los apoyos económicos para los componentes alimentario y educativo correspondientes al semestre enero-junio del 2002																		
Primaria	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto														
	95	115	145	195														
Secundaria	Primero	Segundo		Tercero														
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres												
	285	300	300	330	315	365												
Media Superior	Primero	Segundo		Tercero														
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres												
	475	545	510	585	540	620												
Sin becarios de educación media superior																		
Tope apoyo monetario		890																
Tope becas educativas		745																
Apoyo alimentario		145																
Con becarios de educación media superior																		
Tope apoyo monetario		1,510.00																
Tope becas educativas		1,365.00																
Apoyo alimentario		145																
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="2">Apoyo para útiles</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Primaria</td> <td>195</td> </tr> <tr> <td>Primera ministración</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>Segunda ministración</td> <td>65</td> </tr> <tr> <td>Secundaria</td> <td>240</td> </tr> <tr> <td>Educación Media Superior</td> <td>240</td> </tr> </tbody> </table>							Apoyo para útiles		Primaria	195	Primera ministración	130	Segunda ministración	65	Secundaria	240	Educación Media Superior	240
Apoyo para útiles																		
Primaria	195																	
Primera ministración	130																	
Segunda ministración	65																	
Secundaria	240																	
Educación Media Superior	240																	
Fuente: Oportunidades (2002).																		

Los estudios del IFPRI sobre el impacto educativo de Progresá, reportados en el informe *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Progresá* (Progresá, 2000), en el volumen correspondiente a educación, consideran cuatro aspectos: inscripción en básica,



asistencia a la escuela, rendimiento escolar e inscripción a la secundaria; cada aspecto es analizado mediante un estudio independiente.

Sobre el impacto del programa en la inscripción, el estudio respectivo, basado en una comparación entre estudiantes beneficiados y no beneficiados con las becas, constató un incremento de las tasas de inscripción de los niños en hogares pobres beneficiados, en especial en aquéllos que ingresaban a la secundaria. Se demuestra que el impacto del programa estaba positivamente relacionado con los años de escolaridad aprobados, es decir que incrementaba las probabilidades de que los niños continuaran en la escuela por más tiempo. Mientras que el efecto de Progresá sobre la probabilidad de que los niños y niñas asistieran a los primeros grados de primaria fue moderado, se volvió significativo para apoyar la retención en primaria e impulsar la inscripción en secundaria; incluso, se indica, el impacto del programa fue mayor al de otras posibles alternativas, como la de multiplicar el número de secundarias para acercarlas a las áreas alejadas o la de multiplicar el número de profesores para disminuir el volumen de los grupos escolares (véase Progresá, 2000a:1-70).

La conclusión es que la intervención de Progresá estaba asociada con aumentos en las tasas de inscripción que equivalían a cerca de 10 por ciento para el año crítico de la transición de sexto de primaria a primero de secundaria, que el programa mejoró en cerca de 2 por ciento las tasas de inscripción en primaria y en 3.4 por ciento la inscripción después de primero de secundaria. En el mismo estudio se demuestra que la focalización de Progresá provocó que las tasas de inscripción en primaria de los niños de hogares beneficiados hayan sido superiores a las de los no beneficiados dentro de la misma localidad, lo que confirmaba el carácter compensatorio del programa.

Por obvias razones, el incremento en la tasa de asistencia escolar estuvo directamente vinculado con el apoyo del programa, por lo que podría estarse generando un efecto adverso o secundario al acostumbrar a los padres al dinero como condición para que manden a sus hijos a la escuela. Paralelamente, se encontró en algunas localidades que la calidad educativa decrecía al provocar un incremento en la asistencia que no es atendido en condiciones óptimas (Ciesas, 1998:95).

Un segundo estudio sobre el impacto de Progresá en la tasa de asistencia a la escuela durante su primer año de operación (1998-1999) demuestra que las variables de Progresá no fueron estadísticamente significativas en la mayoría de las estimaciones de asistencia a la escuela cuando

TESTES CON
FALLA DE ORIGEN

se evalúa la muestra total. Sin embargo, se observó que las tasas de asistencia a la escuela fueron consistentemente mayores en las localidades que estaban más alejadas de las principales áreas urbanas de México. Este resultado, hasta cierto punto inesperado, se explica en el estudio a través de varios factores, principalmente porque las áreas cercanas a las ciudades tienen, en promedio, mayores salarios agrícolas, lo que provoca que los niños en estas comunidades se integren a la fuerza laboral tempranamente. De todas maneras, el estudio es conclusivo al afirmar que la beca proporcionada por Progresá no se asociaba sistemáticamente con aumentos o disminuciones en la proporción de días que el estudiante asistía a la escuela, o bien que no había diferencia entre los beneficiados y los no beneficiados en este aspecto (Progresá, 2000a:71-123).

El tercer estudio, sobre el impacto de Progresá en el rendimiento escolar, se basó en la comparación de resultados en dos pruebas: la Evaluación de la Educación Primaria (EVEP) y los Estándares Nacionales; ambas pruebas, diseñadas por la SEP, incluyeron componentes de matemáticas y español. Se decidió realizar ambas pruebas en el primer trimestre del ciclo escolar (que comienza en agosto) para que evaluara el desempeño del año anterior (aunque en realidad los exámenes se realizaron en diciembre de 1997 y 1998 y en noviembre de 1999). Ambas pruebas estaban diseñadas para medir el desempeño según el grado escolar aprobado, y se realizaron en casi 500 escuelas primarias y secundarias ubicadas en las localidades donde operaba el Progresá (Progresá, 2000a:230). La EVEP se usó para evaluar los grados de 3° a 6° de primaria en 1997, 1998 y 1999. Los "Estándares" se usaron para estos mismos grados de primaria y los tres niveles de secundaria, en 1998 y 1999 (ver cuadro 5.4). El análisis de resultados mostró que no hubo diferencias de rendimiento significativas en 1997 y 1998 ni en 1999, aunque en este último año (cuando ya habían transcurrido dos años de operación del programa) se registraron varios casos para los que las estimaciones del rendimiento del grupo control (no beneficiado) fueron superiores a las del grupo de becarios Progresá: para EVEP en matemáticas los niños de sexto de primaria, y para Estándares en matemáticas y español todos los estudiantes y las niñas de cuarto de primaria; español para todos los estudiantes y para las niñas de tercero de secundaria. Estos casos comprendían casi 20 por ciento de la muestra evaluada. En el estudio se explican estos resultados por posibles limitaciones metodológicas de medición, por el hecho de que el tiempo que tenía de operación el Progresá aún no se reflejara en mejoras de rendimiento, o bien por la posibilidad de que este programa, aun cuando mejoraba las tasas de retención y supervivencia escolar, no tenía

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

impactos positivos en el rendimiento escolar al compararlo con el segmento no beneficiado (véase Progresá, 2000a: 145-150).

Año	Primaria			Secundaria		
Grado escolar al que se aplicó el examen	4°	5°	6°	1°	2°	3°
Grado escolar que se evaluó	3°	4°	5°	6°	1°	2°
1997	EVEP		EVEP			
1998	Estándares	Estándares EVEP	Estándares EVEP	Estándares	Estándares	Estándares
1999	Estándares		Estándares EVEP	Estándares EVEP	Estándares	Estándares

Fuente: Progresá, (2000a).

Esta última posibilidad no sería inesperada si se acepta que, como tal, el programa carecía de componentes que pudieran favorecer directamente un mayor rendimiento académico, más allá del hecho de que efectivamente se estaba apoyando el acceso y la permanencia en la escuela y se otorgaran apoyos económicos para útiles escolares.

En algunos casos, los maestros detectaron que la asistencia a la escuela era más por interés del apoyo que por su superación, y de esta forma, señalaban, "no pueden cumplirse cabalmente los objetivos de la educación" (Ciesas, 1998:96).

Por último, el informe presenta un cuarto estudio sobre el impacto de Progresá en la inscripción a la secundaria. En él se indica que la mayoría de los becarios de Progresá a nivel secundaria acudían a telesecundarias¹³ (72 por ciento) y que, gracias al programa, el número de inscritos en esta modalidad se había incrementado considerablemente. Mientras que en 1996-1997 había, en promedio, 57 becarios Progresá por telesecundaria, en 1999-2000 el promedio fue de 70; en tanto que, en el mismo periodo, el número de estudiantes no beneficiados se mantuvo constante (53 alumnos por telesecundaria). Además, también en telesecundaria, la proporción de niñas inscritas tendió a equilibrar a la de niños al pasar de una proporción de 82 por cada 100 niños a una

¹³ Las Telesecundarias son escuelas de educación media en México que operan fundamentalmente en zonas rurales, y se sustentan en un proceso de enseñanza-aprendizaje que consta de cuatro pilares básicos: el alumno, el docente, una serie de programas televisivos, y un complejo de materiales impresos (Guía de Aprendizaje y libro de Conceptos Básicos para los alumnos, y Guía Didáctica para el docente). Este modelo de enseñanza comenzó a operar en nuestro país el 2 de enero de 1968.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

proporción superior a 90, lo que no hace sino reflejar la compensación de género que formó parte del diseño del programa. Por otra parte, este estudio, con una metodología distinta del primero confirma la observación de que el programa incrementó hasta en 12 por ciento la probabilidad de que un estudiante en condiciones de pobreza lograra ingresar a la secundaria (Progresá, 2000a:185-199).

En resumen, Progresá favoreció el aprovechamiento de oportunidades en la educación básica, sobre todo en secundaria y más para las niñas; el programa tuvo asimismo un impacto muy importante para que los niños que provenían de hogares en condiciones de pobreza permanecieran en la escuela. Por otra parte, no parece haber tenido el programa efectos considerables en la asistencia escolar y en el rendimiento académico.

No hay duda alguna que las evaluaciones del componente educativo del Progresá son muy claras al mostrar los alcances y las posibilidades del programa como medio de compensación de las desigualdades educativas que prevalecen en México. Aunque también fueron claros los límites del programa para mejorar la calidad de la formación básica.

Como sabemos, el gobierno de Vicente Fox decidió conservar el programa bajo el nombre de *Oportunidades*, y se ha pronunciado a favor de lograr una mayor cobertura así como de coordinarlo con otros programas compensatorios y con los programas de becas propuestos como es el caso del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES)¹⁴. Quedan, sin embargo, varias cuestiones abiertas que convendría abrir al debate: ¿De qué manera se piensa apoyar la calidad de la educación que reciben los estudiantes en condiciones de pobreza? ¿Se intentará focalizar el esquema de Progresá, o implantar un programa semejante, en beneficio de la población de niños, jóvenes y adultos que no terminó la educación básica? ¿Se buscará implantar un programa de este tipo para las áreas y poblaciones no incluidas en el plan original?

Las experiencias internacionales en materia de programas educativos compensatorios coinciden en señalar la importancia crítica de transferir recursos materiales y humanos de calidad para asegurar el efecto buscado: que los estudiantes con menores posibilidades de acceso a las oportunidades educativas consigan remontar sus desventajas de origen. Por eso, es indispensable

¹⁴ El Programa Nacional de Becas para la Educación Superior –PRONABES fue creado a iniciativa de Vicente Fox Quesada e inició su operación para el ciclo escolar 2001-2002 con la participación de todas las Entidades Federativas y la de cuatro universidades federales, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN).

proponer estrategias que aseguren que la equidad educativa incluya la noción de igualdad de acceso a la calidad.

Asimismo, las oportunidades económicas, de empleo asalariado o de trabajo por cuenta propia donde las habilidades adquiridas signifiquen una diferencia de productividad, deben crecer para que "la mayor educación" se transforme en un mayor ingreso. De otro modo, la educación adquirida no se traducirá en mayores ingresos.

5.3 Atención a la salud y servicio médico

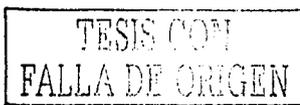
En los lineamientos generales del Progres a de 2001 se establecía que los niños en una familia que padece pobreza son víctimas de enfermedades infecciosas recurrentes que limitan sus capacidades para un desarrollo normal, situación que se complica con deficiencias nutricionales. A esto se suma el hecho de que el apremio económico de la familia conduce frecuentemente a que los niños y niñas de estos hogares abandonen sus estudios. Ya de jóvenes, su escasa educación y capacitación los orilla a realizar tareas de reducida productividad y poco retribuidas. Se van entretrejiendo así las condiciones que perpetúan la pobreza entre generaciones.

La utilización de los servicios de salud en las zonas rurales de México es extremadamente baja en comparación con otros países de Latinoamérica. En promedio, los mexicanos que viven en las zonas rurales realizan menos de una visita al médico al año. Las personas que no son de escasos recursos realizan alrededor de 0.8 visitas al año mientras que los pobres asisten aproximadamente 0.65 veces por año.

En los resultados del proyecto de evaluación que Progres a desarrolló entre 1998 y 2000, usando bases disponibles hasta finales de 1999, y que involucró la participación principalmente del IFPRI, se destaca un incremento importante en la asistencia a consultas en las clínicas IMSS-Solidaridad, que cubren en gran proporción las localidades donde operaba el programa.

Behrman y Hoddinott, colaboradores de la evaluación del IFPRI, señalan que en las áreas de salud y nutrición los niños beneficiarios de Progres a tuvieron una incidencia de enfermedades 12 por ciento menor y que ha habido una reducción en la probabilidad de baja talla para la edad entre los niños de 12 a 36 meses (véase Progres a, 2000c:95-148)¹⁵.

¹⁵ En los resultados del estudio *Más oportunidades para las familias pobres* (1999), Progres a reconocía que 44 por ciento de los niños de 12 a 36 meses de edad de las regiones beneficiadas por el programa presentaban baja talla para la edad.



