



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“DE PROGRESA A PROSPERA: DE LA GENERACIÓN
DE CAPITAL HUMANO A LA CONSTRUCCIÓN DE
PUERTAS DE SALIDA A LA POBREZA”**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

ESTEBAN MARIO GARCÍA RAMÍREZ

DIRECTOR DE TESINA:

MTRO. ABELARDO ANÍBAL GUTIÉRREZ LARA



CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatorias

A Rocío Carmona, esposa, cómplice, compañera.

A mi hijo Alexis cuya locura y ganas de vivir me contagian cada día.

A mi hija Mariana por su inteligencia y gran corazón.

A todas y todos mis hermanos, los que están todavía y los que han cruzado el río del norte y el río de la vida.

A mis compañeros de tantos años en el gobierno federal de los que aprendí el valor del servicio público.

A los más humildes de este país, por los que trabajé tanto para impulsar un cambio social que, sigo teniendo fe, todavía es posible.

Índice

Introducción	5
Capítulo 1. Marco conceptual: dimensiones de la pobreza y enfoques de política social	13
Dimensiones de la pobreza y el desarrollo: hacia la visión multidimensional	14
Enfoques de política social: comunitario vs. Individual	17
Políticas universales vs políticas focalizadas: la transición a los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)	18
El reto de la inclusión laboral y productiva en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)	21
Capítulo 2. La lógica técnico-política detrás de la política social en México	23
Pronasol: el enfoque compensatorio y político-electoral en el combate a la pobreza	23
El surgimiento de Progresá: la tensión entre dos visiones encontradas de la política social	29
De Progresá a Oportunidades: la desconexión entre la política social y la económica	38
Capítulo 3. Análisis de impacto del Programa Progresá-Oportunidades	45
La evaluación de impacto: un componente novedoso	45
Resultados de las evaluaciones externas	50
Progresá-Oportunidades: las expectativas no cumplidas	53

Capítulo 4. Un intento por corregir el rumbo: la transformación de Oportunidades en Prospera (2014-2018)	60
El fracaso del proyecto estrella: el cultivo de Stevia	63
Una breve reflexión. 30 años de impulso a proyectos productivos en México: del neopopulismo de Salinas a las opciones tecnocráticas fallidas	69
El contexto actual: ¿vamos hacia un nuevo fracaso?	83
El uso clientelar de Prospera: factor de sesgo en la focalización de los beneficios	85
De una coordinación encabezada por tecnócratas a una coordinación encabezada por políticos	90
Conclusiones	97
Bibliografía	100

Introducción

Objetivos generales y particulares

Objetivo General

Estudiar la evolución de Progresa a Prospera (1997-2016) e identificar los obstáculos que han impedido a éste, el más importante programa social en México durante los últimos 20 años, constituirse en una puerta de salida efectiva a la pobreza.

Objetivos particulares

- i) Presentar la conceptualización y la evolución histórica de los programas Progresa-Oportunidades-Prospera.
- ii) Identificar los mecanismos y avances

¿Qué aporta este análisis? A pesar de su peso en la política de desarrollo social de los últimos 20 años, son contados los estudios que recuperen las aportaciones y dilemas de Progresa-Oportunidades-Prospera en una perspectiva de 20 años.

Este programa ha concentrado una parte importante de los esfuerzos de política social de los sucesivos gobiernos y también una importante masa crítica de análisis, estudios e investigaciones tanto a nivel local como global.

Durante décadas lo que las distintas administraciones hacían con el programa, marcaba su sello, indicaba sus prioridades, el rumbo de la política social, la hoja de ruta a seguir. El programa fue, a lo largo de este espacio de dos décadas, el más importante presupuestalmente hablando.

A pesar de las distintas transiciones (de PRI a PAN en el año 2000, y de PAN a PRI en 2012) existía prácticamente un acuerdo para la continuidad y fortalecimiento del programa. El núcleo esencial del programa -el enfoque hacia la formación de capital humano y la evaluación de impacto- se mantuvo, aunque cada gobierno incorporó nuevos componentes buscando ampliar la incidencia en la reducción de los factores que condicionan la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Por distintas razones, el efecto de estos componentes adicionales resultó absolutamente marginal para el logro del objetivo anterior. En el marco de esta tesina busco argumentar cuáles fueron las causas del fracaso.

La presente tesina busca brindar elementos de reflexión y balance sobre el programa social más importante que ha tenido México en su historia contemporánea. Con este estudio busco, también, saldar una deuda intelectual y política con mi propia biografía como Director de Apoyo al Diseño de Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social, hoy Secretaría de Bienestar. De mi escritorio salieron recomendaciones y propuestas para mejorar la operación de dicho programa y consolidar sus estrategias de comunicación social a lo largo de las pasadas dos décadas. No fui testigo pasivo, fui actor y parte de la construcción de esta política pública.

Al momento de concluir este trabajo, el Programa Prospera ha sido cancelado por la actual Administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, y sustituido por un Programa de Becas para el Bienestar “Benito Juárez” que será operado a partir de ahora por la Secretaría de Educación Pública. El programa anteriormente era operado por las secretarías de Desarrollo Social, Salud y la SEP. Aunque persiste el esquema de transferencias monetarias, éstas ya no estarán sujetas a condicionamiento alguno (anteriormente lo era la asistencia regular de los niños y los jóvenes a la escuela), lo cual abre un enorme terreno a la discrecionalidad y

rompe con toda posibilidad de evaluación sobre el impacto de las intervenciones en el logro educativo de los niños y en su movilidad social.

Por otra parte, a diferencia del pasado, ya no será a través de un estudio socioeconómico como se incorporará a las familias beneficiarias, sino a través del llamado “Censo del Bienestar” que aplican los llamados “Servidores de la Nación”, un conglomerado de militantes de Morena que tocan de puerta en puerta en las distintas comunidades del país buscando personas susceptibles de integrarse a los apoyos que ofrece el actual gobierno. El carácter aleatorio de este Censo, la ausencia de criterios de geocalización y de una encuesta sustentada en criterios socioeconómicos serios, hace que las posibilidades de sesgo sean altísimas.

En la medida de que estos Servidores formaron parte importante de la red de promoción del voto de AMLO y Morena durante la campaña de 2018, surge la sospecha de que en este proceso de empadronamiento prevalecen criterios político-electorales y no de combate a la pobreza.

En la cancelación de Prospera no ha mediado ninguna reflexión técnica o científica por parte de la actual Administración. La decisión de desaparecer el principal programa social del país es política, está sustentada en prejuicios y ocurrencias, es parte del ajuste de cuentas con el “neoliberalismo”. Desafortunadamente, la mayor parte de la política pública que actualmente se instrumenta bajo el paraguas de la “política de bienestar” de la “Cuarta Transformación” sigue la misma lógica.

Corresponderá a otros realizar el balance crítico de la política social de este sexenio 2018-2024.

Descripción de capítulos

En la medida de que Progres-a-Oportunidades-Prospera es, stricto sensu, un programa orientado a combatir la pobreza, en el capítulo 1, “Marco conceptual: dimensiones de la pobreza y enfoques de política social”, se presentan los distintos enfoques sobre este fenómeno a partir de diversas fuentes y se reconstruye el camino que ha llevado hasta la llamada *visión multidimensional de la pobreza* que ha ganado cada vez mayor popularidad tanto entre la academia como entre los hacedores de política pública a nivel internacional.

Al respecto, cabe señalar que México sentó un importante precedente en la primera década del actual siglo, a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), al conceptualizar y aplicar la *medición multidimensional de la pobreza*, un ejercicio pionero basado en el acceso a aquellos derechos que garantizan el bienestar humano y que supera el restrictivo análisis prevaleciente hasta entonces sustentado en el ingreso per cápita.

En este mismo capítulo se reflexiona, además, sobre la transición del enfoque universalista hacia el enfoque individual del combate a la pobreza. Dicha mudanza fue objeto de un intenso debate entre aquellos que consideraban que la mejor manera de atender a los sectores en pobreza era focalizar hacia ellos los presupuestos y las políticas públicas -a la vez escasos en función de la crisis fiscal del Estado (y que en América se vivió como la “década perdida”)- y entre aquellos que preconizaban la continuidad del viejo sistema en aras de universalizar el ejercicio de los derechos sociales a toda la población. La generalización de los programas de transferencias condicionadas (PTC) en los países de la región latinoamericana, habla, con claridad, que se impuso la visión de quienes apostaban por la focalización.

Fue más que una victoria técnica, fue una victoria de carácter político, porque fue correlativa a la imposición del proyecto neoliberal con toda su reformulación del

papel del Estado y su percepción de la “teoría del goteo”, según la cual, el crecimiento económico producto de las reformas económicas, las privatizaciones y las estrategias de apertura comercial, derramarían tarde o temprano sus beneficios sobre la base de la pirámide social.¹

En la segunda década de este milenio se inició un proceso de reflexión en América Latina para dotar a los PTC de herramientas de inclusión productiva y laboral, un tema que abordo con detenimiento en el marco de este trabajo.

En el capítulo 2, “La lógica técnico-política detrás de la política social en México” abordo una revisión de los programas sociales que precedieron a Progresá, la política pública que inaugura los PTC en México, la cual desemboca en Solidaridad, centro de un debate que continúa hasta nuestros días.

La crítica del carácter clientelar del Pronasol -la herramienta del Presidente Carlos Salinas de Gortari para construir su propia base social al margen del PRI- reviste más importancia que nunca a la luz de lo que está sucediendo con la actual Administración con la instrumentación de una serie de políticas públicas diseñadas para fortalecer la figura de Andrés Manuel López Obrador al margen de todo control normativo y regulación democrática.

El Pronasol invirtió miles de millones de pesos de forma discrecional y su impacto fue irrelevante, si nos atenemos a las cifras de pobreza por ingresos que se registraban en el año 1992 (53% de la población), de acuerdo con el Coneval. La conclusión de buena parte de los analistas consultados converge en que Solidaridad no llegó a la población más pobre, sino que sus recursos fueron

¹ El “efecto derrame”, “teoría del goteo” o “trickle down effect” consiste en que, al producirse un crecimiento económico, parte de éste necesariamente llegará a las capas sociales inferiores. Esto podría explicarse dado que el crecimiento genera gradualmente mayor empleo, más ingresos y mayor consumo. De verificarse esta teoría, se producirá un aumento del bienestar total, y una reducción de la desigualdad, dado que las capas sociales de renta inferior van a crecer más rápidamente que las superiores. Habría cierta convergencia y, por tanto, una reducción de la desigualdad. Esta “teoría del derrame” estuvo muy extendida durante los años noventa.

capturados por grupos organizados en torno a los proyectos político-electorales de Salinas de Gortari y un grupo compacto de funcionarios encabezados por Carlos Rojas Gutiérrez, a la sazón poderoso Subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En este capítulo documento, con precisión, el choque generado por la decisión del Presidente Ernesto Zedillo en 1997, de cancelar el Pronasol y lanzar, en su lugar, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que marca la génesis de los PTC.

Progresá surge como producto, señalo ahí, de la visión de una nueva generación de servidores públicos formados en escuelas de élite del extranjero, y profundamente críticos hacia el papel que había desempeñado el Estado mexicano en el combate a la pobreza y el carácter desordenado e ineficiente de los subsidios a la pobreza que habían predominado hasta entonces.

Estos nuevos administradores, como fue el caso de Santiago Levy, padre de Progresá, eran técnicos, su interés estaba ubicado más en la racionalidad de las políticas públicas que en su efecto electoral.

El lanzamiento de Progresá generó una fuerte ruptura el interior del Gabinete de Zedillo; en este capítulo explico las coordenadas de la discusión y su impacto en los distintos actores. Para destacar la importancia de Progresá, recupero la voz de otros importantes diseñadores y operadores del Programa, como Daniel Hernández Franco, quien ocupara la Coordinación Nacional del mismo en la última etapa del gobierno de Felipe Calderón.

En este mismo capítulo se aborda, la transformación de Progresá a Oportunidades en 2002, la cual buscaba corregir aspectos críticos y dotar al programa de herramientas para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, y reflexiono sobre las razones del fracaso de la vertiente productiva.

En el capítulo 3, “La evaluación de impacto de Progres-Oportunidades: un componente novedoso”, doy cuenta de la importancia que tuvieron el monitoreo y la evaluación en la consolidación, prestigio e internacionalización de esta política pública.

Presento los principales resultados de las evaluaciones externas a que fue sometido el programa a lo largo de los años, destacando el impacto en la salud, la escolaridad y la nutrición de las familias beneficiarias. No obstante, resalto cómo la persistencia de los indicadores nacionales de pobreza a pesar de la inversión de cuantiosos recursos en Progres-Oportunidades, así como la incapacidad del programa para romper con la dependencia crónica de los beneficiarios respecto a los apoyos públicos y la ausencia de mecanismos de movilidad social, llevaron a su transformación en Prospera, Programa de Inclusión Social, marca con la que cerraría en 2018.

El capítulo 4, “Un intento por corregir el rumbo: la transformación de Oportunidades en Prospera” se centra en los siguientes aspectos: los cambios implementados al programa por la Administración del Presidente Enrique Peña Nieto, urgido de presentar un cierto “rostro social” para minimizar las críticas a las reformas estructurales impulsadas por su gobierno; el lanzamiento y fracaso del proyecto productivo estelar de Prospera en Los Tuxtlas, Veracruz, al que acompaño de una reflexión sobre la viabilidad de convertir a los pobres en emprendedores y hacerlos competir en una economía de mercado, y cierro con una reflexión en un arco de tres décadas sobre el fracaso de las estrategias productivas vinculadas a las políticas de combate a la pobreza, desde Fonaes en la década de los noventa, hasta las tímidas iniciativas de las administraciones panistas (2000-2012). Incluyo mi particular visión crítica sobre los esfuerzos que está instrumentando el gobierno de López Obrador para impulsar la generación de ingresos vía proyectos emprendedores en los segmentos de la base de la pirámide social.

Cierro advirtiendo sobre cómo el uso electoral del Programa, y el cambio de directivos motivados por objetivos técnicos y de política pública a otros con perfil de operadores electorales, terminó por dañar, irreversiblemente, su eficacia.

Capítulo 1. Marco conceptual: dimensiones de la pobreza y enfoques de política social

El combate a la pobreza y la reducción de las desigualdades en México sigue siendo uno de los grandes desafíos del Estado mexicano. Desde hace más de 40 años, se han implementado una serie de estrategias y programas gubernamentales para enfrentar la pobreza en sus múltiples dimensiones y manifestaciones.

Existen múltiples definiciones de la pobreza, pero la mayoría de las concepciones actuales de pobreza rebasan las privaciones económicas asociadas al ingreso para incluir limitaciones asociadas a otras capacidades básicas (en el sentido de desarrollo y capacidades propuesto conceptualmente por Amartya Sen²). Es por ello, que actualmente se habla de enfoques multidimensionales de la pobreza y el desarrollo, los cuales se han materializado en los Informes de Desarrollo Humano y las mediciones multidimensionales de la pobreza de Naciones Unidas.³

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tres perspectivas deben considerarse al evaluar si un individuo está en situación de pobreza: (1) si su ingreso está por debajo de una línea de pobreza, (2) si posee los servicios básicos necesarios, y (3) si tiene las suficientes capacidades básicas para funcionar en sociedad.⁴

² Para Sen la definición de pobreza descansa en el reconocimiento de las múltiples dimensiones que afecta, principalmente asociada a la idea del bienestar en términos de la libertades o capacidades de una persona para tomar decisiones y elegir la vida que desea. Sen, Amartya "Sobre conceptos y medidas de pobreza", Comercio Exterior, vol. 42. núm 4, 1992.