Se señala que este logro es producto de las cuatro estrategias específicas que el Progreso estableció para mejorar la salud de la población beneficiaria. Estas estrategias consistían en 1) proporcionar servicios básicos de salud gratuitos a través del fortalecimiento de los servicios de salud; 2) evitar la desnutrición en los niños desde la gestación; 3) mejorar la nutrición a través de transferencias monetarias, suplementos alimenticios y educación; y 4) mejorar los hábitos de higiene a través de sesiones educativas para los padres de familia. Estas estrategias se implementaron para mejorar la salud de todos los miembros de la familia, ocupaba un lugar prioritario la atención a los niños menores de cinco años y a las mujeres embarazadas o que estuvieran lactando a sus hijos (Progresá, 2000: 27; 2000b).

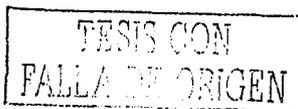
Como ya señalamos anteriormente, Progresá otorgaba los servicios de salud a través de las clínicas públicas del sector salud, principalmente a través de la red establecida por el programa IMSS-solidaridad¹⁶, y para garantizar que estas clínicas tuvieran la infraestructura necesaria para proporcionar los servicios de salud, se reforzaba el suministro adecuado de medicamentos y materiales y equipo médico, además hubo un aumento en la participación y, en términos reales, de los salarios de médicos y enfermeras en las áreas rurales (Progresá 2000:28).

Para recibir los beneficios, se pedía a los beneficiarios del Progresá que realizaran cierto número de visitas preventivas a las unidades de salud¹⁷, lo que permitiría la vigilancia y control de la salud y el estado nutricional de cada miembro de la familia. En cada visita se medía el estado nutricional de los niños y de las mujeres de acuerdo con el peso para la talla, talla para la edad y peso para la edad. Para asegurar la frecuencia de las visitas, Progresá proporcionaba transferencias monetarias para la compra de alimentos, suplementos alimenticios y pláticas educativas sobre aspectos de salud¹⁸. A los menores de 4 meses a dos años de edad y a las mujeres embarazadas o lactando se les proporcionaba de forma gratuita paquetes de suplemento alimenticio (papilla). A los niños entre dos y cinco años se les otorgaban los suplementos alimenticios cuando presentan algún grado de desnutrición (Progresá, 2000:28; 2000c).

¹⁶ El objetivo del Programa IMSS-Solidaridad ha sido proporcionar atención integral a la salud con calidad para contribuir a mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población rural marginada, mediante una red regionalizada de unidades médicas, contando con participación voluntaria, organizada, comprometida y continua de la comunidad. Desde agosto de 1997, una de las actividades prioritarias del IMSS-Solidaridad ha sido coadyuvar a las acciones del Progresá, atención a la nutrición, y salud reproductiva.

¹⁷ Si se deja de asistir a las pláticas en la clínica y participar en las faenas se pueden suspender los apoyos.

¹⁸ En los manuales se insistía que los apoyos monetarios recibidos debían utilizarse para mejorar la alimentación del hogar, y no dárseles otro uso que para el cual eran otorgados



En el documento -elaborado por el IFPRI- referente a salud, se señala que el mejorar la calidad de vida de las personas pobres depende de la mejora en la atención a la salud de los niños. La frecuencia y la duración de las enfermedades tienen efectos importantes en el desarrollo y productividad de la población. Paul Gertler encuentra que al mejorar la alimentación y la atención médica preventiva en las zonas en donde operaba Progresá, se había logrado que los niños más pequeños fueran menos vulnerables a las enfermedades. En particular, considerando a los niños de 0 a 5 años, la incidencia de enfermedades era de 12 por ciento menor que entre aquellos que no participaban en el programa (Progresá, 2000b:1-42).

El análisis también muestra que los adultos en los hogares beneficiarios estaban significativamente más sanos. En promedio, los beneficiarios de Progresá tenían 19 por ciento menos días de dificultad para realizar sus actividades diarias, 17 por ciento menos días de incapacidad, 22 por ciento menos días en cama y podían caminar alrededor de 7 por ciento más que aquellos que no eran beneficiarios (véase Gertler, 2000).

Por el lado de la asistencia a las clínicas de salud, Gertler (2000) encuentra que, en enero de 1996, un año antes de que comenzara Progresá, las visitas promedio a las clínicas eran idénticas en las áreas de tratamiento y control. En agosto de 1998, el primer año completo de operación de Progresá, en todas las localidades de tratamiento, los índices de asistencia a los servicios de salud de las comunidades beneficiadas por Progresá crecieron más rápido que en las zonas no beneficiadas. Además, señala que hubo un aumento importante en las visitas para la vigilancia nutricional, en los índices de vacunación y en la atención prenatal (Progresá 2000b:34-35).

Sin embargo, a pesar de éstos y otros efectos positivos del componente de salud sobre las familias beneficiarias del Progresá, el IFPRI hizo una serie de consideraciones de política para mejorar las intervenciones de Progresá sobre la salud y la alimentación infantil¹⁹:

- a. Continuar solicitando a las familias que visitaran las clínicas de salud periódicamente para que recibieran los apoyos monetarios para la alimentación;
- b. Mantener y mejorar la distribución de los suplementos alimenticios (papilla) y la transferencia monetaria para alimentación;
- c. Mejorar el conocimiento de los beneficiarios acerca del uso de los suplementos alimenticios;
- d. Continuar con las pláticas y considerar la creación de alternativas para reforzarlas a través de nuevas herramientas de comunicación (Progresá 2000:35).

¹⁹ Se reconoce que la combinación de las pláticas con el suministro de suplementos alimenticios, las transferencias monetarias de efectivo y el paquete básico de salud hace muy difícil separar los efectos individuales del componente de salud de Progresá.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Obviamente, estas consideraciones no nos limitan a contrastar los resultados que nos ofrece el Informe Final sobre el Progreso, con otros casos que se exponen en algunos estudios realizados por instituciones académicas desvinculadas del programa, como fue el caso de las investigaciones que llevó a cabo el Ciesas en 1998 y en el 2001 en comunidades beneficiarias, y que se han venido citando a lo largo de este capítulo²⁰.

Por ejemplo, en una comunidad de la Sierra Negra, la doctora de una clínica comentaba lo siguiente:

"De 75 citologías (detecciones de cáncer cérvico-uterino) que se realizaban al año, este año llevamos ya 239, más del triple, tanto es así que los encargados del laboratorio en Puebla adonde enviamos las muestras en Servicios Coordinados ya nos indicaron que no enviemos ni una más, porque no tienen la capacidad para atenderlos. El año pasado reportamos 300 consultas al mes y este año hemos atendido más de mil. A las pláticas están asistiendo más de 1,500 señoras al mes". La doctora de la clínica termina diciendo: "Aquí en la clínica nunca habíamos atendido partos y en este año hemos atendido más de 12. El programa depende mucho del dinero que reciben; ésa es la causa de que la gente se obligue a venir a chequeos; si se acaba, definitivamente la asistencia se va a caer" (Ciesas, 1998:98).

También, se encontró que en otras localidades, las acciones por el lado de la oferta rebasaban las responsabilidades estrictas del Progreso, pues correspondían al ámbito estatal o al de los sectores salud y educación. Se detectó, asimismo, el caso de algunas muertes por parto fuera de la clínica, lo cual puede ser un indicador para inferir que si bien las mujeres asistían a las pláticas y a los chequeos para no perder sus apoyos económicos, algunas otras prácticas de salud tradicionales se daban al margen de los servicios médicos. Obviamente, la influencia de la cultura hacía que muchas mujeres en comunidades indígenas, más allá de lo que se establecía en el Progreso, siguieran utilizando a las parteras tradicionales (p. 98).

Durante el año 2000 y 2001, una vez que el programa fue incorporando cada vez más familias beneficiarias a los servicios de salud, esta vez en localidades consideradas como urbanas, en algunos lugares se podía observar saturación en las clínicas y desabasto en medicamentos. Asimismo, existía una actitud de desconocimiento sobre los derechos y obligaciones del personal de

²⁰ En 1998 la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados intentó efectuar una evaluación del Progreso, pero las pugnas entre los partidos políticos impidieron que se realizara. Previamente se había convocado a un concurso por invitación. La única propuesta que cumplía con los requisitos establecidos por la Cámara fue la que había elaborado Julio Boltvinik con otros investigadores, pero fue vetada por las representaciones del PRI y del PAN en la Comisión. Finalmente, el concurso ni se declaró desierto ni se otorgó a nadie.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las clínicas en relación con la atención de la gente del programa, así como lo que se les podía otorgar y exigir a los beneficiarios, lo que suscitaba problemas tales como el cobro de las consultas, la dotación de medicamentos, así como la colaboración directa de las beneficiarias en la clínica respecto a las faenas, que en algunos casos seguían imponiéndose como obligatorias (Ciesas, 2001:20).

Esta problemática orillaba a las familias a surtir sus recetas en farmacias particulares, o bien, nos explica por qué optaban por la utilización de la medicina tradicional (uso de hierbas y otros remedios caseros) o, en el peor de los casos, no ir a la clínica y tolerar su enfermedad en lugar de desembolsar una cantidad de dinero con la cual podían adquirir alimentos o enfrentar alguna emergencia (Ibid., p. 21)²¹.

El 99 por ciento de las familias de Fracción del Cano, Guanajuato, utilizan hierbas para curarse; las más socorridas son el orégano, para el dolor de estómago, la manzanilla, para la pulmonía, y el cashitindini o castindinillo para el "daño del estómago" (indigestión). Cuando no les funcionan, toman pastillas: *Cafiaspirina* para el dolor de cabeza; *Terramicina* para la diarrea; *Agin* para el dolor de garganta. Por lo general las pastillas se las toman junto con la infusión; si aun así no hay una respuesta positiva llevan a sus enfermos a Tierra Blanca, al centro de salud. Fracción del Cano no tiene centro de salud (Ciesas, 1998:100).

En cuanto al trato médico, éste trascendía desde el maltrato verbal y psicológico hasta las intervenciones directas sobre ellas. Incluso, el mismo obispo de la diócesis de Tapachula, Chiapas, Felipe Arizmendi Esquivel, señaló las presiones de las autoridades del sector salud para que las mujeres, sobre todo las que viven en zonas marginadas, asistieran a pláticas de planificación familiar, bajo amenaza de retirarles la ayuda de Progresá (*Cuarto Poder*, Tuxtla Gutiérrez, 6 de mayo, 1999).

Hay que ir a limpiar la clínica cuando nos toca y en las pláticas nos dicen que no seamos cochinos, que tenemos que bañarnos todos los días y que nos cortemos las uñas (*Testimonio sobre el trato de los médicos y enfermeras sobre una beneficiaria de Progresá en Tehuipango, Veracruz*).

Las pláticas están bien porque la gente es muy cochina y la doctora les explica por qué hay que bañarse (*Cristina Contreras Pulido, Promotora de Progresá en Tehuipango, Veracruz*) (Ciesas, 1998:88).

²¹ La recomendación más sensata, por un lado, sería que se los gobierno estatales proporcionaran mayor apoyo a las clínicas que cuentan con una gran cantidad de población por atender y que mantienen poco personal y poca infraestructura, por el otro, ofrecer información y capacitación para el uso de la medicina alternativa.

En San Andrés Tuxtla, Veracruz, mujeres campesinas de las comunidades de Cerro de Iguanas, Cuesta de Laja y Salto de Eyipanlla denunciaron que el personal de la Secretaría de Salud estatal y promotores del Progreso les exigieron colocarse dispositivos intrauterinos a cambio de apoyos económicos, y que si se negaban excluirían a sus familias de los programas federales (*Cuenca del Papaloapan, Tuxtepec, 30 de mayo, 1999*).

Por su parte, en el estado de Oaxaca, la coordinadora de la Mujer de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI), Dora Ávila, señaló que, de acuerdo con testimonios de las afectadas, la planificación familiar se reducía a la imposición del dispositivo intrauterino y, en otros casos, se realizaban operaciones definitivas (de esterilización) por lo menos una vez al mes a un gran número de mujeres. Indicó que este tipo de acciones se desarrollaba principalmente en el Hospital Rural de Matías Romero del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de la región del Istmo de Tehuantepec. Ahí, las mujeres sufrían una serie de agresiones por parte del personal médico que violaban sus derechos sexuales y reproductivos, toda vez que se aprovecha el momento del parto, "un momento lleno de dolor y confusión de los sentimientos" para obligarlas a optar por un método de planificación familiar. Entre las quejas más comunes que las mujeres indígenas destacaban, en cuanto atención a la salud, fue la mala atención y amenazas de que eran objeto durante el parto. Eran víctimas de aseveraciones como: "para qué quieres tener más hijos, ¿para que se mueran de hambre?", "qué vas a hacer con ellos", "si no te operas o pones el dispositivo entonces no te quiero ver aquí dentro de un año, porque nadie te va atender". Estos hechos y abusos -sobre las "mujeres-progresas"- condujo a que un grupo de mujeres indígenas de Oaxaca, Jalisco, Hidalgo y Michoacán, reunidas en Morelia el 25 de septiembre de 1999, anunciaran en el II Taller de Mujeres Indígenas sobre Salud Reproductiva que documentarían los respectivos casos de esterilización forzadas ante la alta comisionada de la ONU, Mary Robinson, quien visitó México a finales de noviembre de ese mismo año.

Por otra parte, Boltvinik y Cortés (2000:55) señalan que el hecho mismo de que hayan sido eliminadas las comunidades que no contaban con servicios de educación y de salud en un radio de cinco kilómetros, muestra el énfasis en hacer que la población atienda su salud en las clínicas del IMSS y asista a la escuela. Si existe clínica en las cercanías de la localidad, ello es indicativo de que la población ya tenía cobertura de servicios de salud, de tal manera que el cambio es básicamente pasar de una actitud pasiva consistente en esperar que la población acuda a los servicios, a promover la asistencia periódica. Lamentablemente esta promoción toma la forma de un trámite

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

obligatorio (una coacción) como condición para recibir los apoyos. Por tal razón, al igual que sucede en las escuelas, se ha incrementado considerablemente la asistencia a las clínicas de salud. Sin embargo, es probable que si se deja de otorgar el apoyo monetario la asistencia disminuya.