³ La visión multidimensional de la pobreza y el bienestar fueron centrales en el desarrollo del Informe de Desarrollo Mundial sobre la Pobreza y el Desarrollo (World Development Report on Poverty and Development) de 2000/2001 del Banco Mundial, así como en la serie de Informes Globales de Desarrollo Humano (Human Development Reports) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de los últimos 10 años más o menos.

⁴ UNESCO, "Justicia global, pobreza y desigualdad en la agenda para el desarrollo después de 2015. Informe de la reunión del Grupo de expertos organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en cooperación con el Consejo

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en México, “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.⁵

Banco Mundial elabora una definición política de la pobreza como un componente aspiracional de los países hacia sociedades más justas: “La pobreza es una idea: una idea política y social que refleja las esperanzas y aspiraciones de una sociedad. La pobreza es lo que esperamos eliminar”.⁶

Tomando como base esta visión multidimensional de las carencias, limitaciones y vulnerabilidades que componen la pobreza, se presenta un breve recuento de las dimensiones de la pobreza y algunas de sus causas.

Dimensiones de la pobreza y el desarrollo: hacia la visión multidimensional

La labor de conceptualizar la pobreza ha sido un desafío de los teóricos políticos, sociólogos y técnicos sociales. Sin embargo, recientemente se ha logrado definir la pobreza a partir de las carencias asociadas a una dimensión en particular. Es por ello, que se ha logrado hablar del concepto de la “pobreza multidimensional” precisamente a partir del reconocimiento de que la pobreza afecta tanto el ingreso, como las capacidades humanas, el acceso a infraestructura y la inclusión social.

Internacional de Ciencias Sociales (CICS)”, París, abril de 2014, disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229938_spa

⁵ Coneval “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, 16 de julio de 2010, DOF.

⁶ Banco Mundial, Ibid.

En un documento de Banco Mundial (2004)⁷, sobre la pobreza en México se presentan algunas dimensiones para conceptualizar dicho fenómeno:

- i. **Pobreza de capacidades/capital humano:** pobreza asociada a las limitaciones en términos de capacidades humanas de la población, entre ellas, salud, nutrición y educación. Se refiere a la falta de capacidades humanas mínimas que permitan llevar una vida saludable y productiva.
- ii. **Pobreza de activos/infraestructura/patrimonio:** más allá de los activos humanos, la falta de activos físicos y financieros es un elemento de pobreza. Esta dimensión se refiere a la pobreza asociada a las carencias y limitaciones en términos de acceso a vivienda, infraestructura básica y cobertura de servicios sanitarios: electricidad, caminos, agua potable y saneamiento.
- iii. **Pobreza de ingreso/gasto:** se define como un mínimo de ingresos o de gasto que permite la compra y el consumo de una canasta básica de bienes privados como alimentos, vestimenta, vivienda y elementos de adquisición privada para educación, salud y otros servicios.
- iv. **Pobreza por vulnerabilidad/protección social:** esta dimensión está asociada al riesgo de caer en la pobreza producto de algunos choques económicos u otras situaciones.
- v. **Pobreza social/inclusión social:** esta dimensión está asociada principalmente a cuestiones sociológicas y de funcionamiento social, básicamente a la participación en la vida comunitaria.

La clasificación anterior es muestra de los esfuerzos por conceptualizar la pobreza a partir de múltiples dimensiones. En México la conceptualización de la pobreza y los esfuerzos por medirla y eventualmente dar evaluar la política social encaminada a su reducción fueron plasmados en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), aprobada el 20 de enero de 2004. La LGDS tiene entre sus

⁷ Lopez-Acevedo, Gladys C.; Walton, Michael “La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno”, Banco Mundial, junio 2004.

objetivos garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos y garantizar el acceso de la población al desarrollo social.

Dicha Ley incorporó mecanismos de seguimiento y evaluación que dieron lugar a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo público con autonomía técnica y de gestión que tiene la misión de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.⁸

En México, ha sido el Coneval quien se ha encargado precisamente de generar la medición multidimensional de la pobreza y quien ha dado seguimiento a la evolución de la pobreza desde su creación en 2004. Después de varios esfuerzos metodológicos, Coneval llegó a una definición de pobreza multidimensional: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”.⁹

Coneval determinó una metodología de medición multidimensional –la cual se ha afinado y ajustado a través de los años– que esencialmente combina la dimensión de bienestar económico asociada al ingreso, con otras dimensiones asociadas a derechos sociales (educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda, entre otros) medidas principalmente por las carencias o privaciones en cada una de estas dimensiones.

⁸ Para una visión panorámica de dicha ley consultar: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

⁹ Coneval “Metodología Multidimensional para la Medición de la Pobreza en México”, Tercera edición, octubre 2018.

La medición vigente permite estimar la pobreza a partir de la estimación de vulnerabilidades tanto por carencia social como por ingresos.

Enfoques de política social: comunitario vs. individual

Después de analizar las dimensiones de la pobreza, ahora resulta útil analizar el rol de la política social y algunos de los enfoques que puede adoptar para atender el reto de la pobreza. Los enfoques de política social podrían clasificarse en enfoques comunitarios y enfoques individuales.

- i. Enfoque comunitario/universal:** está centrado en la idea de desarrollo comunitario local y en la intención de financiar proyectos de infraestructura educativa y/o de salud para proveer a las comunidades más marginadas de los servicios públicos necesarios para superar la condición de pobreza. El enfoque comunitario está basado en la idea de que el desarrollo no puede ser impuesto de manera exógena, sino que sólo las comunidades y los grupos sociales que la integran son capaces de generar de manera endógena las soluciones para mejorar su condición. Esta visión de combate a la pobreza percibe a los programas sociales como meras “ayudas estratégicas para salir de situaciones de pobreza y carencia de oportunidades”, las cuales deben apuntalarse desde el capital social y el empoderamiento de las comunidades.¹⁰ Asimismo, todos los miembros de una comunidad disfrutan de los beneficios de las obras o proyectos realizados, es decir, no existe exclusividad en el goce del bien/servicio. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) es un ejemplo de este enfoque.

¹⁰ Cabrero Mendoza, Enrique "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar". En Ziccardi, Alicia "Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local". México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales- Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.

- ii. **Enfoque individual/focalizado:** este enfoque se centra en focalizar la intervención del Estado para atender las necesidades específicas de los individuos, esto es, se otorgan subsidios directos a los individuos y/o familias para evitar los costos de transacción de la acción colectiva. Este tipo de programas son mucho más transparentes y rigurosos en la selección de los beneficiarios de las intervenciones. A diferencia del enfoque comunitario donde los líderes locales o corporaciones pueden cooptar los bienes y/o servicios al ser intermediarios, este enfoque es mucho menos discrecional y más transparente. El programa Progres/Oportunidades es un ejemplo de este enfoque.

Políticas universales vs políticas focalizadas: la transición a los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)

Los esfuerzos de combate a la pobreza y superación de la desigualdad se han materializado en distintos abordajes de política social, por un lado, están las políticas selectivas o focalizadas, dirigidas prioritariamente a la población que experimenta algún tipo de pobreza; por el otro lado, están las políticas universales que regularmente se organizan de manera sectorial.

Uno de los principales argumentos esgrimidos en el debate que tuvo lugar en la región latinoamericana durante los años ochenta para sustituir políticas universales por políticas focalizadas, se puede resumir de esta manera: las políticas sociales universales destinadas al conjunto de la sociedad se consideraban sumamente costosas e ineficientes, mientras que las políticas sociales focalizadas dirigidas a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza permitían reducir la pobreza de manera más efectiva y a menor costo.

La elección de programas focalizados se justificó en torno a los siguientes planteamientos: i) Contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado con recortes al

gasto social; ii) Concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población y restringir la acción del Estado en materia de política social, cuestionando y evaluando negativamente el principio de universalidad de la política social y proponiendo el desmantelamiento relativo de las políticas universalistas; iii) Preconizar la privatización relativa de los servicios sociales, incluso para los programas focalizados, y iv) Postular que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del derrame y de la reactivación económica, garantizarían a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago para utilizar los servicios privados.¹¹

Sin embargo, la focalización – que más adelante se argumenta vino de la mano en México con las reformas neoliberales emprendidas en materia económica– se vio erosionada por diversas razones: “a) la limitada viabilidad de establecer programas focalizados aislados, ya que, de hecho, la mayoría de los programas selectivos de la región suponía una relación con servicios sociales básicos como los de salud y educación, y b) el creciente reconocimiento de que el énfasis en políticas macro, sectoriales y focalizadas debe ser función de la profundidad y naturaleza específica de la pobreza en cada país”.¹²

Una de las críticas para justificar más adelante la complementariedad entre políticas sociales universales y focalizadas fue que la focalización es más importante cuando la pobreza está muy concentrada y la capacidad de ejecución es buena, pero cuando la pobreza está muy difundida y la capacidad de ejecución es débil, el crecimiento económico, los factores relacionados con el mercado de trabajo y el apoyo de los servicios sociales básicos son las vías más efectivas para enfrentarla.

¹¹ CEPAL “Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe”, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Lima, noviembre de 2015

¹² Idem.

El argumento anterior enfatiza precisamente la importancia de vincular la política social con la económica, lo que conduce a la necesaria complementariedad entre Estado y mercado.

La vinculación de programas selectivos con políticas sectoriales (universales) dio paso a la introducción de los programas de transferencias condicionadas (PTC), los cuales rebasan la visión reduccionista para reconocer que el carácter multifacético de la pobreza requiere de políticas integrales y heterogéneas que ataquen las múltiples causas de la pobreza (retomando el concepto de la multidimensionalidad de la pobreza en términos de ingreso y capacidades).

Los programas de transferencias condicionadas plantean la entrega de beneficios (usualmente monetarios) condicionados a contraprestaciones u obligaciones relacionadas con la inversión en capacidades humanas.

El documento de CEPAL resume las principales lecciones de las experiencias con programas de transferencias condicionadas (PTC) implementados en la región latinoamericana desde fines de los años noventa o comienzos de la década de 2000:

- i. La necesaria coordinación de las políticas de superación de la pobreza con la política macroeconómica y las políticas de desarrollo productivo, y su vinculación con las reformas generales de política social;
- ii. La inserción estratégica de la focalización como complemento de las instituciones vigentes y no en competencia con ellas (tal inserción estratégica y complementaria tiene repercusiones globales en la política social y su ámbito institucional); establecer derechos y obligaciones de los destinatarios de las políticas tiene consecuencias y es preciso tomar medidas para que ellos puedan hacer efectivos esos derechos y obligaciones (en otras palabras, cuando se exige una contraprestación

- por parte de los destinatarios, debe garantizarse el acceso efectivo a una oferta pública, generalmente en materia de salud o educación);
- iii. La necesidad de velar para que los recursos destinados a estos programas sean sostenibles.¹³

El reto de la inclusión laboral y productiva en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)

Uno de los retos en la región de América Latina ha sido precisamente que las transferencias condicionadas no sólo contribuyan al alivio de la pobreza, sino que permitan una verdadera ruptura con la reproducción o transmisión intergeneracional de la misma. La CEPAL afirma que “una preocupación común para los programas de la región es combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con servicios tendientes a mejorar las condiciones actuales y futuras de inclusión laboral y generación de ingresos”.¹⁴

Los programas de transferencias condicionadas que contemplan servicios de inclusión laboral y productiva pueden clasificarse en dos categorías: una de apoyo a la oferta y otra de apoyo a la demanda de trabajo:

- *Programas de apoyo a la oferta de trabajo:* tienen el objetivo de incrementar los activos de las personas a través del mejoramiento de sus conocimiento y capacidades, fomentando, por ejemplo, la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de formación básica.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

- *Programas apoyo a la demanda laboral:* están compuestos por acciones como:
 - Apoyo al trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento para que los beneficiarios puedan poner en marcha y mejorar pequeños negocios;
 - La generación directa de empleo que consiste en la expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos de emergencia o planes de desarrollo local que operan ofreciendo puestos de trabajo temporales a los adultos en edad de trabajar que viven en hogares destinatarios de los programas de transferencias condicionadas
 - La generación indirecta de empleo mediante subsidios económicos públicos otorgados, usualmente por un tiempo definido, a la contratación de los adultos en edad de trabajar destinatarios de los programas de transferencias condicionadas por parte de empresas privadas. Con estos subsidios se reducen los costos laborales y se cubre parte del salario o de las contribuciones a la seguridad social.

En esta tesina se recorre la ruta de la política social en México desde el Programa Nacional de Solidaridad que contenía un enfoque principalmente comunitario para combatir la pobreza a inicios de la década de los noventa, el inicio de la focalización de los programas sociales a inicios del año 2000, hasta la transición a Oportunidades-Prospera que operó justamente con el propósito de articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, con énfasis en aquellos relacionados con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico y la inclusión financiera y laboral.

Capítulo 2. La lógica técnico-política detrás de la política social en México

Pronasol: el enfoque compensatorio y político-electoral en el combate a la pobreza

El diseño e instrumentación de programas de superación de la pobreza en México cuenta con una tradición de más de 40 años. Las primeras líneas de acción para el combate a la pobreza rural en México datan de 1973 cuando se creó el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER) vigente hasta 1982.

Los esfuerzos continuaron a través de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) que se instrumentó de 1977 a 1982, mientras el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) se creó en 1980.

El objetivo de esta primera generación de programas fue destinar recursos públicos a los pobres residentes del campo como parte de una política para abatir la marginación y promover el desarrollo en las comunidades rurales. En 1983, como parte del ajuste ocasionado por la crisis económica de 1982, éstos y otros programas fueron eliminados o asimilados en otras acciones del Gobierno Federal.

La génesis del Programa Nacional de Solidaridad como un mecanismo compensatorio ante el proceso de reforma económica de la década de los ochenta, se explica muy bien en la siguiente cita: “La crisis que estalló en 1982 limitó los recursos públicos destinados a redes mínimas de protección social para los pobres al tiempo que provocó la pauperización de importantes sectores de la población. Hacia finales de la década de 1980, cuando llegó a la presidencia

Carlos Salinas de Gortari, la atención a la pobreza se presentaba como un imperativo político, sobre todo frente al cataclismo electoral que había provocado la fractura del PRI. Salinas puso en marcha al llegar a la Presidencia el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyo objetivo era el abatimiento de la pobreza de las zonas indígenas y rurales y de la población de las zonas áridas y urbanas, a través de la ejecución de acciones en seis componentes básicos: alimentación, salud, educación, vivienda, proyectos productivos y empleo.¹⁵

En 1988 surge entonces el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) como el primer gran esfuerzo en el combate a la pobreza a partir de tres componentes básicos: a) bienestar social, b) producción, y c) infraestructura.

La novedad de Solidaridad fue el involucramiento activo de la población beneficiaria en la concepción, ejecución y seguimiento de las acciones a través de la creación de numerosos Comités de Solidaridad que abarcaron ámbitos como educación, salud, agua potable, drenaje, urbanización, proyectos productivos, etc.