5.4 Nutrición

Julio Boltvinik, en una de sus colaboraciones semanales en el periódico *La Jornada*, expuso algunos problemas evidentes del diseño del Progreso en materia de nutrición. Señaló que, en primer lugar, mientras con los niños de cuatro a 24 meses se adoptaba una actitud preventiva de la desnutrición, con los de dos a cinco años, la postura era curativa: la papilla sólo para los que mostraran desnutrición. Sin embargo, señala que los datos de las encuestas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) reflejan que las diferencias de desnutrición entre niños de menos de dos años y los de dos a cinco no son fuertes. Explica que en 1989, en el medio rural, la encuesta del INN mostró que 58.4 por ciento de los niños menores de cinco años estaban desnutridos, mientras el dato equivalente para los de dos a cinco años era de 44.7 por ciento. Si la práctica de la lactancia, dice Boltvinik, como es frecuente, se prolonga hasta los dos años en el medio rural, los menores de esta edad son beneficiados por el suplemento otorgado vía la madre, lo que refuerza el argumento en favor de un cambio de actitud respecto a los niños de dos a cinco años de edad.

No obstante, Berhman y Hoddinott (2000), por su parte, señalan que los suplementos alimenticios del Progreso si tuvieron un impacto importante en el aumento del crecimiento de los niños y en reducir la probabilidad de desnutrición infantiles en las edades cruciales de los 12 a los 36 meses. Incluso, mencionan que es probable que se generen otros efectos positivos como un aumento en el desarrollo cognoscitivo, mayor escolaridad y alcanzar logros educativos a edades más jóvenes.

Sin embargo, a pesar de este aspecto positivo, existe otro problema asociado a la problemática que expone Boltvinik, y es el hecho de que los niños de más de cinco años quedaban sin protección especial. Evidentemente, esto se reflejaba en que mientras las familias con bebés pequeños y/o madres embarazadas recibían por partida doble los suplementos alimentarios (una ración para la madre y otra para el bebé), los hogares con niños mayores (cuyos requerimientos nutricionales son mayores) no recibían ningún apoyo alimentario en especie, lo cual parecía, al menos, contradictorio. En segundo lugar, argumenta Boltvinik, el programa estaba diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte y no reaccionara a los programas. "Una reacción básica en

familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece un alimento adicional. Las familias tienen sus prioridades basadas en una lógica de reproducción en condiciones agudas de escasez". Estas no tenían por qué coincidir con las fijadas por el Progreso (Boltvinik, 2000).

A la problemática anterior, se suma el hecho de que en muchas comunidades el traslado a la clínica era tardado y costoso, por lo cual los requisitos de asistencia a ella, en particular para la plática educativa y para recoger los suplementos alimentarios, pudieron convertirse en una barrera de acceso al programa. El tiempo-costo, sobre todo si se toma en cuenta la desatención que implica de sus obligaciones domésticas y laborales, la necesidad probable de trasladar con ella a los niños en la mayoría de las visitas, por no tener con quien dejarlos, pudo hacer poco atractivo el beneficio.

Una de las conclusiones a las que llegó el equipo del Ciesas fue que no se observaron cambios relevantes en la modificación del patrón de alimentación que estuvieran influyendo en un mejoramiento del estado nutricional. La gente siguió conservando sus mismos hábitos alimenticios. Lo que se compraba con el apoyo económico del programa eran productos de consumo básico que siempre se habían adquirido; el cambio se pudo haber dado en la cantidad que se adquiría. El frijol y la tortilla continuaron siendo la dieta básica en todas las comunidades visitadas por el equipo del Ciesas. En algunas localidades cercanas a los mercados regionales, las familias se abastecían de alimentos más diversificados y habían ampliado la dieta tradicional de acuerdo con los objetivos del programa. Aunque, las mismas familias beneficiarias reconocían que la dieta había mejorado, pues cuando recibían los apoyos del Progreso aprovechaban para comprar carne y leche (Ciesas, 1998: 101-102).

Sin embargo, la realidad mostraba que los recursos son insuficientes y no alcanzaban para satisfacer todas las necesidades, lo que explica el por qué todavía en varias regiones donde operaba el Progreso la economía familiar sigue dependiendo fundamentalmente de la migración como principal fuente de ingresos. Casi podemos afirmar que la vida en las comunidades no ha cambiado sustancialmente. No obstante, la gente en general estaba contenta con estos apoyos (del Progreso) dado las condiciones precarias de su economía, aunque existían conflictos y cierto descontento por los mecanismos de selección. En general, los principales logros del programa fueron el sensible crecimiento de la asistencia de los niños a las escuelas y el incremento de los usuarios a las clínicas, con las implicaciones antes expuestas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.5 Desarrollo comunitario

Cuando se hace referencia a desarrollo comunitario, este término nos remite a considerar ciertas relaciones sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación presentes tanto al interior de los hogares como de la comunidad, que hacen posible mayores beneficios²².

Es indudable que bajo el esquema en que operó el Progresá, se propiciaron algunos cambios significativos en los roles familiares, sin embargo, dado lo patrones culturales establecidos en muchas comunidades que fueron beneficiarias del programa, también resulta evidente que la mujer, el marido, así como cada uno de los hijos, continuaron con los mismos hábitos y costumbres que tenían antes de entrar en el programa.

A diferencia del Pronasol que otorgaba recursos a las comunidades para beneficio de sus habitantes en obras de servicios, microempresas o cooperativas por medio de los Comités Solidaridad, con Progresá los beneficios se individualizaron. En las regiones y localidades donde operó el programa no reglamentaron los servicios y transferencias para producir incentivos a la asociación, ni tampoco se introdujeron contenidos de cooperación y estímulos sociales al desempeño, que en conjunto propiciaran el desarrollo social comunitario. Progresá no privilegiaba lo colectivo. En su lugar, se presume que ahora se puede hablar de que las familias que recibían los subsidios fueron muy bien seleccionadas.

Con sus acciones y objetivos, el Progresá dejó en claro que su principal objetivo no es propiciar el desarrollo comunitario por la vía del fortalecimiento de capacidades colectivas de la población pobre a la que beneficia. De hecho existía focalización de recursos, más no de estrategias. La heterogeneidad de las condiciones socioeconómicas, culturales y geográficas en que vive la población de nuestro país, dificulta tanto el impacto de los programas como de los mecanismos para hacer llegar estos recursos a la población que verdaderamente los necesita. El Progresá partía del presupuesto de que todos los mexicanos en indigencia viven la misma situación: sean indígenas de Chiapas, campesinos de Morelos, jornaleros de San Quintín o grupos urbanos marginales del Valle de Chalco, y que con el subsidio estatal que les corresponde podrían romper "el círculo vicioso de la pobreza".

²² Al definir desarrollo comunitario de esta manera, lo estamos distinguiendo heurísticamente de desarrollo humano.

Se dejaba en claro entonces que bajo el esquema en que operaba el programa, se consideraba que era más importante implementar un sistema informático que depurara el padrón de beneficiarios, que desarrollar estrategias a través de las cuales, cada quien, en conjunto con su comunidad, pudiera superar su condición de indigencia. Este fue uno de los rasgos definitorios del Progresá: fue un programa que operaba bajo un esquema que fomentaba la salida individual de la pobreza, por lo que la participación colectiva estaba prácticamente anulada. El papel del pobre era totalmente pasivo y su participación se limitaba a que cada familia gastara su dinero, pasara lista en los servicios médicos y lograra que los niños no abandonaran la escuela. El involucramiento de cada persona en conjunto con la comunidad en la transformación de sus condiciones no era posible, ni deseable dentro del esquema del programa.

En el fondo, el fundamento de Progresá, estaba determinado por la lógica gubernamental de que a los pobres sólo les hace falta dinero para dejar de serlo. Visión poco realista que había sido dejada atrás desde hace mucho por experiencias institucionales y sociales que se dieron a la tarea de diseñar estrategias e instrumentos que involucraban a la comunidad en diversos aspectos para superar su condición de marginación.

Aunque el programa se planteó acompañar a su subsidio con otras estrategias para reforzarlo, en realidad esto se quedó tan sólo en buenas intenciones que no lograron traducirse en políticas integradas, como ha sucedido hasta hoy con el actual programa Oportunidades. Progresá se centró en el aspecto cuantitativo, mas no en el cualitativo.

A cambio de fomentar la participación social y así mantener la cohesión social al interior de las comunidades, el Progresá, en el peor de los casos, sirvió para dividir las comunidades como bien lo puntualizó una destinataria del Progresá en Xilitla, San Luis Potosí:

- "¿Qué para qué sirve el Progresá? Para dividirnos.
- ¿Por qué?
- Porque el dinero no es igual, porque no a todos les toca. ¿Por qué? No sabemos, si todos estamos igual de jodidos. Y por qué se condicionan los cheques a las faenas y a darle dinero a la promotora" (Cano y Cervantes, 1998:4).

En Tlailela, San Luis Potosí, de las 107 familias encuestadas por el INEGI en 1996, sólo 35 fueron consideradas para recibir apoyos. Si antes no había diferencias pues todos eran pobres, ahora sí las hay y éstas no se refieren sólo a los recursos económicos que algunos obtienen y otros no. Quizá por eso cuando se interroga a las personas de la localidad si algo ha cambiado desde que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

llegó el Progresista, la respuesta es: "No, sólo que nos hemos peleado más" (Cano, y Cervantes, 1998; Turati y Vega, 2000:6).

En el informe final de Michelle Adatto titulado, *El Impacto del Progresista en las relaciones sociales comunitarias* (Progresista, 2000d), uno más de los trabajos del IFPRI, éste de carácter cualitativo, se señala que la focalización al nivel de hogares también ha tenido efectos adversos en las relaciones sociales, produciendo envidias y divisiones, con frecuencia expresadas como el hecho que los no beneficiarios no deseaban participar en las actividades comunitarias porque no eran parte del Progresista. Todo esto pudo tener consecuencias adicionales en el capital social. La autora deriva la conclusión evidente recomendando pasar a un sistema de focalización geográfica, o a uno de autofocalización, o bien, a uno en el cual se mantenga la focalización pero se amplía la banda y se hagan más claros los criterios de exclusión (Págs. 133-187). El efecto en la división de las comunidades lo conoció el Progresista al menos desde finales de 1998. ¿Por qué no se le puso remedio?

Incluso, consideramos que las causas de este fenómeno se originaron primero por la forma en que operó el programa y como este se coordinaba con los diferentes niveles de gobierno. Es decir, Progresista desde el diseño del programa poco consideraba la participación de los gobiernos estatales y municipales, ya que tanto las localidades como los propios destinatarios fueron seleccionados desde la Coordinación Nacional del Progresista (Conprogresista) en la Ciudad de México. Se apoyó mínimamente en los niveles de gobierno antes señalados, sólo para coordinar los servicios de educación y salud, cuando en la práctica hubiera sido también aceptable que éstos participaran en el proceso de transferencias de recursos cuya función se hacía única y exclusivamente a través de las Unidades de Apoyo Estatal Progresista²³. El único vínculo que se daba –con un muy reducido poder de gestión– era mediante una Oficina de Enlace Municipal de Progresista establecida en cada uno de los municipios en los que tenía presencia el programa.

En suma, a esta falta de coordinación se le añaden otras causas que se generaron automáticamente debido al marco operativo del programa (los criterios de selección de los beneficiarios, la designación de las promotoras comunitarias, el tipo de bienes que se distribuyen, y

²³ El hecho de que Progresista funcionara a través de la distribución de transferencias directas bimestrales en efectivo, puede que haya sido mejor visto por la población que una transferencia indirecta u obra pública que llevara a cabo el municipio. Esta situación propició que –de alguna manera–, la población vea al gobierno federal como al que se le debe agradecer dado que los otros niveles de gobiernos tuvieron una nula participación en el funcionamiento del programa

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

algunos otros procedimientos de operación del programa) que propiciaron un grado de malestar, e incluso de alteración del tejido social comunitario.

5.6 Progresas y su relación con los procesos político-electorales

La relación que tuvo el programa Progresas con los procesos políticos electorales, fundamentalmente del año 2000, ha sido poco documentada. Aunque para ese entonces el programa tenía escasos tres años de operación, éstos ya representaban un periodo bastante considerable como para ser manipulado a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya que el programa se había hecho presente en la mayoría de los municipios y localidades marginadas gobernadas principalmente por este partido.

Aún cuando el clima político en México tiempo antes de las elecciones de 2 de julio del 2000 ya era intenso, se incrementó en el momento en que los "sondeos de opinión electoral" indicaron que el candidato del PRI estaba perdiendo ventaja rumbo a la presidencia. Desde ese entonces, el partido reforzó su trabajo en busca de votos, incluyendo el uso de "lealtad" hacia dentro, esto es, que la burocracia estuviera obligada a participar en la campaña (Hidalgo, 2000). El candidato del PRI instigó a los gobernadores priistas para volcarse al esfuerzo y ganar la presidencia. Los programas gubernamentales vigentes en ese año se reconocerían como trabajo del partido y de funcionarios públicos prometiendo más y mejores programas a cambio del voto.

No obstante, ya existía una creencia generalizada por parte de la sociedad civil y entre los diferentes partidos políticos de oposición (PAN, PRD, PCD, PT, PDS) de que la entrega de los programas sociales gubernamentales estaba, en cierto modo, condicionada al compromiso de votar a favor del partido en el poder en algunas regiones. Y que en correspondencia con este entendido varias comunidades habían tomado la decisión explícita de rechazar los programas gubernamentales, sobretodo el Progresas, para no comprometer su voto. Algunas autoridades estatales, municipales y locales mencionaron que el Progresas estaba principalmente dirigido a comunidades identificadas con el PRI.

De este modo, como producto y herencia del "clientelismo" político, en las áreas rurales se pusieron en marcha viejas prácticas para la compra y coerción del voto. En Oaxaca y Yucatán, por ejemplo, la distribución de regalos fue notoria en los meses anteriores a la elección del 2000 e incluso el día de las elecciones, en formas de desayunos y almuerzos gratis para los votantes. Otra táctica utilizada por los gobernadores del PRI, en los estados empobrecidos del sur, fue el pago de

cheques estratégicamente distribuidos durante ese tiempo a los beneficiarios del Progres a (Spalding, 2001:5-6). También, se insertaba literatura a favor del candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida Ochoa, dentro del material de difusión del programa Progres a. En otras partes los promotores del PRI fueron casa por casa preguntando por los números de las credenciales de elector emitidas por el Instituto Federal Electoral (IFE) y registrándolos, aparentemente en un intento de convencer a los votantes (ver esquema 5.2).

Esquema 5.2. Formato de lista para la compra de votos a favor del PRI



LABASTIDA OCHOA
2000
VOTAR 02 DE JULIO DEL 2000

LOS ABAJO FIRMANTES NOS COMPROMETEMOS A VOTAR
POR LOS CANDIDATOS A PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,
GOBERNADOR DEL ESTADO, SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES
EL PRÓXIMO 02 DE JULIO Y 26 DE AGOSTO DEL 2000.



SAMI DAVID
GOBERNADOR
26 DE AGOSTO DEL 2000 VOTAR

Distrito: _____ Municipio: _____ No. de Sección: _____ Promotor: _____

No.	APELLIDO	NOMBRE	DOMICILIO	FOLIO DE ELECTOR	FIRMA DE COMPROMISO	VOTÓ
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
11						
12						
13						
14						
15						
16						
17						
18						
19						
20						
21						
22						
23						

Fuente: Global Exchange, (2000).

Asimismo, en algunos casos, las élites económicas locales utilizaban su poder político, usando el fraude y la violencia electoral donde no pudieran generar los votos a través de algún otro medio, tal como se puede notar en los documentos electorales que presentamos a continuación (ver esquema 5.3 y 5.4).

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Esquema 5.3. Propaganda política del PRI

Francisco Labastida Ochoa quiere ser el Presidente de todos los mexicanos y apoyar fundamentalmente a las familias que vive en condiciones de pobreza.

El 2 de julio
vota por Francisco
Labastida Ochoa



Mis
compromisos
contigo

VOTAR

LABASTIDA
2000

Fuente: Global Exchange, (2000).

Aún cuando los resultados en las elecciones del 2 de julio del 2000 no favorecieron al PRI, quedando por primera vez en la época pos revolucionaria un partido de oposición a la presidencia de la República, las viejas prácticas clientelares pudieron haber arrojado algún resultado favorable para el partido oficial. Uno de los chantajes fue el esparcimiento de un rumor de que desaparecería el Progresas si el PRI perdía las elecciones de julio, además de que varios grupos de beneficiarios fueron amenazados con perder sus beneficios si apoyaban a un partido de oposición. Tales amenazas eran especialmente efectivas en las comunidades donde su aislamiento lingüístico o geográfico determina que tengan un acceso limitado a información o entre la gente pobre cuyos extremos de pobreza les hacen enormemente dependientes al pago por parte del gobierno.

En un informe titulado "Dinero del Diablo", presentado por la *Red Nacional de Asesoras y Promotoras Rurales* (2000), se señalaba que las promotoras del Progresas se elegían mediante mecanismos poco claros y distintos a la elección de la asamblea como estipula la Secretaría de Desarrollo Social, aunado a que algunas de ellas eran militantes del PRI²⁴. En este documento se

²⁴ El informe "Dinero del Diablo" se presentó en el marco de la Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas: La mujer en el año 2000: Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI, en el panel de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

evidenció la manipulación política de que fueron objeto las beneficiarias de Progresá, con denuncias recabadas en la Sierra Norte de Puebla. Las beneficiarias manifestaron ahí que fueron amenazadas con retirarles el apoyo económico si se negaban a asistir al cierre de campaña del entonces candidato, hoy gobernador priista Melquiades Flores.

Esquema 5.4. Los compromisos de Labastida

LABASTIDA?	LABASTIDA	LABASTIDA	LABASTIDA	LABASTIDA	LABASTIDA
<p>1 Los apoyos de alimentación, becas y útiles escolares continuarán y llegarán a todas las familias que lo necesitan.</p>		<p>5 Se dotará a las escuelas primarias y secundarias del equipo y mobiliario escolar necesario.</p>		<p>9 Se promoverá que la entrega de apoyos de alimentación y becas sea más oportuna y más cerca de sus hogares.</p>	
<p>2 Se construirán y ampliarán las unidades de salud necesarias.</p>		<p>6 Se construirán más escuelas secundarias.</p>		<p>10 Se continuará apoyando a las mujeres.</p>	
<p>3 Se garantizará el abasto de medicamentos en las unidades de salud.</p>		<p>7 Se ofrecerán apoyos para los estudiantes de familias de escasos recursos con buenas calificaciones que quieren continuar sus estudios después de la secundaria.</p>		<p>11 Se impulsarán nuevos proyectos en apoyo al ingreso familiar.</p>	
<p>4 Se ampliarán los apoyos para entregar suplementos alimenticios a la población que más los necesitan: los niños pequeños.</p>		<p>8 Se apoyará a los maestros, médicos y enfermeras para que estén mejor preparados y mejor pagados.</p>		<p>12 Los apoyos y beneficios de los diferentes programas sociales continuarán entregándose con pleno respeto a las preferencias políticas de las personas.</p>	

Fuente: Global Exchange, (2000).

Uno de los usos políticos del "dinero del diablo" -como lo llamaron las propias beneficiarias por desconocer de donde provenían los recursos-, es que el Progresá, lejos de erradicar la pobreza de las familias de las más de 12 mil comunidades pobres, eran amenazadas con el retiro de la beca si no asistían a mítines políticos y proselitistas, anota el informe. Además, el análisis revela asimismo que Progresá aumentaba la carga de trabajo gratuito de beneficiarias y promotores de salud. Este trabajo no se contabilizaba y no se consideraba en la asignación de recursos.

Campaña del Banco Mundial en la Mira de las Mujeres, donde se dio a conocer la evaluación de 11 programas de inversión que promueve el Banco Mundial en Latinoamérica y el Caribe

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, a una semana de las elecciones del 2 de julio, en el mes de junio, Luis Eloy Trejo Salomón, integrante de Servicios para el Desarrollo, A.C. (SEDAC), denunció –en una entrevista hecha por CIMAC- que para recibir apoyo del Progreso, funcionarios pedían la credencial de elector, de donde copiaban los números y las direcciones de la gente que se beneficia con este programa, en las comunidades del Valle del Mezquital. La oficina sede de SEDAC, que se encarga de asesorar a grupos de comunidades para impulsar proyectos productivos, de servicios y derechos humanos, se encuentra en Ixmiquilpan, Hidalgo. Sus proyectos incluyen a hombres y mujeres.

Cabe destacar que dicha denuncia tuvo un sustento real en términos político-electorales, toda vez que en la entidad -de 13 municipios en los que Progreso beneficiaba a más de la mitad de las familias de las comunidades- en las elecciones locales de 1999, el PRI ganó en 10 de éstos.

El Señor Trejo Salomón mencionó que en algunos ayuntamientos como San Bartolo Zocalpan y Chapantongo, llegó personal de la alcaldía con los Comisariados Ejidales a ofrecerles "cosas", a cambio de que la comunidad llenara de votos las urnas para el PRI. Mientras que con los paquetes de Alianza para el Campo, un programa de subsidios otorgados a productores agrícolas a través de la Secretaría de Agricultura (Sagarpa), se beneficiaba a los hombres, con el Progreso se presionaba a las mujeres. Esta operación se hizo en muchas comunidades, pero la ciudadanía nunca se atrevió a denunciarlos.

La misma persona afirmó que SEDAC recibió apoyo financiero del Instituto Nacional Indigenista (INI). El día de la entrega del primer cheque -recibirán otro en septiembre-, dijo que Rosa Maldonado, empleada de la Coordinación Regional del gobierno estatal, insinuó que de no ganar el PRI, era probable todos estos apoyos ya no se realizaran. "Si esto lo hacen con nosotros, que no harán en las comunidades".

No obstante, a pesar de los más de 107 intentos de coacción del voto por parte del PRI, que involucró a funcionarios públicos, las 91 estrategias para comprar el voto a través de programas sociales –principalmente por parte del Progreso- y 27 de compra directa en todo el país, documentadas por Alianza Cívica, este partido perdió el 2 de julio la presidencia por casi siete puntos porcentuales (ver cuadro 5.5); pero ganó en las localidades pobres beneficiadas por el Progreso (véase Meyenberg, 2001:298-299)²⁵. Muchas de estas estrategias fueron dirigidas hacia la

²⁵ No hay que olvidar que el Progreso se puso en marcha después de las elecciones de 1997, en las cuales el PRI obtuvo baja votación. Por tal motivo, no sería difícil imaginar que este hecho haya impulsado la búsqueda de mecanismos para fortalecer las redes clientelares debilitadas del partido. Y si revisamos la base estadística de los resultados electorales de la elección presidencial de México en el 2000, que nos presenta el Instituto Federal Electoral

población femenina: así fue en Emiliano Zapata, Tabasco, sobre las pruebas de Papanicolau, donde para realizar los "trámites" pedían la credencial de elector a las mujeres, o las amenazas en la ciudad de Campeche de perder el subsidio para tortillas ("tortivale"), en el mismo tenor de los condicionamientos Progres a (CIMAC, 3 de julio, 2000).

Cuadro 5.5. Resultados electorales de la elección presidencial de México en el 2000			
Candidato	Agrupación	Votos emitidos	Porcentaje
Vicente Fox Quesada	Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)	15,989,636	42.52
Francisco Labastida Ochoa	PRI	13,579,718	36.11
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	Alianza por México (PRD-PT)	6,256,780	16.64
Manuel Camacho Solís	PCD	206,589	0.55
Carlos Guzmán Pérez	PARM	156,896	0.42
Gilberto Rincón Gallardo	Democracia Social	592,381	1.58
	No registrados	31,461	0.08
	Nulos	788,157	2.10
	Total	37,601,618	100.00

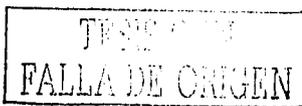
Fuente: Elaboración propia a partir de la base estadística de las elecciones federales del 2000, Instituto Federal Electoral, (2002).

De este modo, queda de manifiesto que la compra y coacción del voto no ha desaparecido en lo absoluto de las elecciones mexicanas, aunque la eficacia de dichas prácticas -como se observó en la elección del 2000 no hayan sido tan determinante para favorecer al PRI y a su candidato Francisco Labastida, dado que se vieron limitadas por las profundas reformas de que había sido objeto meses atrás la ley electoral y por una creciente fiscalización del proceso electoral por parte de observadores independientes al gobierno y a los partidos políticos²⁶.

Ahora que el PRI no está en el poder, es poco probable que el PAN, por sus antecedentes y su origen como partido opositor, prosiga con este tipo de prácticas con el programa Oportunidades. Habrá que esperar a las elecciones federales (intermedias) del 2003 y los procesos electorales locales que se presenten para verificarlo.

(<http://www.ife.org.mx>), vemos claramente una tendencia a favor del PRI en casi la totalidad de las localidades que hasta ese entonces atendía el Progres a

²⁶ Los gobernadores del PRI sacaron ventaja de las medidas de descentralización fiscal en los años noventa para fortalecer la máquina partidaria de conseguir votos, a través de la canalización de los fondos recibidos de los programas federales para reducir la pobreza hacia sus principales electores. En el estado de Puebla, por ejemplo, el gobernador Manuel Bartlett (1993-1999) elaboró una ley estatal para desviar la mayor parte de los fondos de coparticipación federal desde las ciudades controladas por el PAN, hacia las áreas rurales donde le era más fácil al PRI cosechar votantes (véase Ward y Rodríguez, 1999 114-115). Por su parte, Víctor Cervera Pacheco, gobernador del estado de Yucatán de 1993 al 2001, reactivó las redes clientelares del PRI utilizándolas para distribuir una gran cantidad de recursos proporcionados al estado a través de programas federales como el PET, Procampo y Progres a



CONCLUSIONES

Conclusiones sobre pobreza y política social

Como se ha podido apreciar a lo largo de esta tesis, la pobreza, como categoría política y socioeconómica, es un terreno de disputa discursiva. En términos generales, puede entenderse como una forma de vida caracterizada por el acceso insuficiente a ciertos elementos imprescindibles para el bienestar humano. Esta carencia no depende de la percepción subjetiva ni de las características personales de los involucrados, sino de elementos objetivos que se explican en gran medida por el ambiente social en el cual las personas desarrollan su vida. De este modo, el concepto de pobreza se vincula directamente con el de bienestar. Es decir, con la identificación y definición de jerarquías en el amplio campo de las necesidades humanas y con la efectiva posibilidad que tienen las personas de acceder a satisfactorios objetivos de las mismas.

Entonces, finalmente, podemos definir la pobreza como aquella condición o situación social, en la cual un individuo o grupo de personas se encuentran obligados a "funcionar" socialmente sin poder acceder en tiempo y forma a los satisfactores de las necesidades consideradas básicas para la existencia en condiciones humanas. Y debido a que para existir en condiciones humanas es necesario cumplir con una secuencia de procesos acumulativos, se requiere que el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas sea continuo y durante todo el transcurso de la vida.

De acuerdo con nuestra definición, las personas que son pobres son todas aquellas que sobreviven en condiciones "no humanas". Por lo tanto, una política social contra la pobreza no puede sustentarse en la mera "reparación" de estos daños ni mucho menos se puede plantear simplemente su "alivio" o "compensación". Este tipo de enfoque es cuestionable no sólo porque no evita la ocurrencia de daños irreparables sino porque, además, su máxima expectativa es mantener a las personas a la posición donde pueden demostrar que cumplen con las condiciones de pobreza exigidas para recibir cierta asistencia.