En mayo de 1992, Carlos Rojas Gutiérrez, Coordinador General del Pronasol, se expresaba así del programa: “El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) tiene su origen en las formas de trabajo que los mexicanos practican para hacer frente a sus problemas vitales. Algunas instituciones solidarias han conservado su modelo tradicional, mientras que otras han adoptado nuevas formas de organización. El tequio, las mayordomías, las faenas y la mano vuelta, lo mismo que los comités de electrificación, las juntas de vecinos o de padres de familia, son ejemplos, entre otros muchos, de la cooperación voluntaria para lograr metas que brindan beneficios en lo individual y en lo comunitario, reforzándose los lazos de unidad, seguridad y reciprocidad en la ayuda y protección conjuntas. La solidaridad supera cualquiera de los esfuerzos aislados de los sectores de la sociedad; la unidad y participación de todos ellos es el mayor recurso del país ante

¹⁵ Romero, Jorge Javier, Periódico Milenio, 6 de septiembre de 2014.

las urgentes necesidades de quienes no cuentan con los mínimos de bienestar y frente a los desafíos del mundo contemporáneo. El Gobierno de la República reconoce su importancia y vigencia al recuperarla como esencia del Programa, y al recogerla de las prácticas cotidianas de las comunidades rurales y de las colonias populares”.¹⁶

En el marco del modelo burocrático-autoritario, que había prevalecido desde la década de los años 40 en las políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de la población, Solidaridad parecía “aire fresco” en medio de un ejercicio gubernamental refractario a la incidencia de los ciudadanos en el espacio público. Se generó, así, una experiencia sin precedentes de organización y movilización comunitaria que despertó un gran entusiasmo cívico, y se creó un entorno político y un imaginario social favorable al empoderamiento de los más pobres y a su participación activa en el diseño e instrumentación de políticas públicas.

Sin embargo, Pronasol nunca dejó de ser un programa vinculado de manera directa a los intereses del presidente Carlos Salinas de Gortari, sustentado en mecanismos clientelares¹⁷ y poco transparentes.

John Scott enfatizaba las limitaciones de Pronasol en cuanto a la focalización de beneficios y la capacidad organizativa de los más pobres para incidir en su bienestar de esta manera: “Aunque la estrecha asociación de este programa con la controvertida figura presidencial que lo impulsó, provocó que sus limitaciones se

¹⁶ Véase “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, Revista Comercio Exterior, vol. 42, núm. 5, mayo 1992 pp. 440-448.

¹⁷ “Los comités de Solidaridad que surgieron a lo largo del país se convirtieron en uno de los instrumentos políticos más importantes en manos de la Presidencia. Pronasol fue un programa presidencialista exento de la vigilancia y el contrapeso de otras instituciones...siguió una lógica plebiscitaria mediante la cual el presidente apeló directamente a los pobres sin la tradicional intermediación del aparato burocrático-sindical del sector social. Los criterios de asignación de recursos fueron enormemente discrecionales y prevalecieron consideraciones de tipo político-electoral por encima de criterios estrictamente sociales”. Jones, Claudio; Trejo, Guillermo. “La política social bajo el nuevo modelo económico: dilemas políticos de una reforma pendiente”, Fundación Rafael Preciado A.C., agosto 1998, p. 55-57.

hicieran más evidentes que sus virtudes--en particular acusaciones de fines políticos más que compensatorios--esto fue consecuencia también de la aparente discrecionalidad y falta de transparencia en la asignación de los recursos del programa, en ausencia de mecanismos claros de focalización y evaluación de impacto. De hecho, la falta de información clara y detallada sobre estas asignaciones ha imposibilitado, hasta la fecha (1999), una evaluación rigurosa de su impacto. Sin embargo, tanto su diseño, como la evidencia disponible, sugieren dos limitaciones importantes. Primero, dada la ausencia de mecanismos claros de focalización, y la asignación en función de las demandas organizadas de las comunidades, es probable que el programa no haya llegado en forma prioritaria a la población en pobreza extrema, que no es en general en México la que mayores oportunidades organizativas tienen para hacer oír sus demandas. Segundo, su impacto en las comunidades beneficiarias se vio limitado por la ausencia de una estrategia de inversión integral y prioridades claramente identificadas. En particular, la gran mayoría de los recursos de Pronasol se invirtieron en infraestructura social básica, con un impacto indirecto y más bien incierto sobre el consumo y oportunidades de vida de las comunidades beneficiarias”.¹⁸

En 1992, en pleno auge del Pronasol, la investigadora Denise Dresser, señaló que “Solidaridad se ha convertido en un vehículo para el fortalecimiento del poder presidencial en México, y el éxito del programa se debe en gran medida al activismo personal de Carlos Salinas. Pronasol ha sido caracterizado como un testimonio a la audacia política del presidente, en la medida en que brincó por encima del PRI y el gobierno mismo para legitimar al régimen. Las acciones realizadas por el Pronasol han tenido un efecto político favorable para el PRI ya que la población ha visto en Solidaridad el cumplimiento de los compromisos presidenciales. Solidaridad emergió como el concepto clave del gobierno en el Tercer Informe de Gobierno (1992). Lo que comenzó como un programa

¹⁸ “México: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Lecciones para una Reorientación de las Políticas”, Estudio RIMISP-FAO, 2 de julio de 1999, p. 5.

asistencial se ha convertido en un principio de gobernabilidad con ideología, organización, recursos, militantes, y objetivos que se extienden mucho más allá del alivio a la pobreza”.¹⁹

En otra contribución, Dresser señaló lo siguiente: “Pronasol fue el programa estrella de Salinas, el más exitoso, el más eficaz, porque logró lo que buscaba: 1) Someter a las élites locales y regionales vía representantes del Presidente en los estados que opacaron y desplazaron a los gobernadores; 2) Distribuir recursos de manera discrecional, sin controles democráticos sobre la actuación de los delegados; 3) Usar la política social como una herramienta de clientelismo electoral, ya que los delegados de Pronasol después fueron candidatos del PRI y ganaron con una proporción de votos mucho mayor que otros contendientes. Pronasol contribuyó a fortalecer prácticas antidemocráticas como el presidencialismo revigorizado, el uso politizado del presupuesto y el intercambio de bienes por votos, que han sido los principales obstáculos a la evolución democrática en México”.²⁰

Sobre el financiamiento y operación del Programa, Jorge Javier Romero apunta: “La historia de Pronasol es bien conocida: para financiarlo se usaron parte de los recursos obtenidos de las privatizaciones de las empresas públicas y pronto se convirtió en un gran paraguas para cubrir todo el gasto clientelista con el que el presidente pretendía recuperar el control político perdido con la escisión cardenista. El gasto fue ingente y su distribución discrecional. Bajo la marca Solidaridad se hicieron grandes inversiones carreteras lo mismo que pequeñas canchas de básquet en pueblos apartados. Los comités de solidaridad pulularon como redes captadoras de recursos públicos. Incluso algún estudio se ha aventurado a decir que fueron recursos del Pronasol los que permitieron al EZLN

¹⁹ Conferencia en el seminario "Mexico's National Solidarity Program (Pronasol): a preliminary assessment", realizada el 25 de febrero de 1992 en el Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

²⁰ “Cordón umbilical” artículo publicado en el periódico Reforma, 13 de agosto de 2018.

comprar armas para su rebelión. Pronasol fue un programa de gasto político y una marca publicitaria. Antes de las elecciones intermedias de 1991, cuando se dudaba de la capacidad del PRI para recuperarse electoralmente, se especuló con la posibilidad de que Salinas utilizara la red organizativa creada por el programa para construir un nuevo partido. El programa operado por una burocracia politizada, no profesionalizada sino dependiente en sus puestos de la lealtad política, hizo que, cuando vino la crisis de 1994-95 y Salinas se volvió el mal encarnado, la marca Solidaridad se convirtiera en sinónimo de dispendio, clientelismo y manipulación de los pobres”.²¹

Existe una extensa literatura que aborda la ausencia de efectos tangibles de Pronasol sobre el bienestar de los ciudadanos, debido a que los proyectos eran guiados por la demanda de los propios beneficiarios, donde los grupos vulnerables tenían menos capacidad de organización y, por lo tanto, menos voz. Por otra parte, si bien el acceso a servicios básicos o infraestructura (no siempre de buena calidad) puede mejorar el bienestar social, no reduce la pobreza asociada al ingreso. Finalmente, los proyectos más intensivos en mano de obra –como la construcción de caminos, sistemas de abastecimiento de agua y electrificación– no dependen de la fuerza laboral de las comunidades, y los proyectos más pequeños que sí demandan mano de obra local usualmente no remuneran a los ciudadanos, ya que ellos lo realizan como una contribución a la comunidad por la vía de esquemas de trabajo y cooperación solidaria como el *tequio* o la *mano vuelta*.

Molinar y Weldon han comprobado estadísticamente que en la asignación del presupuesto del Pronasol “a mayor número de personas en un estado con ingresos menores al salario mínimo, menor dinero de Pronasol era invertido en esos lugares”, lo cual evidencia la ausencia de focalización a la población más

²¹ Romero, Jorge Javier, Periódico Milenio, 6 de septiembre de 2014.

necesitada.²² Esta visión se vería reforzada por el artículo del investigador Michelle Dion donde se comprueba, también con evidencia estadística, que “los recursos de Solidaridad se asignaron con base en criterios políticos” y que “el programa no estuvo dirigido a los estados o regiones más necesitados del país”. Sin embargo, Dion concluye que “tal distribución no consiguió generar más apoyo político para el siguiente candidato presidencial (Ernesto Zedillo); por lo tanto la distribución del gasto social con base en criterios políticos parece haber constituido un uso ineficiente de los recursos gubernamentales, pues no consiguió aliviar la pobreza ni captar más votos para el régimen en el poder”.²³

El vínculo cercanísimo con el proyecto político y la figura de Salinas de Gortari, así como la ausencia de mecanismos de institucionalización que permitieran sostener las acciones más allá de los cambios político-administrativos, devino en la desaparición de Pronasol durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León.

El surgimiento de Progresá: la tensión entre dos visiones encontradas de la política social

En 1997 se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), diseñado para atender a la población en pobreza extrema de las zonas rurales a través de transferencias directas y en efectivo a las madres de familia, a condición de la asistencia de los menores a la escuela, así como el de toda la familia a consultas médicas programadas en los centros de salud.

²² Molinar Horcasitas, Juan; Weldon, Jeffrey “Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales”, revista Estudios Sociológicos de El Colegio de México volumen XII, No. 34, enero-abril de 1994.

²³ Dion, Michelle “La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994”, revista Estudios Sociológicos de El Colegio de México volumen XVIII, No. 53, 2000, pp 329-362.

El surgimiento de Progres a en 1997 tuvo como antecedentes inmediatos la llamada “década perdida”, como se denominó a la década de los noventa en América Latina, caracterizada por una oleada de crisis económicas que abrieron paso a deudas externas prácticamente impagables en la mayoría de los países, grandes déficits fiscales y volatilidades inflacionarias y de los tipos de cambio. Este ciclo se distinguió por significativas restricciones macroeconómicas, con una reducción considerable del gasto público a fin de reducir el déficit gubernamental. Ello condujo a los países de la región a priorizar la estabilización de la economía en detrimento de las políticas públicas de bienestar social.

En la década de los noventa, bajo los principios del denominado “Consenso de Washington”, se impulsó en la región de América Latina y el Caribe un conjunto de políticas orientadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. A partir de estas recomendaciones, los países latinoamericanos adoptaron un vasto programa de reformas, que incluyeron, entre otras: reformas impositivas, disminución de las barreras arancelarias, reorientación del gasto público, privatización masiva de servicios públicos, liberalización financiera, apertura a la inversión extranjera y desregulación del mercado.

Como señala la investigadora Gabriela Agosto Riera²⁴, este proceso estuvo acompañado por “una tecnificación de los equipos político-gubernativos, incorporando a expertos formados en universidades extranjeras, en su mayoría estadounidenses, favorables a la nueva visión neoliberal”, es decir, por el ascenso de la tecno-burocracia mexicana.

Los ochenta marcaron un cambio muy importante en la conformación de los equipos gubernativos en México que anteriormente se integraban, básicamente, por cuadros formados en las áreas políticas. De acuerdo con Roderic Ai Camp,

²⁴ Agosto Riera, Gabriela “Redes de protección social: las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo”, Revista de Políticas Sociales, Año 1, Vol. 0, pp. 49-53.

experto en el estudio de las élites políticas mexicanas, el predominio de los tecnócratas en el Estado mexicano tuvo consecuencias generalizadas: “cambios en las pautas de reclutamiento político, mayor importancia de las carreras profesionales para avanzar dentro del sistema político y, muy significativamente, ajustes en la estabilidad del Estado...”²⁵

Desde la perspectiva de la investigadora Gabriela Agosto Riera: “Entre las características más importantes utilizadas para diferenciar al tecnócrata de su contraparte política en la administración pública se cuentan su educación, su currículum profesional, sus medios de reclutamiento y su fuente de influencia... las características que se atribuyen por lo general al técnico son que posee conocimientos especializados, se incorpora a su carrera y avanza en ella a través de criterios universalistas de evaluación, es apolítico y se considera por encima de la política, toma decisiones sobre la base de la racionalidad y la eficiencia (parece estar describiendo el perfil de Santiago Levy, apunte mío), tiende con frecuencia a subestimar la necesidad de tener en cuenta en su trabajo aspectos de relaciones humanas y política y tiene una influencia cada vez mayor en la acción política”²⁶.

Ai Camp concluye que “El tecnócrata de orientación occidental trae consigo los beneficios que una tecnología universal puede ofrecer a las sociedades en desarrollo; sin embargo, trae también consigo los peligros de recalcar soluciones a problemas que tienen escasa aplicación en México”; es presa de la tentación de “tomar prestados enfoques ya desarrollados en otra parte, inhibiendo con ello la evolución de innovaciones, perspectivas y procesos nacionales propios. Para resolver sus problemas, México no puede ignorar la contribución de ideas extranjeras, pero por otra parte debe reconocer que sus problemas son

²⁵ Ai Camp, Roderic “El tecnócrata en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 45, No. 2, abril-junio 1983, pp. 579-599.

²⁶ Agosto Riera, Gabriela, *Ibidem*.

únicamente mexicanos y que, en el pasado, el Estado resolvió la mayoría de esos problemas desarrollando un proceso exclusivamente mexicano”.²⁷

Dentro de este paradigma se promovió la focalización de las políticas sociales, “en tanto se trataba de identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar programas con el objetivo de asegurar un *impacto per cápita elevado* sobre el grupo seleccionado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios”.

Santiago Levy²⁸ explica la génesis de Progresá en los siguientes términos:

a) A pesar de los esfuerzos para combatir la pobreza aplicados durante varias décadas, a mediados de la década de los noventa, el 24% de todos los hogares vivía en condiciones de pobreza extrema. En el medio rural, la cifra era de 50%. Los pobres del medio rural, por otra parte, vivían en condiciones relativamente peores que los del medio urbano.

b) Existía una enorme dispersión e ineficacia de los subsidios alimentarios. Con objeto de elevar el consumo de los hogares pobres, el gobierno mexicano operaba a mediados de los noventa 15 programas de subsidios alimentarios instrumentados por 10 secretarías y organismos distintos. 75% de dichos subsidios se concentraban en el medio rural, donde vivía menos del 40% de los pobres. Dos terceras partes de los fondos se canalizaban a subsidios generalizados, los cuales no llegaban a los más pobres.

c) La dispersión poblacional dificultaba la entrega de subsidios alimentarios en el medio rural, donde 2.7 millones de personas vivían en 150,000 localidades de menos de 100 habitantes y 7.8 millones más vivían en 33,000 localidades de entre 100 y 500 habitantes. Lo costoso y complicado de hacer llegar los subsidios

²⁷ Ai Camp, *Ibidem*.