Llegamos, por tanto, a la conclusión que no tiene mucho sentido discutir variantes de este tipo de estrategias. Sólo cobra sentido discutir una política social cuyo objetivo sea evitar trayectorias de vida en las que las personas se vean arrastradas hacia la pobreza y que, al mismo tiempo, desarrollen capacidades autónomas para permitirles transitar por otro camino. Por lo mismo, consideramos que tampoco tiene sentido la discriminación entre pobres "merecedores" y "no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

merecedores" de asistencia. No es más problemática la persona catalogada como "más pobre" (pobre extremo) que la "menos pobre" (pobre). Lo problemático, lo irreparable, es la pobreza. Una política efectiva contra la pobreza no puede discriminar entre los propios pobres sino que debe asumir la segregación social que manifiesta la pobreza.

En esta tesis nos dimos cuenta que, las definiciones de pobreza como las políticas aplicadas para regularla están influidas por los métodos e indicadores utilizados para evaluar este problema social. Estos métodos e indicadores no son meros instrumentos técnicos de carácter objetivo e incuestionable sino que se muestran muy sensibles a los criterios utilizados para su construcción. Por ejemplo, los resultados de las mediciones de la magnitud de la pobreza varían conforme a la selección de la unidad de análisis y a los coeficientes utilizados para establecer relaciones de equivalencia entre los miembros de esa unidad. En la literatura sobre este tema pudimos distinguir, en general, tres métodos: el Método de Líneas de Pobreza (LP) o Método Indirecto Unidimensional, cuyo principal indicador es el ingreso; el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o Método Multidimensional Directo, que se apoya fundamentalmente en los servicios básicos a los cuales tiene acceso la familia e infraestructura de la vivienda; y el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), este método combina las variables de NBI y de ingreso o consumo (LP) e incorpora un indicador de exceso de tiempo de trabajo, para obtener un índice integrado de pobreza por hogar que permite calcular todas las medidas de pobreza (entre otras, la incidencia, la brecha de pobreza, el índice de pobreza de Sen).

El más común que se utiliza en México es el que mide la pobreza de acuerdo al ingreso o incapacidad monetaria de las familias para satisfacer sus necesidades básicas. Sin bien, como expusimos en su momento, se reconocen muchas limitaciones al uso del ingreso como medida de las capacidades que tienen las personas para acceder a satisfactores de necesidades humanas, esta práctica también tiene sus fundamentos. El ingreso es una aproximación a la medida de recursos que las personas controlan para demandar bienes y servicios en el mercado. En cierta forma, la disponibilidad de ingresos puede interpretarse como un indicador que conjuga capacidad con libertad de elección, elementos imprescindibles para un concepto de pobreza que se atenga a las capacidades de funcionamiento de las personas en sociedad.

De acuerdo con este último criterio, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el año 2002, estimaron que el 53.7 por ciento de la población total en México vivía en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, las estimaciones hechas por Julio Boltvinik, y fundamentadas en el Método de Medición Integrada de la Pobreza, indican que el número de pobres asciende a aproximadamente 87 por ciento de la población total. Posiblemente, estos resultados tan contrastantes nos explican —en parte— porque el gobierno ha descartado la utilización de este método para medir la pobreza, y a cambio ha utilizado el método de NBI y, a partir de los 80, el de LP como método oficial, ya que a través de éstos se puede determinar un menor número de pobres. Por esta razón, y otras anteriormente expuestas, el Método de Medición Integrada de la Pobreza nos parece el más convincente para acercarnos a un conocimiento congruente y objetivo de la magnitud de éste fenómeno en nuestro país.

Es recomendable, también, dentro de esta discusión, que no perdamos de vista la postura, moderada y crítica con relación al rol del mercado en el desarrollo, que ha intentado adoptar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para explicar el desarrollo y la pobreza.

Pero, no obstante el método que utilicemos para determinar la magnitud de la pobreza en México esta se ha incrementado notablemente en las últimas tres décadas, incluso, así se llegó a reconocer en un documento oficial titulado *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX* que presentó la Sedesol en agosto del 2002. Esto nos deja en claro que no ha existido un avance positivo en la lucha de combate a la pobreza en nuestro país, en el mejor de los casos, las políticas sociales aplicadas sólo han servido para que la población asistida no vea aún más deteriorada su condición social en que se encuentra, y en el peor de los escenarios, infortunadamente el más común, la mayoría de los mexicanos han visto empeorar su situación social por las recurrentes contingencias económicas y políticas que sexenio tras sexenio se nos presentan en el país.

Tenemos un modelo económico que produce un número considerable de pobres cada año y los programas sociales de lucha contra la pobreza (léase Progresá u Oportunidades) no han sido suficientes en cuanto al monto de sus recursos para resolver este rezago. Estos deberían coadyuvar al desarrollo social de los mexicanos. Sin embargo, se desgastan tratando de paliar los resultados negativos del paradigma económico al que México ha entrado desde la década de los ochenta.

El objetivo de las políticas sociales no tiene que ser el de mantener a los excluidos, tal cual su condición, sino de incluirlos, es decir, lograr su inserción social. Por tal razón, consideramos que la política social en México se debe orientar también hacia una definición de las políticas relacionadas con el trabajo, que incluya un seguro de desempleo o un ingreso mínimo de inserción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para la población desocupada (como ocurre en Estados Unidos y Francia respectivamente) como una política de último recurso, de sustitución de cierto ingreso que, por distintas razones no se puede obtener de otra manera. Las acciones a favor de la movilidad social, y no del estancamiento como ocurre actualmente, no deben ser focalizadas, sino generales. La movilidad social debería estar en función del nivel educativo, de la calificación de las personas, de su estado de salud, el resto debería correr por cuenta del mercado. Las políticas sociales estimularán esta movilidad cuando cubran los costos de esta movilidad. Pero en México estamos lejos de una definición de este tipo, porque administrar una política social de esta naturaleza resultaría muy costosa, dado que aquí se mantiene una situación de alto desempleo y una fuerte restricción fiscal.

Lo anterior advierte sobre el campo de análisis de las políticas a las que se atribuye el objetivo de "luchar" contra la pobreza. Como mínimo, son todas las políticas que distribuyen capacidad de demanda entre las personas. Esto involucra tanto a las políticas que regulan la distribución de ingresos monetarios en el mercado como al régimen de Estado de Bienestar que distribuye recursos sociales, ya sea por transferencias monetarias directas o permitiendo el acceso al consumo de bienes y servicios sociales por fuera del mercado.

Entonces, hay muchos elementos que tener en cuenta al momento de analizar las políticas destinadas a luchar contra la pobreza. Este no es un tema meramente técnico sino una cuestión mucho más compleja que involucra una discusión acerca de los procesos y resultados adyacentes a los objetivos que se pretenden alcanzar y a las reglas operativas diseñadas para ello. Esto nos quedó más claro cuando analizamos los principales programas de la política social de lucha contra la pobreza aplicados en los últimos treinta años en nuestro país, y particularmente con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), un programa contra la pobreza extrema, que nos permitió -al final de esta tesis- ilustrar dichos procesos.

Conclusiones sobre el Progesa

El Progesa fue un programa de la política social -aplicado durante el sexenio de Ernesto Zedillo- que pudo ser analizado en muchos aspectos, siendo uno de sus méritos indudables, particularmente contrastantes con Solidaridad y Coplamar, y muchos otros programas sociales, la cantidad de información que generó y algunas evaluaciones que encargó e hizo públicas.

No obstante, en esta tesis fue posible analizar al programa desde otros ángulos: selección de beneficiarios, educación, salud, alimentación, y su uso político en procesos electorales. Aún

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuando el BID y el Banco Mundial lo están promoviendo como un programa "modelo" para otros países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Honduras y Nicaragua).

De este modo, pudimos comprobar que el problema más grave que enfrentó el programa tuvo que ver con la focalización, ya que este método, de acuerdo a la manera en como se aplicó (en dos etapas: en un primer momento, a través del acotamiento territorial de la pobreza extrema en regiones definidas como prioritarias o de alta marginalidad, que son fundamentalmente rurales. En un segundo momento, seleccionando dentro de ese universo previamente acotado a familias consideradas de acuerdo a una serie de criterios, como en pobreza extrema), excluía a los mismos pobres, y paralelamente se presentaba un fenómeno de división al interior de algunas comunidades. Los excluidos de los beneficios del Progresá se sentían fuera de la comunidad y con ello se menguaba la cohesión social intracomunitaria.

Esto ha implicado, además, por un lado, que se hayan dejado fuera de los apoyos estatales a algunas zonas por no considerarse zonas prioritarias, sobre todo zonas urbanas, aún cuando en ellas también vive gente en condiciones de pobreza. Por otro, que se haya dejado sin apoyo a alrededor de 200 mil familias que, viviendo en zonas prioritarias, no fueron seleccionadas y las cuales permanecían –a finales del 2002- aún excluidas de los beneficios del actual programa Oportunidades, sucesor del Progresá, pues se argumentó -en su momento- que son localidades aisladas, y de reciente formación, donde las condiciones de acceso a los servicios de salud y educación se hace aún más difíciles dada su lejanía con las localidades donde si se cuenta con estos servicios.

Posiblemente, la no inclusión de estas familias al Progresá se ha hecho pensando en el criterio de la relación costo-beneficio del propio programa. De ser así, nos parece absurdo que las reglas operativas de un programa de combate a la pobreza extrema, como fue el Progresá, se antepongan a las mismas necesidades de los individuos que son su objeto de atención y justifican la existencia misma del programa. Pero, si se excluyó a estas familias pensando que Progresá podía jugar un papel como incentivo a la migración a localidades donde si tendrían acceso a los servicios de educación y salud, nos parece también inapropiado dado que en muchas comunidades o núcleos rurales, aún en las más apartadas y de muy difícil acceso, conformados por indígenas campesinos fundamentalmente, se diseñan estrategias propias de reproducción social sin la menor necesidad de hacer uso efectivo de dinero y de los servicios de salud y educación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por estas y otras razones, ya expuestas en esta tesis, llegamos a la conclusión que la focalización que se aplica en nuestro país, y principalmente la emprendida por el Progreso puede considerarse una herramienta metodológica insuficiente, excluyente y, por ende, inapropiada que impide acercar los beneficios de una política social, que trata de aliviar la pobreza extrema, a los núcleos humanos aislados y empobrecidos. Asimismo, ha priorizado las áreas rurales por encima de las urbanas por considerar que la disponibilidad de servicios públicos (error que deriva del método de NBI) como agua potable, alcantarillado, drenaje, transporte, alumbrado, escuelas, y hospitales principalmente, hace menos pobres a los sectores urbanos. Sin embargo, en esta consideración se minimiza el hecho de que aún con todos estos servicios la pobreza urbana existe, y ahora es más evidente con la disminución de los subsidios de corte universal y con los cortes que el gobierno ha efectuado en programas sociales netamente urbanos como lo son el subsidio a leche (LICONSA) y el subsidio a la tortilla (FIDELIST). El problema de la pobreza en México es a toda luz social.

Por otro lado, en el plano educativo el programa obtuvo algunos logros al respecto, así lo reconocieron algunas consultorías e instituciones académicas. Sin embargo, discriminaba al otorgar mayor apoyo a las niñas que a los niños que estudiaban, asimismo, se puso mayor atención al incremento de la matrícula escolar en detrimento de la calidad educativa.

En cuanto a la salud se observó un incremento en la asistencia a las clínicas, sin embargo, hubo casos en los cuales se hicieron declaraciones en torno a la insuficiencia de medicamentos y de los suplementos alimenticios (papilla). Además, se hicieron algunas denuncias sobre esterilizaciones obligadas a mujeres indígenas

Asimismo, no obstante las frecuentes pláticas y sesiones educativas que recibían las beneficiarias del Progreso, en cuanto al consumo integral de alimentos, este hecho poco influyó en los patrones alimenticios tradicionales, sustentados principalmente en el consumo de frijol y maíz, que éstas han mantenido por décadas. Con esto, no estamos afirmando que esté mal que el frijol y el maíz formen parte de la dieta de estas familias, sino todo lo contrario, nos explica la importancia que tienen estos productos básicos en la alimentación y nutrición de las familias más pobres de México que viven situaciones de escasez.

Las transferencias monetarias que se otorgaban para la alimentación en ocasiones ayudaban para otras necesidades de la familia, o bien se utilizaba una parte de éstas para el pago de pasajes durante el traslado de la comunidad al centro de pago.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En relación con los procesos político-electorales, hubo localidades en las cuales el Progresista fue utilizado, durante el PRI, como instrumento de coacción política. Existieron evidencias de que algunos políticos amenazaron a los beneficiarios del Progresista con retirarles los apoyos del programa si éstos no votaban por los candidatos del PRI. En cierto modo, esto último nos explica, en parte, por qué en las pasadas elecciones federales del 2 de julio del 2000, el PRI obtuvo la mayoría de votos en las regiones donde operaba el programa.

Visto de este modo, entonces, los únicos impactos positivos observables del Progresista, hasta este momento, pues fija su objetivo en el abatimiento de la pobreza en la próxima generación, son: el aumento en la tasa de asistencia escolar; el cambio en el ingreso del hogar; y, el aumento en la asistencia a las clínicas y la baja incidencia de la desnutrición en niños menores de 5 años. Probablemente, no se será sino hasta después de algunos años, cuando se podría observar el aumento del nivel medio de escolaridad de los jóvenes y niños que están siendo apoyados por el programa. Este aspecto ha conducido a las evaluaciones a concentrarse en estos puntos.

Sin embargo, a partir del análisis y discusión expuestos, es *cuasi* evidente que el Progresista no tuvo como objetivo fundamental aliviar la pobreza en que viven millones de familias beneficiarias y posibles beneficiarias del programa. Más bien, su lógica de acción consideraba que obligando a la presente generación de niños y jóvenes a asistir a la escuela, se abatirán los niveles de pobreza extrema en el futuro. Pero suponiendo que así fuera, ¿qué va a pasar si las condiciones económicas de empleo, o de trabajo por cuenta propia donde las habilidades adquiridas signifiquen una diferencia de productividad, no crecen también? De no ser así, no sabemos qué estará pensando el gobierno hacer para insertar a toda esta generación al mercado laboral. La educación adquirida no se traducirá en mayores ingresos, y la presente generación de niños y jóvenes que fueron apoyados por el Progresista, reproducirán el mismo círculo vicioso de la pobreza en que vivieron sus padres.

Planteado de este modo, los resultados reales de las acciones, de alivio a la pobreza, que llevó a cabo el programa a lo largo de casi 5 años de operación siguen perteneciendo al futuro relativamente distante, y por ende, son aún inobservables. Probablemente los niños y las niñas que fueron beneficiados, y que se encontraban cursando el tercer grado de primaria, actualmente estén cursando el cuarto semestre de secundaria. Los jóvenes que recibieron los apoyos en secundaria actualmente estarán cursando el cuarto semestre de bachillerato, o incluso el último semestre. No obstante, es muy probable que este último cohorte de jóvenes haya iniciado sus estudios de nivel

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

medio superior sin los beneficios del Progreso, dado que este programa comenzó a otorgar sus becas, para este nivel escolar, en el ciclo educativo 2001-2002.

Suponiendo que los resultados del Progreso los podamos observar entre el 2007 y 2010, aún así se visualiza un panorama confuso, dado que el actual programa Oportunidades se ha diversificado y contempla nuevas acciones, entre ellas beneficiar a los pobres urbanos, que difícilmente podrán ser evaluadas en lo que resta de la administración de gobierno de Vicente Fox, porque no han sido bien definidas y se prestan a la ambigüedad y a la confusión. No se especifican los mecanismos bajo los cuales se van a operar las nuevas vertientes, tal como podemos observar en el cuadro siguiente.

Objetivos del Programa Oportunidades (Las "Nuevas Acciones")	
Más y mejor salud, educación y alimentación	
<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento del Programa de Escuelas de Calidad en localidades con becarios del programa. - Priorización de la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud en las unidades de atención a las familias del programa. - Crecimiento de las becas para educación media superior. - Acceso a las Plazas de Educación y a los cursos del Instituto Nacional de Educación de Adultos y el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT). - Acceso al programa Escuela Saludable y al apoyo con lentes a becarios con problemas visuales. - Impulso al programa Comunidad Saludable en localidades marginadas. - Acceso al suplemento nutricional del Programa de Salud y Nutrición Indígena a familias beneficiarias. - Coordinación con el Programa Arranque Parejo y con el Seguro Popular de Salud. 	
Fortalecimiento de la economía popular	
<ul style="list-style-type: none"> - Acceso preferente a proyecto de Empleo Temporal. - Acceso a apoyos para emprender proyectos productivos. - Acceso al sistema de ahorro y crédito popular impulsado por el BANSEFI. - Acceso al programa de mejoramiento de la vivienda rural. - Impulso a proyectos de recuperación ambiental, de bosques y agua, en coordinación con el Consejo Nacional Forestal (CONAFOR). 	
Fuente: Oportunidades (2002).	

Pero en general, la política social instrumentada, en lo que va de estos dos años de gobierno, ha sido continuista, y es un reflejo de las políticas sociales implementadas durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Por otra parte, está descoordinada y es un tanto inconsistente. De facto, hay programas de alivio a la pobreza, de salud y educación, pero no existe hasta hoy una política social integral. Todo lo que hay en este campo, son políticas fragmentarias, es decir, todo lo contrario a lo que busca el gobierno: la integralidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El programa Oportunidades no podrá romper por sí solo la condición de pobreza extrema en que viven millones de familias en el medio rural y urbano. Se requiere de un proceso de desarrollo regional que no se traduzca únicamente a inversión en el combate a la pobreza, sino en un conjunto de acciones comprensivas que apoyen o que generen fuentes de empleo fuera de las regiones, en lugar de ayudas asistencialistas de 450 pesos mensuales que solamente atenúen el problema tan añejo de la pobreza en México.

De hecho, con el propósito de fomentar el desarrollo regional, a principio de su administración (a finales del 2000), Vicente Fox dio a conocer en San Bartolo Tutotepec, Hidalgo, su primer programa propio en materia de combate a la pobreza, denominado "Contigo, manos a la obra. Programa de Atención a 250 Microrregiones" (véase cuadro siguiente). Posteriormente, un año después (a finales del 2001), la Sedesol daría a conocer el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, subtítulo "Superación de la pobreza: una tarea Contigo".

"Contigo" (Vertientes y objetivos)	
<u>Patrimonio y Ahorro Productivo</u>	- Crear redes solidarias en 27 estados. Para fines del sexenio se pretende contar con 500 mil socios. Actualmente hay sólo 212 mil.
<u>Desarrollo Microrregional</u>	- Atender a 1,333 municipios de alta y muy alta marginación y con alta concentración de población indígena, para dotarlos de servicios básicos y fomentar proyectos productivos, en los cuales se instalarán Centros Estratégicos Comunitarios.
<u>Seguridad Alimentaria</u>	- Se trata de una red interinstitucional (SEP, Sedesol, Secretaría de Salud) que busca reducir la desnutrición en menores de 3 años que viven en pobreza extrema; extender la cobertura de Progresa-Oportunidades a 6 millones de familias para el 2006, y vigilar los avances nutricionales de los beneficiarios que reciben la leche Liconsa.
<u>Hogar y Hábitat</u>	- Se pretende crear Agencias de Desarrollo Urbano en las 121 ciudades mayores de 50 mil habitantes; identificar el suelo apto para la vivienda y el crecimiento urbano, así como la demanda potencial en 364 ciudades.
<u>Capacidades</u>	- Dado que actualmente el 37.5 por ciento de las personas mayores de 15 años que viven en las microrregiones es analfabeta; se pretende dejar ese índice en un 10 por ciento para el 2006. Se busca otorgar seguro de salud a las familias en extrema pobreza; y vigilar el mejoramiento nutricional y educativo de los niños beneficiarios del actual programa Oportunidades. - También se prevé la capacitación productiva de hasta 100 mil persona durante este año, y un total de un millón para el 2006, además que se otorgarán 280 mil préstamos.
Fuente: Sedesol.	

Lo que se busca en la práctica, es que la reformulación de la estrategia contra la pobreza integre tanto a los programas manejados por la Sedesol, como aquellos programas asistenciales que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

habían venido operando la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, y la Secretaría de Agricultura. Dicha estrategia incluye acciones de difusión y propaganda, como son las de crear la marca "Contigo" para imprimirla en los productos distribuidos por las tiendas Diconsa y Liconsa, y los que se reciben en los beneficios del Progresá, como las papillas nutricionales y las transferencias económicas.

En el fondo, esta estrategia, que más bien tiene linte de una campaña publicitaria, del gobierno de Vicente Fox, pretende mediante el programa "Contigo", dejar atrás la sombra y nombre, y los colores verde y rojo, de programas sociales como Solidaridad, de Carlos Salinas, y Progresá, de Ernesto Zedillo. Por ello, el sello "Contigo" ya se imprime además en todos los documentos, videos, carteles, recetas, revistas y productos que se entregan a través de los programas sociales operados por el gobierno federal. Más bien, lo que se está tratando de hacer es lograr que la gente identifique las acciones del gobierno como una dádiva que le debe agradecer en el futuro (probablemente en las urnas).

De este modo, "Contigo" ya no representa para la gobierno un programa sino la estrategia de la actual política social que abarca no sólo a las regiones más pobres sino a todo el país. De nuevo se sigue poniendo la atención en la forma de los programas, y no se revisan las estrategias per se. El asunto no es si el programa se sigue llamando Progresá u Oportunidades, eso es lo de menos. El problema es su diseño y forma de operar. En todo caso, lo más sensato sería replantear la estrategia a partir de la participación social.

En este sentido el gobierno no ha encontrado el camino correcto para conducir la política social de alivio a la pobreza, y en su lugar ha utilizado lo que hoy se tiene como infraestructura de política social como el instrumento para aumentar la popularidad del presidente Vicente Fox. La continuidad de estrategias pasadas significa, de fondo, la continuidad de la desatención de los grupos marginados del país. La estrategia de dar dádivas gubernamentales hacia la población, nos recuerda el más puro estilo priista utilizado durante varias décadas, que se tradujo en buenos resultados en los momentos electorales ¿dónde ha quedado el gobierno del cambio?

La evidencia presentada en esta tesis sugiere que hay acciones que no llevan a un fin por más que se declare ese fin. Esta es la mayor contradicción por donde los políticos suelen arrastrarnos, pero finalmente no puede violentarse aquel principio ontológico de que cada acción tiene su propia naturaleza que se orienta a un fin específico. De ahí la importancia de reflexionar sobre lo que constituye una política social así como sus acciones que la acompañan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Nos ha quedado claro –también– que la tecnocracia sigue presente tomando decisiones para encontrar la supuesta eficiencia económica en los programas. Para ellos, la pobreza representa una situación transitoria y excepcional en una sociedad destinada a prosperar económicamente sólo si se respetan principios de la ortodoxia económica que se vienen imponiendo como únicos e indiscutibles. Pero en los hechos se está desmantelando a las instituciones sociales, dejando a la población pobre en condiciones paupérrimas de indefensión. Se sigue tratando de ver a la pobreza como una circunstancia temporal y que será el esfuerzo individual y el mercado los que la resolverán.

Finalmente, el reto para éste y los próximos gobiernos será el de generar los consensos entre las diversas fuerzas políticas acerca de una política social que incluya a quienes efectivamente la requieren y cuyo horizonte no sea sexenal sino una mayor equidad en la distribución del ingreso y las oportunidades. Este sería el camino para fortalecer un crecimiento económico sostenido que redunde en beneficios para todos los miembros de la sociedad. Asimismo, poner en marcha programas piloto que permitan pronosticar el monto de beneficio óptimo como prioridad para el programa Oportunidades con miras a lograr un balance adecuado entre sus objetivos redistributivos y el objetivo de incentivar la formación de capital humano en las zonas urbanas.

El peor de los escenarios para Oportunidades sería dejar de transferir menos recursos a las comunidades rurales de mayor marginación por destinarlos a las zonas urbanas, y encontrar posteriormente un impacto deficiente en la formación de capital humano.

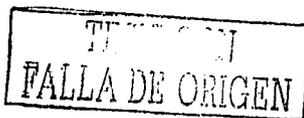
Por otra parte, en cuanto a una agenda de investigación, queda pendiente un análisis riguroso sobre si la participación social, dentro los programas gubernamentales de acción nacional de alivio a la pobreza, constituye el elemento que pudiera marcar las necesidades diferenciadas existentes entre la misma población pobre, que vive en diferentes regiones, y los procesos específicos que pudieran ayudarlos, desde la acción colectiva, a mejorar sus condiciones de vida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FUENTES CONSULTADAS

Libros

- Abranches, Enrique, Sérgio Wanderley, Guilherme dos Santos y Marcos Antonio Coimbra (1994). "Política social e combate à pobreza", 3ª edición. Editorial Jorge Zahar, tercera ed. Rio de Janeiro.
- Banamex (1993). *México social, indicadores seleccionados, 1992-1993*, División de Estudios Económicos y Sociales-Banamex, México.
- Banco Mundial (2000). *What exactly is inequality*, September, Washington.
- — (2000a). *Global Development Finance on CD-ROM*, Washington.
- — (1999). *Combatir la Pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001*, Washington.
- — (1995). *Country Assistance Strategy*, Washington.
- Bazdresch Parada, Miguel (2001). "Educación y pobreza. Una relación conflictiva", en Ziccardi, Alicia, (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Beccaria, L. y Minujin, A. (1985). *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, Documento de Trabajo Núm. 6, INDEC, Buenos Aires.
- Berhman, J., y J. Hoddinott (2000). *An evaluation of impact of Progresá on pre-school child height*, July, IFPRI, Washington, D.C.
- Boltvinik, Julio (1997). "Aspectos conceptuales y metodológicos para estudiar la pobreza", en *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Editorial Siglo XXI, México.
- Boltvinik, Julio y Fernando Cortés (2000). "La identificación de los pobres en Progresá", en Valencia Lomeli, Enrique *et al.*, *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?*, Universidad de Guadalajara, UIA, ITESO, México.
- Bustelo, Eduardo (1998). "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática", en Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin (comps.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Editorial Santillana, Bogotá, Colombia.