²⁸ Levy, Santiago “Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progresá-Oportunidades”, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2006, p. 4-7.

alimentarios a los pobres del medio rural, hacía que éstos recibieran menos apoyos.

d) Los gastos administrativos de las secretarías y organismos que estaban a cargo de los programas absorbían una proporción significativa del presupuesto total.

e) Existía una escasa coordinación entre los organismos lo que se traducía en duplicidades, y en problemas para identificar a los hogares pobres debido al uso de distintas metodologías. Como resultado de la concentración de los recursos en el medio urbano, los considerables errores de inclusión y las dificultades logísticas para llegar a las zonas rurales aisladas, fue que en 1995 60% de todas las familias rurales no recibía apoyo alimenticio alguno del gobierno.

e) Los programas de subsidios alimentarios y de apoyo nutricional funcionaban de forma independiente y no atendían debidamente a los miembros más vulnerables de la familia, como los menores de dos años y las mujeres embarazadas o lactantes. Ello derivaba en que en muchos casos la mayor disponibilidad de alimentos no se traducía necesariamente en una mejor nutrición y estado de salud de los miembros del hogar.

f) Y, por último, las operaciones y el impacto de los programas no estaban sujetos a evaluaciones sistemáticas; las secretarías y dependencias funcionaban con gran discrecionalidad, y la rendición de cuentas era escasa”.

Daniel Hernández Franco, Coordinador de Asesores de la Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota (2001-2005), y Coordinador Nacional del Programa Oportunidades en los últimos seis meses de la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, describe cuáles fueron los principios que animaron la creación de Progresa en 1997: “Además de discutir sobre las acciones específicas que debían ponerse en marcha para priorizar la inversión en capital humano y acerca del tipo de apoyo y la modalidad de su entrega (en especie o efectivo, directo o indirecto), se planteó en los trabajos la condición de cumplir cabalmente

una serie de principios que debían aplicarse para que dicho apoyo en verdad incidiera en el combate a la pobreza:²⁹

1. *Transparencia, a fin de evitar prácticas de tipo clientelar:* este principio se desprende del proceso democratizador del país, que exige crecientemente garantizar la imparcialidad en la aplicación de los programas sociales, percibidos muchas veces como instrumentos de manipulación política.
2. *Criterios objetivos para determinar quiénes debían recibir apoyo:* este principio se relaciona con la disponibilidad de herramientas de planeación (en especial los índices de marginación) que permitan dirigir políticas públicas de manera más certera, ya que se detectó que en el pasado se habían asignado recursos sin tomar en cuenta a las poblaciones más pobres. Se contó con información actualizada que señalaba que la pobreza más profunda se encontraba en las zonas rurales, y hacia allá debía dirigirse prioritariamente el apoyo. Este factor fue clave para delimitar los aspectos operativos del programa en sus primeras fases
3. *Eficacia, para causar un efecto en la condición de pobreza:* se deriva de la cantidad de investigación acumulada a nivel internacional, en la que se revisan distintas experiencias al respecto y se indican aciertos y fallas. Además, la disponibilidad de bases de datos obtenidas de encuestas socioeconómicas y sociodemográficas –en algunos casos comparables en el tiempo- mostraba la dura persistencia de rezagos.
4. *Eficiencia, que se reflejaría en la optimización de los recursos y en la elusión de altos costos operativos:* esto responde a la condición necesaria de un Estado moderno que respondiera a las crisis

²⁹ Hernández Franco, Daniel “Historia de Oportunidades. Inicio y cambios del programa”, FCE, 2008.

económicas de los años ochenta –y a las que se vislumbraban- y que reorientara cualquier acción dentro de un marco de cuidado de los recursos públicos.

5. *Equidad de género*: los trabajos preparatorios y la realización de la Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing en 1995 había logrado subrayar en algunas esferas de la función pública la relevancia de introducir “de origen” la perspectiva de género en las políticas gubernamentales.

El surgimiento de Progresía fue precedido por un amplio proceso de reflexión y debate público no exento de tensiones políticas al interior del gabinete del presidente Ernesto Zedillo, donde participaron dos alas claramente identificadas del Gobierno Federal.

- Por un lado, el ala encabezada por Santiago Levy Algazi –el entonces poderoso Subsecretario de Egresos de la SHCP- conformada por una nueva generación de cuadros tecnocráticos más preocupados por la eficacia de las políticas sociales que por el control político-clientelar, muy críticos hacia los escasos resultados en materia de superación de la pobreza en las áreas rurales por lo que identificaban como deficiencias en el diseño de los subsidios y en los instrumentos de política pública.
- Por el otro, un ala populista-estatista liderada por el entonces Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez, destacado artífice y operador del Programa Nacional de Solidaridad durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari, un funcionario estrechamente vinculado al PRI y a algunos sectores de la izquierda maoísta.³⁰

³⁰ Carlos Rojas fue Secretario General del PRI de 1997 a 1999, y Senador plurinominal por ese partido de 2000 a 2006. Actualmente se ha convertido en un importante asesor del gobierno de López Obrador.

El investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Enrique Valencia Lomelí, hacía notar en su momento “la confrontación más o menos abierta”, que tenía lugar en la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) “entre las políticas sociales neoliberales, encabezadas por el subsecretario de Egresos de la SHCP (donde, se quejaban muchos funcionarios de Sedesol, se "hace la política social") y las que defendían el Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas y el Subsecretario Enrique del Val. Estos se resistieron al enfoque del Progresista y defendieron el esquema de trabajo de Solidaridad, dirigido a comunidades más que a individuos”.³¹

Valencia (2015) relata con mucha precisión esta polémica: “El 26 octubre de 1996, en el marco de la llamada Alianza para el Crecimiento, el presidente Zedillo informó que para 1997 iniciaría un programa para sustituir ‘los esfuerzos dispersos que se hacen en materia de alimentación, salud y educación, lo que permitirá elevar la eficiencia de la inversión en el activo más importante del país: su población’. El grupo articulado en torno al anterior Programa de Solidaridad se opuso fuertemente a estos cambios y al desmantelamiento del Pronasol. Se generó una fuerte batalla entre la continuidad de la política social de Solidaridad y

³¹ Valencia comenta al respecto: “ya desde antes del fin del sexenio salinista, la evaluación del Pronasol había dado lugar a fuertes debates. Santiago Levy (1991) había cuestionado la dispersión en las acciones de combate a la pobreza. El Pronasol estaba estrechamente ligado a la figura presidencial de Carlos Salinas. Con el cambio de gobierno, la crisis de fines de 1994 y el fuerte deterioro de la imagen del expresidente Salinas, el grupo de funcionarios ligados al Pronasol perdía puntos en la correlación de fuerzas; a pesar de ello, seguían al mando de la Secretaría de Desarrollo Social. El nuevo gobierno de Ernesto Zedillo empezó a buscar posibilidades de reforma para los programas focalizados en el combate de la pobreza extrema. Un grupo de técnicos, cobijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y no en la Secretaría de Desarrollo Social, trabajó con Santiago Levy en el diseño de lo que inicialmente fue llamado Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE), que inició en 1995. Esta iniciativa fue duramente cuestionada y transformada tras la intervención de un demógrafo de reconocido prestigio técnico, José Gómez de León, y de personal especializado del Consejo Nacional de Población. Los demógrafos creyeron, entre otros aspectos, que debían otorgarse transferencias por cada hijo y que debía planearse por municipio y no por localidad (la información existente más detallada en el ámbito nacional) ...” Valencia, Enrique “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates”, Annual Reviews, 2015.

un cambio hacia acciones con una focalización más técnica y más centrada en el mundo de la pobreza extrema rural. Al anunciar el inicio del Progresá, su director, José Gómez de León, señalaba que el nuevo programa buscaba ir directamente a las familias, sin intermediarios, para entregar los apoyos y así evitar las distorsiones. Pronasol había sido criticado precisamente por la discrecionalidad en la asignación de recursos y por la promoción de los intermediarios políticos. Cuando el presidente Zedillo decidió poner en marcha oficialmente el Progresá, estaba también zanjando el debate a favor de sus promotores... Así, el tránsito hacia los PTC en México no estuvo exento de conflictos y controversias”.³²

En el Foro sobre la Pobreza Ignorada realizado a finales de octubre de 2014, el investigador Hilario Barcelata Chávez, de la Universidad Veracruzana, hizo una interesante reflexión acerca del significado del enfrentamiento entre estas dos corrientes del Gabinete de Zedillo: “De la conclusión de Levy que el problema de la pobreza extrema es un problema predominantemente rural, se derivó a lo largo del Gobierno de Zedillo una política sistemática de reducción de los apoyos a los pobres extremos de las ciudades. Se eliminó el subsidio generalizado a la tortilla y se redujeron las coberturas de Liconsa y del Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla (Fidelist). A la par, buena parte de los recursos adicionales se orientaron a Progresá, programa emblemático del sexenio, que sólo actuó en el medio rural”.³³

³²“Pocos meses después, algunos de los altos funcionarios del grupo Solidaridad (el secretario Carlos Rojas y el subsecretario Enrique del Val) renunciaron a sus puestos en la Secretaría de Desarrollo Social. Enrique del Val dijo públicamente que renunciaba por diferencias en la concepción de política social, en concreto con la decisión de centrar la política social en la pobreza extrema y no considerar al resto de los pobres; cuestionó que por el solo hecho de que una persona estuviera unos cuantos pesos arriba de la línea de pobreza, no fuera ya sujeto de la política social; se opuso a la eliminación de algunos subsidios alimenticios generalizados y a su sustitución inmediata por el Progresá. El tránsito hacia los PTC en México estuvo inmerso en un ámbito de alta conflictividad política”. Valencia, Enrique “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates”, Annual Reviews, 2015

³³ Foro “Hacia una agenda integral de atención a la pobreza ignorada”, UAM Xochimilco – UNICEF, 2014.

Sin embargo, lo que estaba de fondo, realmente, era mucho más que una diferencia de enfoque sobre el carácter y el alcance de las intervenciones en materia de pobreza urbana y rural³⁴; era un “choque de trenes” entre dos percepciones encontradas sobre la política social.

Levy encabezaba a un sector de la tecnoburocracia zedillista que, además de criticar –con sobrada evidencia empírica- la ineficacia y el alto costo presupuestal de las políticas populistas, señalaba que la excesiva intervención pública podría dar lugar a la aparición de “efectos perversos en el comportamiento de los ciudadanos, que relegan su previsión y delegan en el sector público la satisfacción de necesidades que ellos mismos podrían asumir incurriendo en un menor coste”.³⁵

De Progres a Oportunidades: la desconexión entre la política social y la económica

En 2002, en la presidencia de Vicente Fox, Progres cambió su denominación por el de Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*. De acuerdo con los propósitos expresados por la entonces Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, se trataba no sólo de modificar el nombre de esta política pública. En el fondo, el propósito del gobierno de Vicente Fox era “potenciar” el esquema de desarrollo de capacidades de su antecesor, Progres, “corregir aspectos críticos” y “adecuar el programa a nuevas realidades”.³⁶

34 “La pobreza extrema urbana fue ignorada por el gobierno de Zedillo que concentró 93% del gasto de combate a la pobreza extrema en el medio rural. Dicho sesgo se basó en una sobrestimación del coeficiente de Engel (porcentaje del gasto dedicado a alimentos), lo que llevó a subestimar la línea de pobreza extrema, los niveles de incidencia de la pobreza extrema y la proporción de la urbana, concluyéndose que la pobreza extrema es básicamente un problema rural”. Boltvinik, Julio “La pobreza ignorada. Evolución y características”, Papeles de Población, vol. 7, num. 29, julio-septiembre 2001, Universidad Autónoma del Estado de México.

35 Levy, Santiago “Pobreza y transición democrática en México” p. 6-7.

36 Sedesol “Así se construye Oportunidades”, enero 2003.

Se trató de un “alto en el camino” forzado por la evidencia disponible hasta ese momento sobre las limitaciones de las transferencias monetarias condicionadas para provocar cambios estructurales en las condiciones de pobreza. Había que dar un gran salto hacia delante dotando a Oportunidades de herramientas adicionales para romper las cadenas de la pobreza intergeneracional.

Al programa Oportunidades se incorporaron nuevos componentes, como la extensión de las becas educativas a estudiantes de bachillerato, la apertura de una cuenta de ahorros para los egresados de este nivel educativo, denominada *Jóvenes con Oportunidades*, con objeto de brindarles la opción de contar con un capital semilla para emprender un proyecto productivo, cubrir el enganche de una vivienda social o, bien, sufragar el costo de la inscripción a una institución de educación superior, además de apoyos para los adultos mayores y el otorgamiento de una subvención para los gastos en energía eléctrica y combustibles de las familias beneficiarias.³⁷

Sin embargo, la parte más trascendente de este fortalecimiento de Oportunidades incluía, entre otras, la incorporación de los beneficiarios a programas de empleo temporal, opciones productivas, ahorro y crédito popular, un objetivo que nunca se concretó por distintas razones, entre las que podemos identificar:

- No se tomó en cuenta el contexto de bajo crecimiento económico que prevalecía al arranque de la Administración de Vicente Fox (una tasa de menos del 1% del PIB entre 2001 y 2002), y sin recursos no puede haber reingeniería exitosa de la política social.
- La falta de visión de la élite gubernamental para constituir puentes eficaces entre la política social y la política económica.

³⁷ En el marco de la crisis económica de 2009, se agregaron a Oportunidades nuevos componentes con objeto de reforzar su función de herramienta de protección social, con la asignación de apoyos monetarios adicionales para la alimentación de los niños más pequeños de las familias beneficiarias.

- Ausencia de apoyo político desde el vértice del Poder Ejecutivo –la Presidencia de la República-, a los planes de reingeniería del programa Oportunidades, que constituía posiblemente la única vía para destrabar las inercias contrarias al realineamiento de programas productivos y de crédito a favor del programa para dotarlo de mayores recursos fiscales.³⁸
- El desplazamiento de la visión social del proyecto gubernamental –que empezó a imponerse desde la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)- la cual surge de forma “natural” por la diferencia de lógicas entre la política social y la política económica: el valor máximo de la primera es la equidad, mientras que el de la segunda es la eficiencia presupuestal y los equilibrios macroeconómicos.³⁹

³⁸ “Las prioridades del desarrollo social, muchas veces dramáticamente urgentes, están siempre subordinadas a las decisiones de carácter presupuestario y no sólo eso, sabemos que las propias prioridades sobre las políticas sociales son tomadas por los sectorialistas de las oficinas de presupuesto, mucho más que los formuladores propios de las políticas sociales y los ministerios especializados en esta tarea”, afirma Luis Maira, exministro de Desarrollo Social de Chile, “Superando la pobreza; construyendo la equidad”, Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, enero 1995, p. 67.

³⁹ En el año 2002 en el marco de la discusión acerca de la necesidad de revisar el marco jurídico del desarrollo social, el investigador Rodolfo de la Torre, a la vista de los recortes sufridos por el gasto social durante las crisis económicas de los ochenta y los noventa, afirmó contundentemente y de forma crítica: “Hay razones presupuestales para reconstituir el marco jurídico de la política social. En repetidas ocasiones el gasto social se redujo en mayor proporción que lo que disminuyó el gasto programable, y cuando este último se ha recuperado, el primero no siempre ha regresado a su posición relativa original. Al inicio de los años noventa esto se corrigió, lo que muestra la discrecionalidad en el manejo del gasto social, sin embargo, la crisis económica de mediados de los noventa nuevamente puso en evidencia su vulnerabilidad ante la necesidad de ajustes presupuestales. Claramente, son requeridas previsiones legales sobre el presupuesto social que, sin rigideces innecesarias, le den una dimensión y estabilidad proporcionales a los problemas a atender”. Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas sobre Desarrollo Social, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, noviembre-diciembre 2002.

El avance del pluripartidismo en el Congreso a partir de la década de los noventa y la configuración de un régimen político con mayores contrapesos al Ejecutivo federal, generó algunas condiciones para corregir estas asimetrías entre lo social y lo económico en la determinación de las prioridades presupuestales. Surgió así un mayor respaldo legislativo hacia la protección del gasto social frente a los ciclos económicos expresado en la Ley General de Desarrollo Social promulgada en 2004. Particularmente importante es lo estipulado en el Capítulo III Del Financiamiento y el Gasto, Artículo 18, donde se establece que “Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (las cursivas son mías); mientras que el Artículo 20 dice a la letra que “El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año

Si bien la “estrategia paraguas” de política social del Presidente Vicente Fox, la Estrategia *Contigo*, contemplaba la construcción de vasos comunicantes entre las áreas social y económica, lo cierto es que hubo incapacidad y falta de liderazgo de la entonces Titular de la Sedesol, Josefina Vázquez Mota (2001-2005), para generar un espacio de coordinación interinstitucional que permitiera vincular ambas áreas de política pública y defender la prioridad de las acciones de combate a la pobreza en el marco del proyecto de gobierno. Es cierto que la Sedesol tuvo por primera vez un asiento en el gabinete económico, sin embargo, esto no tuvo efectos trascendentes en los presupuestos destinados a *la productividad social*, en los marcos normativos y en los esquemas de coordinación entre dependencias de la Administración Pública Federal. Sedesol y la Secretaría de Hacienda siguieron caminando por vías paralelas.

El Dr. Miguel Székely Pardo, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol, quien participara de forma destacada en la construcción de la Estrategia *Contigo* del régimen de Vicente Fox, expresaba con mucha precisión en un documento de 2005 cuáles eran las expectativas con respecto a la evolución de la política social y, en ese marco, del Programa Oportunidades⁴⁰: “La transición democrática iniciada en el año 2000 permitió lograr cambios cualitativos

fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del Producto Interno Bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”. En tanto, en la fracción I del Artículo 23 se estipula que “*El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior*” (nuevamente las cursivas son mías). Queda claro por la tendencia histórica del gasto social hacia los años posteriores a la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (el presupuesto asignado entre 2015-2017 ilustra muy bien este hecho), que ésta resultó insuficiente para proteger los recursos destinados a los programas de combate a la pobreza. En un contexto como éste, de restricciones al gasto social, no se presentaron condiciones para asignar mayores recursos hacia el diseño de políticas públicas que pudieran provocar un viraje de los tradicionales enfoques asistencialistas hacia nuevos componentes programáticos que incidieran en el fortalecimiento de la ciudadanía económica de los sectores más vulnerables, entre ellos los beneficiarios del entonces Programa Oportunidades.

⁴⁰ Székely Pardo, Miguel “Política Social para el Desarrollo Humano y el Crecimiento Económico”, Sedesol, 2005, 20 pp

y cuantitativos en el campo de lo social, y se han sentado bases para una nación más justa en donde todo mexicano tenga las mismas oportunidades para desarrollarse como persona. El reto ahora consiste en consolidar estos cambios, y en dar un paso estratégico hacia la modernidad. La propuesta es que *la política social sea el eje para el desarrollo humano y el crecimiento económico de México* (las cursivas son mías). La política social tradicionalmente se ha concebido como un mecanismo de apoyo asistencial a grupos vulnerables o en desventaja. La alternativa que se plantea consiste en convertir a los instrumentos de la política social, en inversiones en la competitividad y productividad de las personas con menores recursos y oportunidades económicas. *El realizar las inversiones en los sectores de la población con mayores carencias cumple un doble objetivo: contribuir a reducir la pobreza ampliando la posibilidad de generar riqueza, y reducir la brecha entre ricos y pobres ampliando las posibilidades de los pobres*” (nuevamente las cursivas son mías).

Después de destacar los apoyos productivos otorgados por la Sedesol durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox, Székely apuntó: “Si bien estos y otros esfuerzos han sido importantes, la realidad es que el crecimiento económico registrado a partir del año 2000 ha sido insuficiente para atender la demanda de más de un millón de jóvenes al año que desea encontrar una oportunidad en el mercado laboral. Además, siguen existiendo un número considerable de programas de microcrédito y otros instrumentos de política para la promoción del empleo, que están dispersos en varias Secretarías, generando duplicidades, falta de cobertura en grandes poblaciones, y sobre todo pulverizando y reduciendo el impacto potencial de este tipo de intervenciones. Para hacer frente a esto hay un papel importante para la política social. En este campo, el reto consiste en consolidar los programas sociales de promoción de opciones productivas, y buscar fórmulas innovadoras que permitan dotar a la población más pobre de oportunidades para utilizar sus capacidades productivamente”. Por supuesto las recomendaciones del Dr. Székely no fueron atendidas.

Todo lo anterior derivó en un debilitamiento progresivo del objetivo de la administración del presidente Vicente Fox de diversificar a Oportunidades y dotarlo de ejes para la generación de ingresos y autoempleo, con el retorno a los esquemas tradicionales de funcionamiento del programa basados en las transferencias monetarias condicionadas para crear capital humano, pero sin vinculaciones ni con actividades productivas ni con el mercado laboral.

El cambio de administración en 2006, con el arribo de Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia, implicó una lógica de continuidad en la mayor parte de las áreas de la política social, incluido el Programa Oportunidades. Si bien se implementaron algunos elementos innovadores, ninguno de ellos estuvo relacionado con el empoderamiento económico de los más pobres.

En el marco de la Estrategia *Vivir Mejor* del presidente Calderón, se instrumentaron algunos programas novedosos como el programa de pensiones no contributivas para adultos mayores de 70 años y más, otros para reconstruir el tejido social dañado por la inseguridad y la violencia en las zonas urbanas (Hábitat y Espacios Públicos), además del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las Madres Trabajadoras con objeto de facilitar su incorporación al mercado laboral. Sin embargo, no se tocó el núcleo esencial de la política social fuertemente enfocado al otorgamiento de subsidios a fondo perdido con enfoque asistencialista a los sectores en condición de pobreza.

Los programas orientados al emprendedurismo social, como el de Opciones Productivas de la Sedesol y el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (Fonaes), resectorizado al ámbito de la Secretaría de Economía al arranque del sexenio de Fox-, se caracterizaron por estar dotados de presupuestos francamente insuficientes, por la implementación de proyectos con muy corto ciclo

de vida, además de su desvinculación con respecto al universo de beneficiarios del Programa Oportunidades que, por su dimensión, hubieran marcado un cambio de ruta muy importante en la perspectiva de una reingeniería con enfoque productivo de la política social gubernamental.

En 2014, Oportunidades se transformó en *Prospera*, Programa de Inclusión Social.

El programa (en sus distintas fases Progres- Oportunidades-Prospera) tuvo un crecimiento expansivo a lo largo de sus casi 20 años de vida y concentró los mayores presupuestos de todo el Gobierno Federal en el capítulo de superación de la pobreza, convirtiéndose en uno de los programas de transferencias en efectivo condicionadas (PTC) más importantes del mundo, ya que su modelo, con distintas adaptaciones a contextos locales, se llegó a replicar, en su momento, en 47 países.⁴¹

⁴¹ Rogelio Gómez-Hermosillo Marín, quien presidiera el Programa Oportunidades de 2001 a 2005, señala que estamos ante un “genuino producto latinoamericano surgido de la necesidad y del esfuerzo sostenido por responder el reclamo social por mayor equidad”. Añade que “los programas pioneros de Brasil y México, como Bolsa-Escuela y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres) se han transformado y consolidado como los programas más exitosos y de mayor envergadura en el mundo”. Véase Cohen, Ernesto y Franco. Rolando, coord. “Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana”, Flacso México, p.11.

Los países donde actualmente se replica Oportunidades-Prospera con distintos esquemas de instrumentación son: Bangladesh, Turquía, Camerún, Colombia, Egipto, Malawi, Brasil, Camboya, Burundi, Chile, Burkina Faso, Mozambique, Costa Rica, Nigeria, República Dominicana, Kenia, Ecuador, Pakistán, Tanzania, El Salvador, Yemen, Estados Unidos, Guatemala, Etiopía, Honduras, Marruecos, Timor Leste, Nicaragua, Indonesia, Túnez, Panamá, India, Vietnam, Paraguay, Sudáfrica, Perú, Guinea, Uruguay, Gambia, Argentina, Costa de Marfil, Jamaica, Ghana, Trinidad y Tobago, Zambia, Uganda, Filipinas.

Capítulo 3. Análisis de impacto del Programa Progres-Oportunidades

Progres-Oportunidades se caracterizó, desde un inicio, por un sólido diseño donde todas las piezas funcionaban perfectamente. Producto de un destacado equipo técnico, el programa constituía una política pública de carácter mundial, donde la evaluación era un elemento intrínseco.

La evaluación de impacto: un componente novedoso

El monitoreo y la evaluación⁴² son elementos fundamentales de la formulación de políticas basadas en evidencia. Ofrecen un conjunto fundamental de herramientas que las partes interesadas pueden utilizar para verificar y mejorar la calidad, la eficiencia y la efectividad de las intervenciones en varias etapas de la implementación; dicho de otro modo: les permite centrarse en los resultados.

Las partes interesadas pueden formar o no formar parte de los gobiernos. Frecuentemente, los funcionarios de un organismo público o un ministerio necesitan demostrar ante sus superiores que los programas funcionan para obtener asignaciones presupuestarias que les permitan continuarlos y expandirlos. A nivel nacional, los ministerios compiten entre ellos para obtener financiamiento del ministerio de Finanzas. En paralelo, los Gobiernos están interesados en convencer a sus ciudadanos de que las inversiones que han elegido tienen rendimientos positivos.

La información y las evidencias se convierten en un medio para sensibilizar al público y promover la rendición de cuentas del Gobierno. La información generada mediante sistemas de monitoreo y evaluación puede compartirse regularmente

⁴² Gertler, Paul J.; Martínez, Sebastián; Premand, Patrick; Rawlings, Laura B.; Vermeesch, Christel M. J. “La evaluación de impacto en la práctica”, Banco Mundial, 2011.

con los ciudadanos para informarlos acerca del desempeño de los programas oficiales y desarrollar una base sólida para la transparencia y la rendición de cuentas.

En un contexto en el que los responsables de políticas y la sociedad civil exigen resultados y rendición de cuentas a los programas públicos, la evaluación de impacto puede ofrecer evidencias sólidas y creíbles del desempeño y, lo que es fundamental, puede determinar si un programa ha logrado los resultados deseados.

A nivel mundial, las evaluaciones de impacto también son esenciales para generar conocimiento acerca de la efectividad de los programas de desarrollo, al ilustrar lo que funciona y no funciona. En términos sencillos, una evaluación de impacto evalúa los cambios en el bienestar de las personas que pueden atribuirse a un proyecto, programa o política particular. Este enfoque en el análisis de la atribución es la característica distintiva de las evaluaciones de impacto. Por consiguiente, el principal desafío para llevar a cabo evaluaciones eficaces de impacto es identificar la relación causal entre el proyecto, el programa o la política y los resultados de interés.

Desde su inicio como Progresá, los diseñadores de este programa consideraron la necesidad de dotarlo con un componente de evaluación que permitiera, por un lado, mejorar la implementación de sus estrategias y acciones, y por otro, documentar los efectos que produce en la población beneficiaria.

Se trataba de un cambio de paradigma importante en la instrumentación de las políticas públicas en México, de un hecho novedoso en un país donde no existía la cultura de la evaluación de las políticas públicas y predominaban más bien criterios de corto plazo y una escasa disposición a la rendición de cuentas.

El sentido profundo de esta transformación la explica con precisión Paul Gertler: “Los programas y las políticas de desarrollo suelen estar diseñados para conseguir resultados como, por ejemplo, aumentar los ingresos, mejorar el aprendizaje o reducir la enfermedad. Que se logren o no estos resultados es una cuestión que, pese a ser esencial para el éxito de las políticas públicas, no suele abordarse. Habitualmente los administradores de los programas y los responsables de políticas se concentran en medir los insumos y los productos inmediatos del programa (cuánto dinero se gasta, cuántos libros de texto de distribuyen), en lugar de valorar si los programas han alcanzado sus objetivos”.⁴³

La evaluación de impacto o de resultados surge y se consolida en los años noventa como producto de un nuevo enfoque ligado a la crisis fiscal del Estado (que obligó a racionalizar el gasto social enfocándolo hacia los sectores más vulnerables), así como al creciente avance de los regímenes democráticos con su exigencia de fiscalización de lo público. Los programas de transferencias en efectivo condicionadas (PTC) fueron campo privilegiado para ensayar este tipo de evaluaciones que luego se extendieron a otras áreas de la política pública.

En efecto, al arranque de la administración de Vicente Fox en el año 2001, sólo un programa –Progres- estaba sujeto a evaluaciones externas de impacto. Hacia 2006 todos los programas sociales federales con reglas de operación contaban con este tipo de evaluaciones. Esto fue considerado por estudiosos como el Dr. Miguel Székely Pardo, Subsecretario de la Sedesol entre 2001 y 2005, como “un signo evidente del avance democratizador y de un mayor compromiso de las políticas públicas con la transparencia y la rendición de cuentas”. El discurso oficial iba en el sentido de que se estaban dejando atrás “años de opacidad en las políticas públicas” como un elemento característico de los gobiernos encabezados por el PRI.

⁴³ Gertler, Paul J.; Martínez, Sebastián; Premand, Patrick; Rawlings, Laura B.; Vermeesch, Christel M. J, IBIDEM.

Sobre la evaluación de Progres-Oportunidades, el investigador Rodolfo de la Torre, apunta: “La evaluación de impacto utiliza métodos rigurosos de investigación que permiten medir los efectos de un programa sobre sus aspectos sustantivos, basados en datos duros e información confiable recabada directamente de los hogares. La evaluación cuantitativa utiliza encuestas que siguen la evolución de un conjunto de hogares buscando comparar las condiciones antes y después de Oportunidades y con y sin el Programa. La evaluación cualitativa –por su parte- examina casos de hogares con características diversas buscando factores explicativos del éxito o dificultades de Oportunidades”.⁴⁴

De acuerdo con Paul Gertler, “La evaluación exitosa de Progres-Oportunidades contribuyó también a la rápida adopción de los programas de transferencias monetarias condicionadas en todo el mundo, además de la aprobación de nuevas leyes en México que requerían la evaluación de todos los proyectos sociales”. Por otro lado, los resultados favorables de su evaluación fueron una de las razones que permitieron su continuidad después del cambio de partido en el poder”.⁴⁵

⁴⁴ Véase De la Torre, Rodolfo “Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades”, INSP 2005.

⁴⁵ “En la década de 1990, el Gobierno de México puso en marcha un programa innovador de transferencias monetarias condicionadas denominado Progres-Oportunidades. Sus objetivos eran ofrecer a los hogares pobres un apoyo monetario a corto plazo e incentivar inversiones en el capital humano de los niños, principalmente mediante una transferencia monetaria a las madres de hogares pobres a condición de que sus hijos asistieran a la escuela y visitaran regularmente un centro de salud. Desde el principio, el Gobierno consideró que era esencial monitorear y evaluar el programa. Los funcionarios responsables de Progres-Oportunidades contrataron a un grupo de investigadores para que diseñaran una evaluación de impacto basada en la expansión del programa a lo largo del tiempo a nuevas comunidades participantes. Las elecciones presidenciales de 2000 se saldaron con un cambio en el partido gobernante. En 2001 los evaluadores externos de Progres-Oportunidades presentaron sus conclusiones al Gobierno recién elegido. Los resultados eran impresionantes. Estos resultados de las evaluaciones sirvieron de punto de partida para un diálogo sobre políticas basadas en evidencias y contribuyeron a la decisión de continuar el programa. El Gobierno amplió el alcance del programa con la introducción de becas para la educación secundaria básica y la mejora de los programas de salud para adolescentes, en ocasión de lo cual el programa pasó a llamarse Oportunidades. Al mismo tiempo, los resultados se usaron para modificar otros programas de asistencia social, tales como el programa más cuantioso y peor orientado de subsidios para tortillas, cuyo alcance se redujo”. Gertler et al. “La evaluación de impacto en la práctica”, p. 5.

El Dr. Miguel Székely Pardo señaló en su momento, que “No es suficiente evaluar bien y entregar resultados de alta calidad. Es necesario continuar y trabajar con los ejecutores de las acciones y programas para implementar recomendaciones y mejoras; completar el círculo de la evaluación; consolidar la connotación positiva de la evaluación; dejar de ver a la evaluación como amenaza para visualizarla como una aliada; internalizar la evaluación como un proceso natural dentro de la ejecución; relajar las restricciones para evaluar, y generar un círculo virtuoso de gestión basada en resultados”.⁴⁶

En síntesis, los indicadores emanados del proceso de evaluación “deben estar inscritos en un marco teórico o conceptual; ser específicos; explícitos; estar disponibles para varios años; ser comparables; ser relevantes y oportunos; ser claros y de fácil comprensión; que la recolección de la información permita construir el mismo indicador de la misma manera y bajo condiciones similares de modo que las comparaciones sean válidas; ser técnicamente sólido; es decir, válido, confiable y comparable, así como factible, en términos de que su medición tenga un costo razonable; finalmente, ser sensible a cambios en el fenómeno”.⁴⁷

De acuerdo con la investigadora Angélica Mondragón⁴⁸: “El uso de indicadores de desempeño para ser verdaderamente útil debe estar inserto en un proceso global de planeación y formar parte de un enfoque de gestión integral de las instituciones”, de tal manera que:

- “La construcción de indicadores de desempeño no es sólo un procedimiento técnico. Es simultáneamente un proceso técnico, político y social, que responde a decisiones de política, y sólo resulta viable y se garantiza su legitimidad, si está sustentado en un proceso participativo.

⁴⁶ Székely Pardo, Miguel, Director Centro de Estudios Educativos y Sociales, en el marco del ciclo de conferencias “10 años del CONEVAL: pobreza multidimensional y buenas prácticas de monitoreo y evaluación”, México DF, 2 de diciembre, 2015.

⁴⁷ Mondragón Pérez, Angélica R. “¿Qué son los indicadores?”, Notas, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), No. 19, Julio-septiembre, 2002.

⁴⁸ Mondragón Pérez, Angélica R. Op. cit.

- “Los indicadores de desempeño deben ser comparables, válidos y confiables y expresarse dentro de un contexto institucional específico que permita detectar avances y retrocesos de la gestión y tomar decisiones sustantivas, con lo que se construya una verdadera dinámica de cambio institucional.
- “La rendición de cuentas es más que una simple transparencia de resultados administrativos y financieros. Significa la demostración del cumplimiento de los fines sociales a los que está comprometida la institución. De tal forma, las instituciones requieren hacer mayores esfuerzos para construir indicadores que reflejen el impacto social de sus tareas y para darlos a conocer de manera permanente”.

Resultados de las evaluaciones externas

Como ya lo señalamos anteriormente, para identificar oportunamente sus impactos, Progresá fue concebido desde un inicio como una acción de política pública sujeta a un riguroso proceso de evaluación permanente, este enfoque se mantuvo también en su transformación a Oportunidades.

Gracias a esta característica fue posible documentar los efectos de los apoyos sobre la población beneficiaria en diversos campos (educación, salud, alimentación, ingresos, etc.). Asimismo, la evaluación permitió la identificación de áreas de mejora y oportunidad para fortalecer su operación y cobertura (ver Tabla 1).

Aunque la mayoría de las evaluaciones datan de la década de los 2000, siguen siendo citadas como referencia del impacto del programa Progresá-Oportunidades, sin que sepamos a ciencia cierta por qué no se han realizado nuevos estudios con objeto de contar con datos más actualizados.

Tabla 1. Resultados de evaluaciones externas al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Resultados más importantes en el componente de educación
<ul style="list-style-type: none"> • Disminuyó en 10% la deserción en primaria y aumentó en 24% la inscripción a secundaria, en zonas rurales. (2003)⁴⁹ • Redujo la reprobación en 6.4% para niños de primaria en zonas rurales. (2003)⁵⁰ • Aumentó en 85% la inscripción a primer año de bachillerato en zonas rurales. (2003)⁵¹ • Aumentó en un año la escolaridad esperada de jóvenes de 15 a 18 años, en zonas rurales. (2003)⁵² • La brecha educativa en hijos indígenas en zonas urbanas se está cerrando, el 98% de los que tienen la edad de estudiar primaria están escolarizados. (2010)⁵³
Resultados más importantes en el componente de salud
<ul style="list-style-type: none"> • La mortalidad materna entre las beneficiarias cayó 11% y la mortalidad infantil 2%, con respecto a familias no beneficiarias. (2003)⁵⁴ • En áreas rurales, se redujo en 20% para los grupos de 0 a 5 años el promedio de días de enfermedad por familia. (2004)⁵⁵ • Ha logrado cambiar la conducta de las beneficiarias, ya que en 1998 sólo 33% de las mujeres entre 14 y 19 años usaban métodos anticonceptivos; para 2007 ya los usaba el 70%. (2008)⁵⁶
Resultados más importantes en el componente de nutrición
<ul style="list-style-type: none"> • Las familias rurales aumentaron su consumo total de alimentos en 22%. (2004)⁵⁷ • Entre 1998 y 2007, la prevalencia de baja talla para la edad en beneficiarios rurales menores de 5 años se redujo en 22.2 puntos porcentuales, pasando de 44% a 21.8% (2008)⁵⁸

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁹ Parker, Susan “Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar”, en “Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, INSP-CIESAS, 2003.

⁵⁰ De la Peña, Guillermo “Estudio sobre la población indígena y la pertinencia cultural de los servicios que le ofrece el Programa Oportunidades en zonas urbanas”, CIESAS Occidente, 27 de septiembre de 2010.

⁵¹ Behrman, Jere R.; Parker, Susan W.; Todd, Petra E. “Medium-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico”, INSP, 2005.

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Hernández, Bernardo “Evaluación del impacto del Programa Oportunidades en la mortalidad materna infantil”, Instituto Nacional de Salud Pública, 2003.

⁵⁵ Gutiérrez, Juan Pablo; Gertler, Paul; Hernández Ávila, Mauricio; Bertozzi, Stefano “Impacto de Oportunidades en la Morbilidad y el Estado de Salud de la Población Beneficiaria y en la Utilización de los Servicios de Salud. Resultados de Corto Plazo en Zonas Urbanas y de Mediano Plazo en Zonas Rurales”, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004.

⁵⁶ “Impacto de Oportunidades en el Crecimiento y Estado Nutricional de los Niños de Zonas Rurales”, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Cortés, Fernando; Banegas, Israel y Solís, Patricio “Pobres con Oportunidades: México 2002-2005”, Revista Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 2007.

En líneas generales, las evaluaciones acreditaron que los apoyos otorgados por Progres-Oportunidades cumplían con los efectos esperados de corto plazo. Esto implicó que tanto Progres-Oportunidades fueran reconocidos como modelos internacionales para el diseño y operación de los PTC⁵⁹. Asimismo, el hecho de documentar sus impactos y obtener evidencia de su eficacia facilitó la continuidad transexenal del programa.

En un contexto político poco favorable en México a la continuidad de las políticas públicas frente a la alternancia política e, incluso, ante relevos entre gobiernos del mismo partido, la supervivencia de Progres-Oportunidades bajo sus distintas denominaciones institucionales y esquemas operativos constituyó un hecho único en la historia de la política social mexicana.

La amplitud de su universo de atención (concluyó en 2018 con un padrón de 6.8 millones de familias), su enorme cobertura territorial que se extendía a los 2,457 municipios del país, el sólido soporte que le brindaban los organismos internacionales, su prestigio global y su condición de paradigma entre los PTC, harían políticamente costosísimo cualquier intento de desmantelar el programa (la desaparición del programa en 2019 a manos del gobierno de la “Cuarta Transformación”, demostró que esta aseveración no era del todo cierta).

Los impactos descritos en el corto plazo y sus potenciales efectos positivos en materia de inversión en capital humano abrían la posibilidad de que, al mantenerse en un periodo más largo de tiempo, podrían observarse los efectos de largo plazo que implicaban la potenciación de las capacidades de las familias en pobreza y el mejoramiento sustancial de su calidad de vida a través de su propio esfuerzo e iniciativa. Lo anterior, sin embargo, no sucedió.

⁵⁹ Otros aspectos rescatables del programa son: a) ha sido efectivo en el incremento de las capacidades humanas, creando un piso de bienestar mínimo a la población; b) es un programa muy evaluado, que ha sido replicado en diferentes partes del mundo; c) es un programa transparente y sus beneficios se han logrado separar del ámbito político-electoral; d) es un programa que ha incluido la participación de expertos y académicos desde su concepción, hasta su evaluación. Medina Hernández, Fabián “Rediseño del Programa Oportunidades”, febrero 2013.

Progres-Oportunidades: las expectativas no cumplidas

Progres-Oportunidades se proyectaba como un programa exitoso desde la perspectiva de los evaluadores externos. Así lo señalaban los indicadores de morbi-mortalidad, de logro educativo de los niños y los jóvenes, la mejor alimentación de los hogares.

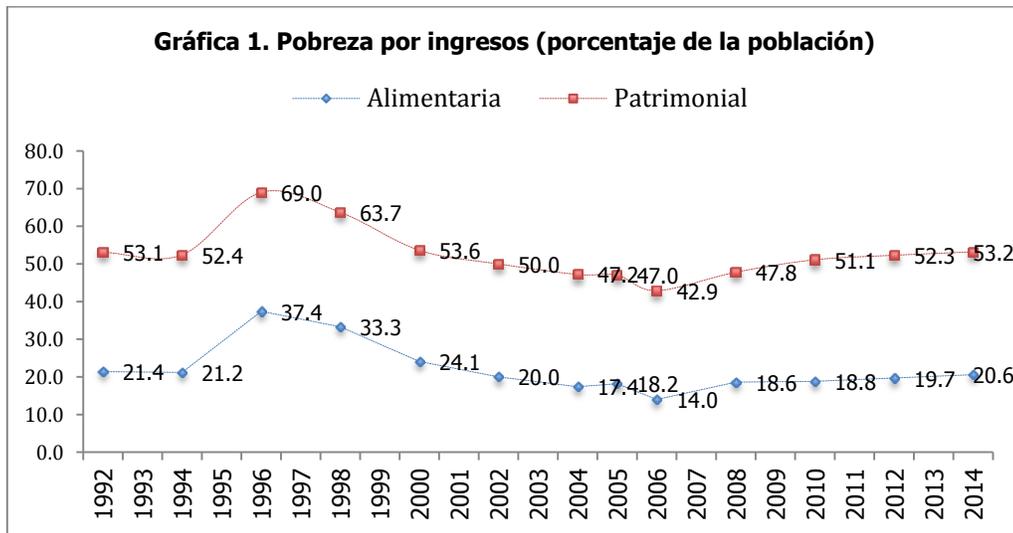
Sin embargo, la enorme inversión hecha en el programa a lo largo de 17 años y la vasta dimensión social que el mismo había alcanzado, no habían logrado mover los indicadores nacionales de pobreza. El programa había caído en un círculo perverso al carecer de mecanismos de graduación (salida) y de puentes con la política económica para dotar de autonomía a las familias beneficiarias y permitirles sobrevivir al margen de los subsidios públicos. Se había incumplido el propósito central del programa que era generar capital humano para romper el círculo vicioso de la pobreza.⁶⁰

Es en este marco que, a principios de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, inició un proceso de reflexión en los círculos internos de la Secretaría de Desarrollo Social sobre qué hacer para mejorar el impacto del programa en la reducción de la pobreza.

⁶⁰ La idea de que Oportunidades había desarrollado mecanismos para garantizar la entrada de los pobres a sus beneficios, pero no los mecanismos para que las familias salieran del programa en el largo plazo ha sido debatida en varios espacios. Banco Mundial (2004; p.166) afirma lo anterior y define dos principios de graduación: uno asociado a componentes demográficos y de comportamiento y que son intrínsecos a la condicionalidad del Programa (por ejemplo que los niños crezcan o dejen la escuela, lo cual automáticamente detiene la elegibilidad al mismo); el segundo se refiere a la mejoría económica de los hogares, el cual requiere de un esquema de certificar el estatus de los hogares de manera periódica o bien si hay mejoría en unas dimensiones y no en otras es necesario realizar esquemas diferenciados de apoyos por carencias. Sin embargo, esto resulta mucho más costoso y complicado para los implementadores.

Un análisis acerca del impacto de Oportunidades realizado en 2014 arrojó las siguientes conclusiones críticas:⁶¹

- En 2014, de acuerdo con el dato más reciente del Coneval, existían condiciones de pobreza y desigualdad similares a las de hace 22 años, a pesar de que el programa Progres-Oportunidades cumplía ya 17 años de estar operando.
- De acuerdo con la metodología de ingresos, el porcentaje de personas en pobreza para 2014 fue de 53.2%, mientras que en 1992 fue de 53.1%. La pobreza alimentaria fue de 20.6%, menos de un punto porcentual por debajo de la observada en 1992 (ver Gráfica 1).

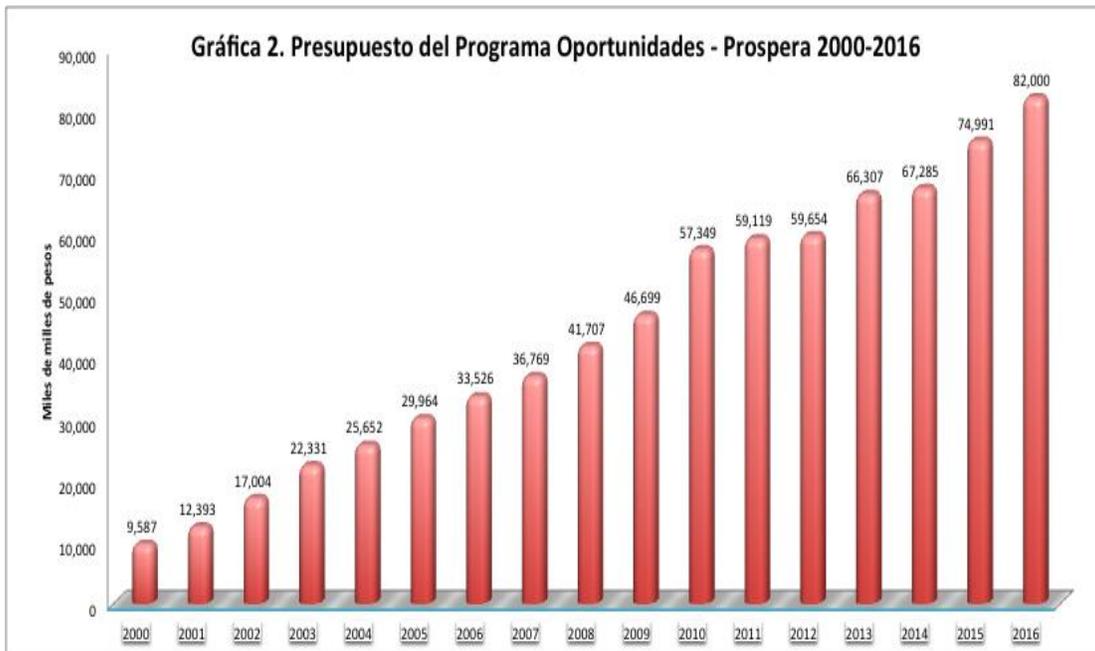


Fuente: Coneval 2014.

- Empleando la metodología multidimensional, en 2014 había en el país 55.3 millones de personas en condición de pobreza. 11.4 millones se hallaban en pobreza extrema.

⁶¹ Téllez Gómez, Omar; Pérez Bastida, Eduardo Javier “Rediseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Documento guía para describir los cambios del Programa Oportunidades y su transición a Prospera”, Coordinación de Asesores de la Oficina del C. Secretario de Desarrollo Social, 2014.

- El presupuesto destinado a este programa había venido creciendo de manera sostenida en los últimos 16 años, sin que ello hubiera tenido un impacto comprobable en los niveles de pobreza (ver Gráfica 2). Ello desafiaba la lógica de rentabilidad social del presupuesto: a mayor dinero público debe corresponder un mayor grado de alcance en la solución de un problema público. Progres-Oportunidades, no estaba logrando esto.

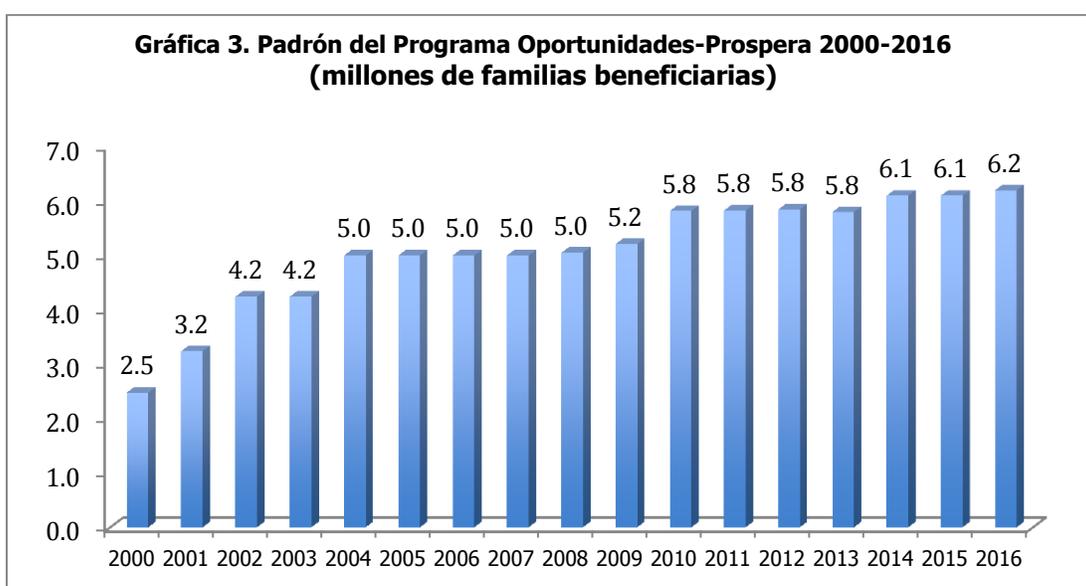


Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación. Cálculo a precios constantes.

- El padrón había venido creciendo, de 2.5 millones de familias en el 2000 a 6.2 millones en 2016 (véase Gráfica 3). No había un criterio concluyente para el egreso del programa, lo cual genera una dependencia no deseada entre el programa y los beneficiarios.
- El programa incumplía un principio básico de eficacia de una política pública que es la disminución progresiva de su padrón como signo de que los sujetos

de la intervención cuentan con recursos económicos y capacidades para valerse por sí mismos al margen de los subsidios públicos.⁶²

La expansión continua del padrón demuestra, también, que las generaciones de jóvenes apoyados por Progres-Oportunidades, si bien estaban acumulando capital humano mediante el acceso a niveles más altos de escolaridad, no encontraban canales para insertarse exitosamente en el mercado laboral y acceder a empleos formales con seguridad social.



Fuente: Programa Prospera.

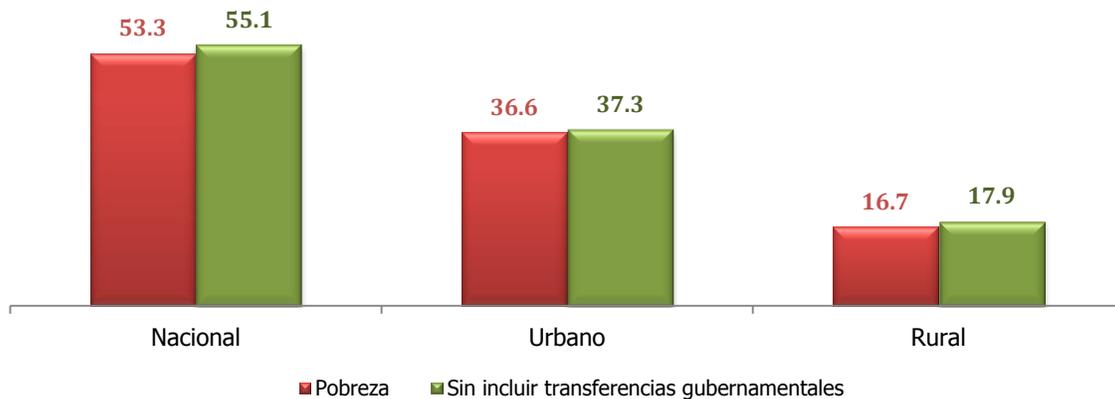
- El efecto de Progres-Oportunidades sobre la proporción de pobres en caso de que las transferencias no existieran, era marginal (ver Gráfica 4). En pocas palabras, si quitamos el dinero que reciben las familias beneficiarias del programa, más las pensiones no contributivas del Programa de 65 Años y Más

⁶² Con sus propias palabras, sin mayor desarrollo analítico-conceptual, fue Josefina Vázquez Mota quien de manera más precisa puso en la mesa el enorme dilema de Progres-Oportunidades: “tenemos que evitar que el programa se transforme en una camisa de fuerza que termine por atrapar a la gente en el confort de los subsidios públicos. Tenemos que romper esta condición perversa de ‘ciudadanos vasija’ equipados para estirar la mano sin una lógica de empoderamiento y autonomía, sin una lógica de ciudadanía”. Mensaje ante promotoras comunitarias del Programa Oportunidades, julio 2004.

del Gobierno Federal, los niveles de pobreza crecerían menos de dos puntos porcentuales de acuerdo con el Coneval y cálculos propios con datos de la ENIGH.

Lo anterior ponía en entredicho algunos de los objetivos esenciales de los programas de transferencias monetarias condicionadas, entre otros, tender una red de protección social vía ingresos a las familias más pobres para evitar que sus condiciones de bienestar se deterioren ante el impacto de ciclos económicos, gastos catastróficos, etc., y complementar los ingresos de los hogares de menores recursos para procurar que éstos se mantengan por encima de la línea de bienestar mínimo.

Gráfica 4. Población en condición de pobreza multidimensional 2012



Fuente: Elaboración propia.

El equipo de la Coordinación de Asesores de la entonces Secretaría de Desarrollo Social. Rosario Robles Berlanga (enero 2013-septiembre 2015) encargado de revisar a fondo la operación y resultados de Progresá-Oportunidades, emitió el siguiente dictamen.⁶³

⁶³ Téllez Gómez, Omar; Pérez Bastida, Eduardo Javier “Op.cit” p. 5.

- Contrario a la identificación de impactos de corto plazo, la evidencia no sugiere impactos efectivos de largo plazo asociados a que el mejoramiento del capital humano se refleje contundentemente en la reducción sostenida de las cifras de pobreza.
- Persisten condiciones de pobreza y desigualdad que se han mantenido a lo largo del tiempo, lo cual exige reflexionar sobre la pertinencia y vigencia de los instrumentos de política pública.
- La profundidad de los rezagos sociales no guarda relación con la tendencia creciente de los recursos públicos dirigidos al gasto en desarrollo social.
- Oportunidades ha presentado efectos positivos de corto plazo de las políticas sociales compensatorias y de inversión en capital humano; sin embargo, esto no ha sido suficiente para resolver los problemas de pobreza estructural ni se cuenta con evidencia contundente de la existencia o permanencia de efectos de largo plazo.
- El efecto instantáneo de las transferencias de Oportunidades sobre la reducción de la pobreza es marginal, e incluso en algunos años no es estadísticamente significativo.
- La evidencia en materia de empleo, ingresos y pobreza no acredita que, por sí mismas, las mejores dotaciones de capital humano garanticen más y mejores empleo, salarios y bienestar en el caso de las personas en situación de pobreza extrema que son beneficiarias del programa.
- A pesar de que desde los decretos de creación de Progresá y de Oportunidades se establecía su vinculación con otros programas sociales que fomentaran el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias, no existen estrategias formales de coordinación intersectorial que hayan permitido cumplir con dicha premisa.

El diagnóstico crítico emitido por los analistas de la Coordinación de Asesores de la Sedesol (en el cual tuve la oportunidad de colaborar), se complementó con la opinión de asesores de la CEPAL. Fernando Medina Hernández, Asesor Regional en Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas

de la CEPAL, y Coordinador de Asesores de Carlos Jarque Uribe, cuando éste fungió como Titular de la Sedesol en 1999, fue contratado a mediados de 2013 para iniciar la reflexión crítica acerca de Oportunidades y señalar rutas para su reingeniería.

A grandes rasgos, el investigador de la CEPAL identificó los siguientes problemas: a) Oportunidades es paternalista y asistencialista; b) el rol de la comunidad es mínimo; c) crea tensiones sociales al beneficiar a unos y otros no; d) refuerza el estigma de la pobreza; e) crea dependencia al beneficio; e) genera incentivos a perpetuar la pobreza, o al menos a que los beneficiarios sigan reportando “ser pobres” para no perder los beneficios; f) altera la tendencia de la evolución de la pobreza a ser sobre-reportada; g) a pesar de tener evaluaciones favorables, sus efectos no se ven reflejados en las cifras de pobreza nacional; h) no cuenta con componentes específicos para la población indígena (información y asesoría muy limitada o inexistente en lengua indígena); i) el componente educativo no atiende la necesidad de una educación bilingüe y bicultural; j) refuerza los esquemas de asimilación de la población indígena a la corriente principal de la sociedad mestiza-occidental, ignorando así la pluralidad cultural de México; k) no atiende a la población en localidades más aisladas y dispersas; l) no tiene un enfoque regional; m) el otorgamiento de beneficios no tiene vigencia. No queda claro cuando el programa ha cumplido su meta; n) no está escalonado con otros programas o beneficios productivos; o) no está coordinado con las políticas fiscales y de desarrollo económico.⁶⁴

La conclusión de ambos dictámenes fue la misma: el programa Oportunidades requería cambios de fondo.

⁶⁴ Medina Hernández, Fabián “Rediseño del Programa Oportunidades”, febrero 2013.

Capítulo 4. Un intento por corregir el rumbo: la transformación de Oportunidades en Prospera

Con base en la evidencia recabada y con una propuesta relativamente acabada de reingeniería que fue sometida a consideración de diversos académicos e investigadores, la Secretaria Rosario Robles Berlanga le propuso al Presidente Peña Nieto en 2014 transformar Progres-Oportunidades en *Prospera*.

El nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto estaba urgido por presentar una narrativa de inclusión social y combate a la pobreza en medio del debate generado por la aprobación de las reformas estructurales a inicios del sexenio, consideradas por un sector de la sociedad mexicana como un retroceso y una abierta apuesta por la vía neoliberal.

El 4 de septiembre de 2014 el presidente Peña Nieto anunció públicamente el arranque del Programa *Prospera* en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, un municipio emblemático para la política social ya que alberga la mayor cantidad de personas en pobreza de todo el país. Ecatepec es, tristemente, sinónimo de “pobreza urbana”.

En ese marco, el presidente Peña señaló que “Oportunidades no ha conseguido su propósito final, que es asegurar menos pobreza; por esta razón, ordené rediseñar y enriquecer el programa, tomando en cuenta las recomendaciones de los expertos y académicos que lo han evaluado y estudiado en todos estos años”.⁶⁵

Por su parte, la Titular de la Sedesol apuntó que “Prospera significa mayor ingreso, empleos, educación, salud y alimentación para las familias en condiciones

⁶⁵ Milenio Diario, 5 de septiembre de 2014.

de pobreza y tiene como eje la inclusión social y productiva, así como la incorporación a los servicios financieros. Con Prospera se deja atrás el asistencialismo y se promueve mayor crecimiento, desarrollo y distribución de la riqueza”.

Prospera, puntualizó Robles Berlanga, “es parte de la política social de nueva generación, con salidas productivas a la pobreza y rescate de la dignidad de las personas, acciones mediante las cuales se pone fin a la lógica asistencialista de los programas sociales. Prospera rompe con el mito de que las familias pobres sólo pueden vivir de los subsidios”.⁶⁶

Resumiré brevemente algunos de los cambios incorporados con la transformación de Oportunidades a Prospera:

- En materia de *educación*: se vinculó a los jóvenes egresados de bachillerato con la universidad a través del otorgamiento de becas de educación superior bajo la lógica de que la educación es la capacidad que más influye en la movilidad social y en la posibilidad de romper el círculo vicioso de la pobreza y su transmisión intergeneracional. Se buscaba que los jóvenes se siguieran preparando para insertarse a un mercado laboral que exige cada vez más competencias y conocimientos. Por otra parte, los beneficiarios de Prospera mayores de 15 años en rezago educativo, participaban de forma destacada en el Programa Especial de Certificación con Base en Aprendizajes Adquiridos Equivalentes al Nivel Primaria y Secundaria (PEC).
- En materia *laboral*: se promovía la vinculación de los jóvenes egresados de educación media superior con el Servicio Nacional de Empleo, donde tendrían

⁶⁶ Idem.

prioridad, y con el Programa *Bécate* para que pudieran incorporarse al mercado laboral formal y contar con seguridad social.⁶⁷

- En materia de *salud*: se transitaba del Paquete Básico Garantizado de Salud de 13 intervenciones a 27 intervenciones con lo que los beneficiarios tendrían más opciones para el cuidado de su salud. Adicionalmente, se incorporaba a las familias Prospera al Seguro Popular de Salud que ofrecía una cobertura médica de 287 intervenciones y atención a más de mil 500 enfermedades descritas en su Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES). Se destinaban esfuerzos especiales a promover la planificación familiar y reducir los embarazos adolescentes.
- En materia de *alimentación*: se brindaba por primera vez acceso a los beneficiarios de Prospera a Leche Liconsa, una leche fortificada con vitaminas, micronutrientes y ácido fólico para prevenir y combatir la desnutrición en los niños menores de 12 años. Además, se ofrecían nuevos suplementos a mujeres embarazadas, en lactancia y niños de 6 a 59 meses; se creaba la Consejería Especializada en Nutrición, y se equipaba a las unidades médicas para medir peso y talla.
- Se articulaba a Prospera con 15 programas productivos para la generación de ingresos y autoempleo. Para ello, se modificaron las reglas de operación y se establecieron cuotas en estos programas con objeto de etiquetar recursos en apoyo a los esfuerzos emprendedores de las familias beneficiarias de Prospera.
- Por otra parte, se puso en marcha un Programa Piloto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) denominado “Territorios Productivos”, a través del cual se apoyaba a 10 mil unidades productivas en

⁶⁷ *Bécate* es un programa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) que apoya a personas de 16 años o más de todo el país, desempleadas, subempleadas o trabajadores en suspensión temporal de relaciones laborales, con objeto de que se incorporen a cursos de capacitación para el trabajo, a través de los cuales adquieren o fortalecen sus conocimientos y habilidades, a efecto de favorecer su acceso o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.

cinco entidades federativas. Se trataba de un proyecto integral que comprendía, además, el fortalecimiento de las capacidades de los productores locales y la organización social.

El fracaso del proyecto estrella: el cultivo de Stevia

Prospera fue objeto de una intensa campaña mediática para presentarlo como signo del aliento renovador de la política social del presidente Peña Nieto. Para mandar señales del compromiso con la vertiente productiva en el marco de Prospera, se anunció el cultivo masivo de Stevia, una planta cuyos componentes tienen alto poder endulzante y grandes posibilidades de mercado, incluso a nivel internacional, al ser considerados como endulzantes naturales no calóricos e inocuos para la salud humana.⁶⁸

Cuatro mil mujeres, una escala insólita para una estrategia rural con enfoque de género en México, recibieron asesoría e insumos para cultivar Stevia. No había pasado un año del arranque de este proyecto de gran escala, cuando el proyecto emprendedor estrella de Prospera, exhibía ya las señales de un rotundo fracaso debido, entre otras razones, a fallas en la asesoría técnica y falta de información,

⁶⁸ La Stevia (*Stevia Rebaudiana*) presenta características específicas: es una planta originaria de Paraguay con un alto poder endulzante (300 veces mayor al de la azúcar de caña), se puede conservar sin modificaciones en el sabor y sin ganar toxicidad, aun a altas temperaturas; además, su carácter natural y sus diversas propiedades curativas le confieren ventajas importantes para competir favorablemente en mercados diferenciados. La agencia Zenith estima que el mercado mundial de Stevia alcanzó un valor de 578 millones de dólares en 2017 por un total de 7,150 toneladas. Su consumo se ha expandido a más de 60 países. De acuerdo con datos de la consultora Mintel, el número de productos endulzados con Stevia crece a un ritmo de 530% anual. Thiébaud, Virginie; Fontecilla-Carbonell, Ana “El cultivo de Stevia en Veracruz: ¿Un proyecto de desarrollo?”, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, 2016.

una degradación de la calidad de la planta por el uso de plaguicidas inadecuados, problemas de comercialización⁶⁹, rezago en los pagos a los productores, etc.

Un informe de la Coordinación Nacional del Programa Prospera, hacía énfasis en los factores críticos del proyecto Los Tuxtlas: “Durante más de un año no se compró la producción de Stevia, lo que originó que el plantín en varios huertos se perdiera debido a las plagas y enfermedades que las condiciones climáticas generaron, aunado al hecho de que ante la falta de ingresos no se adquirieron los insumos necesarios para su cultivo (pago del agua, etc.).

Cabe señalar que ante el incumplimiento de la empresa ICACE –presidida por el Dr. Juan Manuel Rayas-, en la adquisición del producto por los primeros cuatro años, se ha visto mermada la producción, al grado de que la planta de Stevia almacenada ha perdido su valor de comercialización ante la formación de hongos. En ese sentido, la compra del producto se ha realizado de manera intermitente; inicialmente el kilogramo se compraba en \$300; después de realizar una clasificación de la calidad se disminuyó en \$200 y al día de hoy se ha bajado hasta \$100, situación que llevó algunas familias a dejar de producirlo. Actualmente (2016) están en funcionamiento alrededor de 500 huertos al 100% y otros de

⁶⁹ El diario *Observatorio, Periodismo Digital desde Los Tuxtlas*, ya destacaba desde agosto de 2015 los problemas que enfrentaba el cultivo de Stevia: “Cientos de mujeres aún esperan pagos de la hoja endulzante, y estas mismas ya se pudrieron en los patios. En la comunidad de Los Mérida quemaron la Stevia para en su lugar sembrar cacahuete. En Soyata (otra localidad de Los Tuxtlas, nota mía) la gente espera que llegue el personal de Sedesol o los pagadores para arremeter contra ellos. En Texalpan de Abajo se guardan decenas de kilos en los hogares a la espera del correspondiente pago; en Caravaca un comprador mantiene una deuda superior a los 60 mil pesos con unas 10 mujeres”, datos del periodista Luis Manuel Toto, autor de la columna “El Chaneque” en el periódico *El del Sur*, 24 de agosto de 2016. Otra nota del mismo periodista destacaba lo siguiente: “El programa Stevia, recién instalado por el presidente Peña Nieto no cuenta con un año que salió a la luz, y ya representa una farsa gubernamental para decenas de familias de San Andrés Tuxtla, que no han podido recibir el pago correspondiente por tres cosechas después de siete meses. La bola es tirada de un lado a otro sin que alguien se haga cargo. Peor aún es que les han dicho (*a las cultivadoras de Stevia*, apunte mío) que ya no se les pagará a 350 pesos el kilo de hoja, sino entre 150 y 250 pesos, lo que ha generado una inconformidad, ya que varias familias invirtieron demasiado tiempo, algunos se endeudaron para comprar abonos y otros elementos necesarios para la siembra”. En el contexto de estos problemas, los diarios veracruzanos destacaban el conflicto existente entre el delegado de la Sedesol y el delegado de Prospera, lo cual dificultaba aún más la búsqueda de soluciones a los productores del edulcorante.

manera esporádica. Es importante resaltar -concluye el reporte- que a través del Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem) de la Secretaría de Economía, se está gestionando la instalación de una planta procesadora de Stevia a fin de dar valor agregado a dicho producto, misma que sería operada en conjunto con beneficiarias de Prospera y un empresario”.

Durante una comparecencia ante la Cámara de Diputados en marzo de 2016, la entonces Coordinadora Nacional del Programa Prospera, Paula Angélica Hernández Olmos, defendió el proyecto de las críticas de los legisladores de oposición: “Tenemos ahí en Veracruz, como en muchas otras partes del país, ya proyectos productivos (sic). Uno de ellos es la Stevia. Hoy todavía seguimos peleando dónde podemos seguir colocando Stevia, porque creemos que a medida que se compren los productos de familias de Prospera vamos a lograr que estas familias generen sus propios ingresos y sigamos generando proyectos productivos exitosos. Buscamos no hacer el proyecto típico que al final termina siendo otra transferencia monetaria más, que termina después de un año quizás ya sin nada en la familia, entonces queremos proyectos exitosos, queremos proyectos que tengan mercado como es el caso de lo que ha venido siendo Stevia, ése el principal cambio que se da entre Oportunidades y Prospera”.⁷⁰

La Coordinación Nacional del Programa negó en todo momento el fracaso del proyecto Stevia de Los Tuxtlas, es más, en los círculos cercanos al Programa Prospera y las altas esferas de la Secretaría de Desarrollo Social, se impuso una especie de censura con respecto a este tema, coincidiendo con el tono de una Administración lejana a toda autocrítica.

En el marco de una conferencia de prensa sobre el Programa Prospera en Los Pinos, a finales de enero de 2018, el entonces Secretario de Desarrollo Social, Eviel Pérez Magaña, presentó una visión triunfalista sobre la evolución de los

⁷⁰ Comparecencia de Paula Angélica Hernández Olmos ante la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2 de marzo de 2016.

nuevos componentes del Programa, entre ellos el productivo. Obviamente el tema de las dificultades del proyecto Stevia en Los Tuxtlas, quedó fuera de la agenda de los temas expuestos a la prensa.⁷¹

¿Qué llevo al fracaso de esta iniciativa productiva, la de mayor escala en el marco de la reingeniería del Programa? Fue una suma de muchos factores: faltaron estudios de mercado, hubo graves errores en la selección de los canales de comercialización, faltó acompañamiento a las mujeres agricultoras en cosas tan elementales como garantizar la inocuidad de la planta a sabiendas de que, quienes demandan este edulcorante natural, son grandes empresas trasnacionales que manejan estándares sanitarios y de calidad muy elevados.

Poner a cultivar Stevia a 4,000 mujeres veracruzanas, tuvo un importante impacto publicitario para el gobierno de Peña Nieto y para la Coordinación Nacional de Prospera. Era la apoteosis de la visión presidencial para impulsar la reingeniería del principal programa social de México. Sin embargo, mientras las voces oficiales hablaban de un proyecto emprendedor sin precedentes que, además de su impacto económico habría de incidir en un empoderamiento masivo de mujeres en condición de pobreza, se gestaban las condiciones para un aterrizaje desastroso.

El fracaso del proyecto Stevia en Los Tuxtlas es una muestra más de que las políticas públicas basadas en ocurrencias carecen de viabilidad. Se demostró, además, que Prospera no estaba preparado para incorporar proyectos productivos a la plataforma de apoyos y servicios que ofrecía a sus beneficiarios.

La articulación de Prospera con 15 programas de vocación productiva se intentó llevar a cabo a través de una simple modificación normativa: cambiando las reglas de operación de dichos programas para etiquetar recursos a favor de las familias

⁷¹ “Prospera es un programa renovado que, gracias a la visión del Presidente quien instruyó su transformación en 2014, está dejando atrás el asistencialismo para incorporar herramientas productivas, financieras y laborales como puerta de salida a la pobreza”, Eviel Pérez Magaña, Los Pinos, 30 de enero de 2018.

Prospera. Pronto, la dura realidad habría de imponer su lógica: los recursos para programas productivos estaban capturados por los llamados “ventanilleros”, gestores (en el lenguaje popular “coyotes”) profesionales a las órdenes de las organizaciones clientelares del campo mexicano.

Cuando los promotores de Prospera llegaban, a la ventanilla de algún programa productivo del Gobierno Federal, el recurso –destinado de acuerdo, no con las necesidades de los grupos sociales o la viabilidad de los proyectos emprendedores, sino con la capacidad de presión política de las organizaciones sociales que se mide en la posibilidad de realizar marchas, cerrar carreteras, afectar servicios públicos, secuestrar oficinas gubernamentales, eventualmente conseguir votos- ya se había agotado.⁷²

Un diagnóstico de la Coordinación de Asesores de la Sedesol elaborado en 2017, documentó otros problemas de la vertiente productiva de Prospera, materializados en retos operativos, institucionales y de diseño.

Retos en materia de operación:

- Contratación oportuna de promotoría y asistencia técnica.
- Desarrollo de una estrategia de capacitación para las distintas etapas del proyecto.
- Sincronización de la organización y elaboración de proyectos con los tiempos de las convocatorias de los programas de fomento. No existía una “cartera de proyectos”.

⁷² Así lo manifestó en una charla que sostuve con él en 2016, Julio Antonio Berdegué Sacristán, a la sazón investigador principal y coordinador del Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), y encargado del Programa Piloto “Territorios Productivos” adscrito a Prospera. Berdegué fue nombrado en mayo de 2017 como Sub-Director General y Representante Regional para América Latina y el Caribe de la FAO. Berdegué se quejaba de la cerrazón de la entonces Coordinadora Nacional de Prospera, Paula Angélica Hernández Olmos, a reconocer que la vertiente productiva del programa no estaba funcionando. El distanciamiento de Berdegué de la responsabilidad de construir la vertiente productiva de Prospera, fue un signo más del fracaso de esta visión.

- Mejora de la calidad de los expedientes de los proyectos para que cumplan con los requisitos de los programas de fomento productivo.
- Garantías de que los programas de fomento productivo destinen/etiqueten recursos para los proyectos productivos Prospera.
- Vinculación de los proyectos productivos de menor escala a un proyecto territorial integral, de tal manera que no se atomicen recursos y se implementen proyectos que respondan únicamente a los requisitos de los programas de fomento; es decir, que la vinculación no se convierta únicamente en una “gestoría” de recursos.
- Contar con recursos para recabar y sistematizar información. Contar con personal para fortalecer el análisis.
- Una vez identificada la “cartera de proyectos”, establecer mesas de planeación a nivel federal y a nivel local con las delegaciones estatales de las dependencias que operan los programas productivos para definir tiempos y requisitos acordes a las características de los proyectos, así como presupuestos y procesos de convocatoria.
- Contar con un sistema de información para centralizar la información reportada sobre el avance y operación de los proyectos productivos. El sistema permitiría vincular de manera eficiente la cartera de proyectos con los programas de fomento.
- Incluir a la IP en los procesos de capacitación y comercialización.

Retos en materia institucional:

- Los acuerdos del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro adscrito al Comité Técnico de Prospera, presidido por la Unidad de Productividad de la SHCP, y donde Prospera es el Secretario Técnico –el órgano encargado de impulsar la vertiente productiva del programa– emite decisiones que no son vinculantes. Los representantes de las dependencias que asisten no tienen cargos de decisión, se trata de funcionarios de segundo nivel.
- Los programas productivos de SEDESOL (Inaes, Opciones Productivas y Fonart) sí han tenido una colaboración importante, al igual que Semarnat. Sin

embargo, no ha sucedido lo mismo con la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Sagarpa, dependencia esta última que concentra los fondos más importantes para impulsar iniciativas productivas.

- Al interior de Prospera, los componentes de inclusión productiva y laboral no se han incorporado a la estructura de toda la Coordinación, por ejemplo, con las áreas de planeación, seguimiento y evaluación.

En materia de diseño:

- Identificar y caracterizar a la población potencial y objetivo. Por ejemplo, no se ha definido si lo adecuado sería trabajar con familias que estén cerca del límite para superar la condición de pobreza, enfocarse en proyectos de jóvenes o bien focalizar los esfuerzos a las familias más pobres. Los criterios de focalización imperantes eran de carácter territorial (localidades).
- Establecer un modelo de intervención sólido, pero suficientemente flexible (modalidades) para implementarse en distintos contextos. El piloto es para proyectos rurales, no hay experiencia en el ámbito urbano.
- Es una intervención intensiva en recursos humanos y tiempo, por lo tanto, requiere probar que es costo-efectiva.
- Definir claramente el alcance de las responsabilidades de Prospera y las de los programas de fomento productivo.

La mezcla de todos los factores anteriores llevó a la vertiente de inclusión productiva de Prospera al fracaso.

Una breve reflexión: 30 años de impulso a proyectos productivos en México: del neopopulismo de Salinas a las opciones tecnocráticas fallidas

El fracaso de la vertiente productiva de Prospera vino a coronar tres décadas de intentos por dotar a la política social de componentes que permitieran vincular a los pobres al mercado por la vía de la productividad.

En el intento por recorrer este camino, México, como muchos otros países, abrevó de la experiencia pionera en materia de microfinanciamiento y apoyo a proyectos generadores de ingresos del Banco Grameen de Bangladesh.⁷³

El acercamiento de los pobres a los créditos para el desarrollo productivo nos remite al antecedente del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). En su Tercer Informe de Gobierno (1991), el presidente Carlos Salinas de Gortari, reportaba jubiloso los resultados del esfuerzo productivo del Pronasol: “Más de 600,000 campesinos que laboran en dos millones de hectáreas participan en el Fondo de Solidaridad para la Producción; se apoya también a 190,000 productores de café en 12 entidades de la República y a 87 organizaciones de productores forestales en 21 estados; cerca de 1,000 organizaciones indígenas en 21 entidades federativas han emprendido 991 proyectos productivos”.⁷⁴

⁷³ Muhammad Yunus ha explicado el origen y filosofía de este organismo financiero: “Vi cómo sufría la gente por no tener una cantidad pequeñísima de dinero. Tenían que pedir prestado el dinero a prestamistas, a usureros. Estos se aprovechaban y convertían a estas personas prácticamente en esclavos, porque literalmente trabajaban para ellos. Así pues, tuve una idea. Si les podía proporcionar este poquito de dinero, probablemente las cosas iban a serles más fáciles. Y así fue. El Banco Grameen es la institución más estudiada del mundo. ¿Cómo pueden los pobres cambiar sus vidas sólo con préstamos? La renta de los prestatarios aumenta de forma continua, y los niños de estas familias están avanzando en muchos aspectos, especialmente en nutrición. La mortalidad infantil se ha reducido sistemáticamente. Las condiciones de la vivienda en familias del Banco Grameen también son mucho mejores. La verdadera pregunta que debe plantearse no es si los pobres merecen la confianza de los bancos, sino si los bancos merecen la confianza del pueblo. Supongamos que las personas que ahora rechaza el sistema bancario se despierten mañana y se enteren de que de repente cuentan con todo tipo de servicios financieros: tarjetas de crédito, chequeras, cuentas bancarias, bolsa. Su economía estaría en auge, vibrante, su