- Calva, José Luis (1996). *La falacia del neoliberalismo. El caso de México*, Instituto de la Integración Iberoamericana, México.
- — (1995). "Después del ajuste", en *Estado y políticas sociales después del ajuste*, CPNAFE-UNAM, México.
- Campos, Julieta (1995). *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela de la nación*, Aguilar, México.
- CEPAL (2000). *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, CEPAL, Santiago de Chile.
- — (1995). *Focalización y pobreza*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-INEGI (1993). *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe Metodológico*, INEGI, Aguascalientes.
- CIESAS-Progresa (1998). *Alivio a la pobreza, análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, Memoria del seminario, Ciesas, Progresa, México.
- — (2001). *Resultados de la evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) semiurbano*, CIESAS-Occidente, Septiembre-diciembre.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990). *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, El Nacional, México, 1990.
- COPLAMAR (1983). *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- — (1982). Serie *Necesidades Esenciales en México*, volumen 1: *Alimentación*, volumen 2: *Educación*, volumen 3: *Vivienda*, volumen 4: *Salud*, volumen 5: *Geografía de la marginación*, Siglo Veintiuno Editores, México
- — (1982a). *Memorias de actividades 1976-1982*, COPLAMAR-Presidencia de la República, México.
- — (1977). *Bases para la acción 1977-1982*, México.
- Cordera Campos, Rolando (1993). "Del desarrollo como crisis y de la crisis como transición", en J. J. Blanco y José Woldenberg (comp.), *México a fines de siglo*, tomo II, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí (1999). *El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural*, RIMISP-FAO, Santiago de Chile.
- CONAPO (2000). *La situación demográfica en México*, Consejo Nacional de Población, México.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Conprogesa (1998). *Progesa: Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Coordinadora Nacional del Progesa, México.
- — (1999). "Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación", en *Documento de Divulgación*, México.
- Cosío Villegas, Daniel (1995). *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*, Joaquín Mortiz, México.
- Dieterlen, Paulette (2001). "Derechos, necesidades básicas y obligación institucional", en Ziccardi, Alicia (comp.), *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Dresser, Denise (1994). "Pronasol y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en Vélez, Félix (comp.). *La pobreza en México: causas y políticas para combatirlas*, ITAM, Fondo de Cultura Económica, México.
- Duhaio, Emilio (2001). "Política social, pobreza y focalización", en Ziccardi, Alicia, (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- ENIGH (1994, 1996, 1998). *Encuesta Nacional de Gasto-Ingreso en los Hogares*, INEGI, México.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press. Cambridge.
- Farfán, Guillermo (1987). "Gasto público y bienestar social", en Pérez Germán, y Samuel León, *Diecisiete ángulos de un sexenio*, UNAM, Plaza y Valdés, México.
- FMI (2000). *Balance of Payments Statistics Yearbook*, vol. 2, Washington.
- — (2000). *Estadísticas Financieras Internacionales*, Washington.
- Fox, Vicente (2001). *Primer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
- Fundación Arturo Ronsenueth (1988). *Geografía de las elecciones presidenciales en México 1988*, México.
- FUNDAR (2001). *El ABC del presupuesto de egresos de la federación: el combate a la Pobreza*, FUNDAR, México.
- Geremek Bronislaw (1997). *Poverty History*, Blackwell Publisher, Oxford, UK.
- Gertler, P. J. (2000). *Final report: an evaluation of the impact of Progesa on health care utilization and health status*, July, IFPRI, Washington, D.C.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Giddens, Anthony (1999). *La tercera vía. La restauración de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid.
- Gil, David (1992). *Unraveling social policy*, Schenkman Publishing, Cambridge.
- Global Exchange (2000). *The Pre-electoral Conditions in Mexico 2000. A report by a Global Exchange and Alianza Civica International Delegation*, Washington.
- Gómez Dantés, Octavio (2001). "¿Qué hacemos con la salud de los pobres?", en *Este País*, núm. 122, mayo, México.
- González Navarro, Moisés (1985). *La Pobreza en México*, El Colegio de México, México.
- Gordon R., Sara (2001). "Ciudadanía y derechos sociales", en Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- — (1997). "Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social", en R. Casas *et al.*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México.
- Gortari, Hira de y Alicia Ziccardi (1997). "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", en R. Casas *et al.*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México.
- Gronemeyer, Marianne (1988). "El poder de las necesidades", en Sach, Wolfgang (comp.). *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Editorial Pratec, México.
- Habermas, Jürgen (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Cátedra, Madrid.
- Hill, Michael (1996). *Understanding social policy*, fifth edition, Blackwell Publishers. Oxford, United Kingdom.
- Illich, Ivan (1996). "Necesidades", en: Sach, Wolfgang (comp.). *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Editorial Pratec, México.
- INEGI, (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados de la Muestra Censal*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- — (2000a). *Sistema de Cuentas Nacionales*, México.
- — (1995). *Conteo de población y vivienda 1995*, México.
- Laurell, Asa Cristina (1995). "Las nuevas tendencias", en *Estado y políticas sociales después del ajuste*, CPNAFE-UNAM, México.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Lerner Susana, y André Quesnel (1994). "Instituciones y reproducción. Hacia una interpretación del papel de las instituciones en la regulación de la fecundidad en México", en Alba Francisco, y Gustavo Cabrera (comp.), *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, El Colegio de México, México.
- Levy Algazi, Santiago (1994). "La pobreza en México", en Vélez, Félix (comp.), *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lewis, Oscar (1961). *Antropología de la Pobreza. Cinco familias*. Fondo de Cultura Económica, México.
- — (1980). *Los hijos de Sánchez*, Joaquín Mortiz, México.
- Levy Simon, Barbara (1994): *The empowerment tradition in American social work a history*, Blackwell Publisher, New York.
- Lis, C., y Soly, H., (1979). *Poverty and Capitalism in Pre-Industrial Europe*, Blackwell Publisher, Oxford.
- Lustig, Nora (2000). "Erradicar la pobreza: un gran desafío", en Memoria del Foro: *Superación de la pobreza. Diálogos nacionales*, Banco Interamericano de Desarrollo, México.
- — (1992). *Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social en México*, El Colegio de México, México.
- Lustig, Nora y Arianna Legovini (2000). "Crisis económicas y protección social para los pobres: la experiencia latinoamericana", en Kliksberg, Bernardo (comp.) *La lucha contra la pobreza en América latina*, BID, Congreso Judío Latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- Martínez, Gustavo (1995). *La administración estatal y municipal en México*, INAP, México.
- Marroquín, J. Manuel (1993). *The politics of redistribution and poverty alleviation in Mexico: the Solidarity experience*, tesis de doctorado, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Meyenberg L., Yolanda (2001). *El dos de julio: reflexiones posteriores*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, UAM, FLACSO, México.
- Max-Neef Manfred (1986). *La Economía Descalza. Señales desde el mundo invisible*, CEPAPUR-Nordan, Estocolmo.
- Núñez, Gerardo (1984). *Estrategias de desarrollo rural en México: el caso PIDER*, CECADE, México.
- Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid.

TEXTO CON
 FALLA DE ORIGEN

- O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- Oportunidades (2002). *Reglas de Operación 2002*, Sedesol, México.
- Pérez Alvarado, Tomás (2001). "Las estrategias del gobierno federal", en Arteaga Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente (comp.), *La política social en la transición*, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM, Plaza y Valdés, México
- PNUD-ONU (2000). *Derechos humanos y desarrollo humano. Informe sobre el desarrollo humano 2000*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Barcelona.
- — (1999). *Mundialización con rostro humano. Informe sobre el desarrollo humano 1999*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Barcelona.
- — (1998). *Consumo para el desarrollo humano. Informe sobre el desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Barcelona.
- — (1997). *Desarrollo humano para erradicar la pobreza. Informe sobre el desarrollo humano 1997*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Barcelona.
- Poder Ejecutivo Federal (1998). *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*. Presidencia de la República, México.
- — (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- — (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- — (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- — (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- Polanyi, Karl (2000ed.). *La Gran Transformación*, Ediciones Casa Juan Pablos, México.
- Progresá (2000). *¿Está dando buenos resultados Progresá?*, Informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI, Progresá, México.
- — (2000a). *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Educación, IFPRI, Progresá, México.
- — (2000b). *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Salud, IFPRI, Progresá, México.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

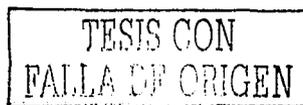
- — (2000c). *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Alimentación*, IFPRI, Progres, México.
- — (2000c). *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a nivel comunitario*, IFPRI, Progres, México.
- — (1999). *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*, México.
- Rabotnikof, Nora (1999). "Hegelianos a sabiendas", en Lechner, Norbert, René Millán y Francisco Valdés Ugalde (coord.), *Reforma del Estado y coordinación social*, IIS-UNAM, Plaza y Valdés, México.
- Rahnama, Majid (1996). "Pobreza", en Sach, Wolfgang (comp.). *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Pratec, México.
- Red Nacional de Asesoras Rurales (RED, 2000). "Dinero del diablo. Ejercicio de revisión de la perspectiva de género en el Programa de Educación, Salud y Alimentación", México.
- Reyes Osorio, Sergio y María de los Ángeles Moreno (1988). "El desarrollo rural integral", en *México: 75 años de Revolución. Desarrollo Económico*, Vol. I, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rímez, Marc y León Bendesky (2000). "Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización", en Clavijo, Fernando (comp.), *Reformas económicas en México 1982-1999*, CEPAL, ESANE Consultores, S: C., Fondo de Cultura Económica, México.
- Sachs Wolfgang (1996). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Editorial Pratec, México.
- Salinas de Gortari, Carlos (1993). *V Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
- Salles Vania, y Tuirán Rodolfo (1999). "¿Cargan las mujeres con el peso de la pobreza? Puntos de vista de un debate", en *Mujer, género y población en México*, El Colegio de México, Sociedad Mexicana de Demografía, México.
- SARH-ONU-CEPAL (1983). *Opciones de evolución del PIDER*, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México.
- Scott, John (1998). "Progres, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México", en *Alivio a la pobreza, análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, Memoria de seminario, Ciesas, Progres, México.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2002). *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, Agosto, México.
- — (2000). *Convenios de Desarrollo Social para el año 2000*, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- — (1999). *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de los resultados del Progreso. Primeros avances*, Progresá, México.
- — (1999a). *Reglas de Operación 1999*, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2002). *Proyecto del presupuesto de egresos de la federación*, SHCP, México.
- Secretaría de Salud (1998). *Anuario Estadístico*, México.
- Sen Kumar, Amartya (1995). "The political Economic of Targeting", en Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (comp.), *Public spending and the poor. Theory and evidence*, Banco Mundial, Universidad John Hopkins.
- — (1998). *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós-Ibérica, Barcelona.
- — (1984). "Poor, relatively speaking", en Sen K., Amartya (comp.) *Resources, values and development*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- — (1982). *Choice, Welfare and Measurement*, Blackwell, Oxford.
- Skoufias, Emmanuel, Benjamin Davis y Jere R. Behrman (2000). "Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el (Progresá) Programa de Educación, salud y Alimentación", en *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Identificación de beneficiario*, IFPRI, Progresá, México.
- Solidaridad, (1991). *Evaluación*, Secretaría Adjunta de Investigación y Análisis del Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, México.
- Spalding, Rose (1985). "The mexican food crisis: an análisis of the SAM" en *U.S.-Mexican Studies*, Documento de trabajo. Center for U.S.-Mexican Studies, La Jolla, University of California, San Diego.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SSP), (1983). *Programa Nacional de Alimentación, 1983-1988*, SPP, octubre, México.
- — (1985). *Antología de la planeación en México 1917-1985*, Vol. I "Los primeros intentos de planeación", Secretaría de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica, México.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- — (1984). *Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- Secretaría de Salud (SSA) (2000). *Encuesta Nacional de Salud*, Secretaría de Salud, México.
- Stafford, Ann (1996). *Neoliberalism-Ideology, Economic Theory or Social Project*, Report from a workshop held in Berlin, May 31, 1996, prepared for the Summer's International Gathering in Chiapas.
- Stewart, Frances (1998) "La insuficiencia crónica del ajuste", en Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin (comps.), *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Unicef, Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Strahm H., Rudolf (1986). *¿Por qué somos tan pobres?*, Secretaría de Educación Pública, México.
- Szekely, Miguel (2000). "Desigualdad en México: una perspectiva internacional", en Memoria del Foro: *Superación de la pobreza. Diálogos nacionales*, Banco Interamericano de Desarrollo, México.
- Tavares Soares, Laura (1999). "Política social y pobreza", en Scheingart, Martha (Comp.). *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Townsend, Peter (1979). *Poverty in United Kingdom*, Allen Lane and Penguin Books, Londres.
- Valencia Lomeli, Enrique y Carlos Barba (1997). *El debate nacional. La política social*. Universidad de Guadalajara, Edit. Diana, México.
- Valencia Lomeli, Enrique y Rodolfo Aguirre (1998). "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental contra la pobreza", en Gallardo, Rigoberto y Joaquín Osorio (coords.). *Los rostros de la pobreza*, ITESO, UIA, México.
- Valentin Charles, A. (1970), *La cultura de la pobreza. Crítica y contrapropuestas*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Van de Walle, D. (1995) "Incidence and targeting", en *Public spending and the poor*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Vélez, Félix (1994, comp.). *La pobreza en México: causas y políticas para combatirlas*, ITAM, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ward, Peter (1989). *Políticas de Bienestar en México 1970-1989*, Nueva Imagen, México.
- Ward M., Meter y Victoria E. Rodríguez, *New federalism and State government in Mexico: Bringing the State back in*, Austin, Texas, Lyndon Baines Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin, U.S.-Mexico Policy Report num. 9.



- Warman, Arturo (1994). *La política social en México, 1989-1994*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Wiggins, N. (1985). "Claims of needs", en Honderich, Ted (ed.), *Morality and objectivity*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Yúnez-Naude, (2000). "Conasupo: the dismantling of a state trader", en *Estudios Económicos*, El Colegio de México, México.
- Zedillo P., Ernesto (2000). *VI Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
- — (1999). *VI Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
- — (1998). *VI Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
- — (1997). *VI Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.
- Ziccardi, Alicia y Carlos Martínez Assad (2000). "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales", en *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía, ISS-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.

Revistas

- Anguiano de Campero, Silvia (2000). "Las estrategias de reproducción familiar", en *Revista KAIROS*, año 4, núm. 7, 2º semestre, Buenos Aires.
- Boltvinik, Julio (1996). "Poverty in Latin America: a critical analysis of three studies", en *International Social Science Journal*, num. 148, June, Oxford.
- — (1995). "la pobreza en México I. Metodología y evolución", en *Salud Pública de México*, julio-agosto de 1995, Vol. 37, núm. 4, Instituto Nacional de Salud Pública, México.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin (1997). "La política social esquiva", en *Espacios*, Revista Centroamericana de Cultura Política, núm. 8, San José, Costa Rica.
- Carrasco, Rosalba y G. Tarriba, (1997). "Política social y empleo", en *El Economista Mexicano*, nueva época, Vol. I, núm. 4, octubre-diciembre.
- Del Val, Enrique (1997). "Política social y combate a la pobreza en México", en *El Economista Mexicano*, Nueva Época, Vol. I, núm. 4, octubre-diciembre, México.
- Dion, Michelle (2000). "La Economía del Gasto Social...", en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, Vol. XVIII, núm. 53, mayo-agosto, México.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Dresser, Denise (1992). "Pronasol: los dilemas de la gobernalidad", en *El Cotidiano*, año 8, núm. 49, UAM-Azcapotzalco, México.
- Duhau, Emilio (1997). "Las políticas sociales en América Latina: del universalismo fragmentado a la dualización", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 2, IIS-UNAM, México.
- Esteva Gustavo (1996). "El debate sobre el desarrollo", en *Economía Informa*, núm. 274, mayo, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Fajardo, Víctor (2000). "La política social focalizada para el combate a la pobreza: dificultades técnicas para su instrumentación", en *Prospectiva*, año 5, núm. 15, marzo, México.
- Hernández Laos, Enrique (2000). "Políticas de estabilización y ajuste, y distribución funcional del ingreso en México", en *Comercio Exterior*, Vol. 50, núm. 2, febrero, Bancomext, México.
- — (2000a). "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México", en *Comercio Exterior*, Vol. 50, núm. 10, octubre, Bancomext, México.
- — (2001). "Retos para la medición de la pobreza en México". en *Comercio Exterior*, Vol. 51, núm. 10, Bancomext, México.
- — (1992). "La Pobreza en México", en *Comercio Exterior*, Vol. 42(4), Bancomext, México.
- — (1990). "Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México", en *Investigación Económica*, núm. 191, enero-marzo, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Lara A., et al. (1997). "Gasto federal en salud en población no asegurada: México 1980-1995", en *Salud Pública de México*, Vol. 39, núm. 6, México.
- Laurell, Asa Cristina (1994). "Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza", en *Nueva Sociedad*, núm. 131, mayo-junio, Caracas.
- Levy Algazi, Santiago (1991). "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", en *Estudios Económicos*, Vol. 6, núm. 1, enero-junio, El Colegio de México, México.
- Lomeli Vanegas, Leonardo (1998). "Los programas de combate a la pobreza en México (1970-1997)", en *Economía Informa*, núm. 264, febrero, Facultad de Economía, UNAM, México.
- López Portillo, José (1977). "Exposición del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados", en *Comercio Exterior*, febrero, México.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Mackinlay G., Horacio y Juan de la Fuente (1993). "Pronasol y el campo: ¿un viraje motivado por los sucesos en Chiapas?", en *Tiempo Sociológico*, año 1, núm. 2-3, septiembre 1993 – abril 1994, UAM-Iztapalapa, México.
- MacNamara S., Robert (1973). "Discurso ante la Junta de Gobernadores, Nairobi, Kenia, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento" (Washington, septiembre de 1973), en *Comercio Exterior*, octubre, México.
- Moguel, Julio (1992). "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", en *El Cotidiano*, año 8, núm. 49, UAM-Azcapotzalco, México.
- Noguera, José A., José Adelantado, Xavier Rambla y Lluís Sáez (1998). "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol., 60, núm. 3, julio-septiembre, IIS-UNAM, México.
- Ordóñez Barba, Gerardo M. (1997). "México en el combate a la pobreza", en *Ciudades*, núm. 36, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, octubre-diciembre, México.
- Peón, Fernando (1992). "Solidaridad en el marco de la política social", en *El Cotidiano*, año 8, núm. 49, UAM-Azcapotzalco, México.
- Pérez Luco, Ricardo (1995). "Una visión ecosistémica de la pobreza", en *Economía Informa*, núm. 237, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Putnam, Robert (1993). "The prosperous community: social capital and public life", en *The American Prospect*, primavera, num. 14, Texas.
- Sen Kumar, Amartya (1992). "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 4, México.
- Solís San Vicente, Silvia (2000). "Reflexiones sobre la transición de la política social en México", en *Revista de Trabajo Social*, Escuela Nacional de trabajo Social, UNAM. México.
- SPP (1982). "Opciones de Evolución del PIDER", en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 6, octubre, México.
- Torres Salcido, Gerardo (2000). "Las políticas de atención a la pobreza: Reflexiones y perspectivas", en *Prospectiva*, año 5, núm. 15 (marzo), México.
- Truman, H. S., (1967). *Discurso de investidura* (enero de 1949), en *Documents on American Foreign Relations*, Princeton University Press, EUA.
- Zermeño López, Felipe (2000). "México 2000: Los problemas del desarrollo de la economía nacional", en *Economía Informa*, núm. 288, Facultad de Economía, UNAM, México.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Periódicos y boletines

- Badillo, Miguel (1994). "Cuestionan la viabilidad del Pronasol y su ayuda a los pobres", en *El Financiero*, jueves 27 de enero, México.
- Boltvinik, Julio (2002). "Dimensiones de la pobreza en México", en *La Jornada*, viernes 01 de noviembre, México.
- — (2000). "El diseño del Progresá", en *La Jornada*, 16 de junio, México.
- Cano, Arturo y Jesusa Cervantes (1998). "¿Quién progresa con el Progresá?", en Suplemento *Masiosare*, *La Jornada*, 15 de noviembre, México.
- CIMAC (2000). "Nulos los intentos del PRI por ganar la Presidencia de la República: Alianza Cívica", en *Boletín CIMAC*, 3 de julio, Comunicación e Información de la Mujer, A. C., México.
- Cuarto Poder (1999), 6 de mayo, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.
- Cuenca del Papaloapan (1999). 30 de mayo, Tuxtepec, Oaxaca, México.
- Diario Oficial de la Federación (1999). *Segunda Sección*, 26 de febrero, México.
- Hidalgo, Jorge (2000). "Beneficia Progresá a tricolor, dice ONG", en *Reforma*, 29 de mayo, México.
- IFE (2000). Resultados electorales de la elección presidencial de México en el 2000.
- *El Financiero*, 19 de enero de 1984.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2000). *Comunicado 44*, México.
- Sedesol (1998). "programa para superar la pobreza 1995-2000", en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero, México.
- — (1996). *Boletín de Prensa Núm. 242/96*, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Desarrollo Social, México
- Turati, Marcela y M. Vega (2000). "provocan división entre comunidades", en *Reforma*, 27 de diciembre, México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ponencias

- Gómez de León, José (1998). "Dimensiones correlativas de la pobreza en México: elementos para la focalización de programas sociales", ponencia presentada en la primera reunión de la Red LACEA/BID/Banco Mundial sobre Desigualdad y Pobreza, Buenos Aires, 21-24 de octubre de 1998.
- Clark, Howard (1998). *Más poder del que imaginamos*, texto preparatorio para la XXII conferencia trienal de la WRI, 19-24 septiembre, War Resisters International, London, UK.
- Spalding J., Rose (2001). "Early social policy initiatives in the Fox administration", ponencia presentada en el XXIII International Congress of the Latin American Studies Association, del 6 al 8 de septiembre, Washington, D.C.

Sitios en Internet

- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org>
- Fondo Monetario Internacional: <http://www.fmi.org>
- Programa Oportunidades: <http://www.oportunidades.gob.mx>
- Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx>
- Secretaría de Desarrollo Social: <http://www.sedesol.gob.mx>
- Consejo Nacional de Población: <http://www.conapo.gob.mx>
- Instituto Federal Electoral: (2002): <http://www.ife.org.mx>
- La Jornada: <http://www.lajornada.unam.mx>
- Reforma: <http://www.reforma.com.mx>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE DE CUADROS Y ESQUEMAS

	Página
Cuadro 1.1. Transferencias de excedentes de la Periferia al Centro a nivel mundial.....	27
Cuadro 1.2. Población pobre (que vive con menos de un dólar por día) en países en desarrollo y economías de transición.....	32
Esquema 2.1. Línea de pobreza y distribución del ingreso.....	45
Cuadro 2.1. Líneas de pobreza extrema y pobreza moderada utilizadas por diferentes instituciones para el caso de México.....	53
Cuadro 2.2. Magnitud de la pobreza en México según los datos de INEGI.....	57
Cuadro 2.3. "Nueva" clasificación de los pobres en México.....	59
Cuadro 2.4. Dimensiones y estratos de la pobreza en México 2000.....	60
Cuadro 2.5. Tamaño del hogar por estrato según método de medición.....	62
Cuadro 2.6. Rezago educativo en México, 2000.....	63
Cuadro 2.7. Características demográficas, económicas y sociales de los hogares en pobreza extrema, 1998.....	66
Cuadro 3.1. Regímenes de Estados de Bienestar y sus dimensiones.....	72
Cuadro 3.2. Reformas del sistema de bienestar social en México.....	75
Cuadro 3.3. La política social en el 2002.....	79
Cuadro 3.4. Objetivos del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).....	82
Cuadro 3.5. Estrategia del PIDER.....	84
Cuadro 3.6. Estrategias del programa Sistema Alimentario Nacional (SAM).....	90
Cuadro 3.7. Vertientes de la política social 1982-1988.....	92
Cuadro 3.8. Estructura y vertientes del programa Nacional de Solidaridad.....	98
Cuadro 3.9. Presupuesto para el Desarrollo Regional y Pronasol.....	99
Cuadro 3.10. Entidades con los mayores recursos para combatir la pobreza (inversión total 1984-1993).....	100

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 4.1. PAC: Paquete Básico de Salud.....	112
Cuadro 4.2. Regiones seleccionadas para arrancar el PASE.....	115
Cuadro 4.3. Vertientes de la política social 1995-2000.....	119
Cuadro 4.4. Regiones de Atención Prioritaria por estado de la República y número de municipios.....	120
Esquema 4.1. Círculo vicioso de la pobreza.....	124
Cuadro 4.5. Montos mensuales de los apoyos económicos para los componentes alimentario y educativo (2° semestre de 2001).....	126
Cuadro 4.6. Suplementos alimenticios.....	127
Cuadro 4.7. Temas de educación y promoción de la salud.....	128
Cuadro 4.8. Frecuencia de atención de salud y acciones prioritarias.....	129
Cuadro 4.9. Grado de marginación en localidades y hogares.....	131
Cuadro 4.10. Cobertura del Progreso.....	132
Cuadro 4. 11. Política enfocada al combate a la pobreza extrema durante el sexenio de Zedillo.....	133
Esquema 5.1. Grado de Marginación por entidad federativa.....	136
Cuadro 5.1. Índices de pobreza bajo diferentes sistemas de focalización/transferencias con un presupuesto fijo e incluyendo los costos de transferencias (porcentaje de cambio respecto a la situación sin transferencias.....	139
Cuadro 5.2. Cobertura anual del Progreso 1997-2002 (entidades federativas, municipios, localidades, y familias).....	147
Cuadro 5.3. Montos mensuales de los apoyos económicos para los componentes alimentario y educativo correspondientes al semestre enero-junio del 2002.....	150
Cuadro 5.4. Años y grados de los exámenes de rendimiento de Progreso-SEP.....	153
Esquema 5.2 Formato de lista para la compra de votos a favor del PRI.....	167
Esquema 5.3. Propaganda política del PRI.....	168
Esquema 5.4. Los compromisos de Labastida.....	169
Cuadro 5.5. Resultados electorales de la elección presidencial de México en el 2000.....	171

ABREVIATURAS

- AFORES: Administradoras de Fondos para el Retiro
- BANRURAL: Banco Nacional de Crédito Rural
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CAPE: Centros de Atención para la Pobreza Extrema
- CEPAL: Comunidad Económica Para América Latina
- CFE: Comisión Federal de Electricidad
- CIESAS: Centro de Investigaciones y de Estudios Superiores en Antropología Social
- CIMAC: Comunicación e Información de la Mujer A. C.
- CNSE: Canasta Normaliva de Satisfactores Esenciales
- CODESO: Convenios de Desarrollo Social
- CONAPO: Consejo Nacional de Población
- CONASUPO: Comisión Nacional de Subsistencia Popular
- CONAZA: Comisión Nacional de Zonas Áridas
- COPLADES: Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado
- COPLAMAR: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
- COPRODES: Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico
- CONPROGRESA: Coordinación Nacional del Progreso
- CUC: Convenios Únicos de Coordinación
- ENCASEH: Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares
- ENIGH: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares
- EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional
- FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- FIDELIST: Fideicomiso Liquidador del Subsidio a la Tortilla
- FIDEPAL: Fideicomiso de la Palma
- FIOSCER: Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos
- FIRA: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- FOBAPROA: Fondo Bancario de Protección al Ahorro

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- FONAES: Fondo Nacional para el Apoyo de Empresas en Solidaridad
- FONART: Fondo Nacional de Apoyo a las Artesanías
- IDH: Índice de Desarrollo Humano
- IFE: Instituto Federal electoral
- IFPRI: International Food Policy Research
- IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
- INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- INFONAVIT: Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- INI: Instituto Nacional Indigenista
- INMECAFÉ: Instituto Mexicano del Café
- INN: Instituto Nacional de la Nutrición
- IPAB: Instituto de Protección al Ahorro Bancario
- LICONSA: Leche Industrializada Conasupo, S. A.
- LP: Línea de Pobreza
- MIP: Medición Integrada de la Pobreza
- NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
- OMS: Organización Mundial de la Salud
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- PAC: Programa de Ampliación de Cobertura
- PAN: Partido Acción Nacional
- PASE: Programa de Alimentación, Salud y Educación
- PASSPA: Programa de Atención de Servicios de Salud para la Población Abierta
- PCD: Partido del Centro Democrático
- PDS: Partido Democracia Social
- PET: Programa de Empleo Temporal
- PIB: Producto Interno Bruto
- PIDER: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
- PIRE: Programa Inmediato de Reordenación Económica
- PNB: Producto Nacional Bruto
- PND: Plan Nacional de Desarrollo
- PNUD: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo

- PPA: Paridad del Poder Adquisitivo
- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- PRD: Partido de la Revolución Democrática
- PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación
- PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad
- SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
- SAHOP: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- SAM: Sistema Alimentario Nacional
- SARH: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- SEP: Secretaría de Educación Pública
- SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto
- SRA: Secretaría de la Reforma Agraria
- SSA: Secretaría de Salud
- STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- TABAMEX: Tabacos Mexicanos
- TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
- UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez y la Infancia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN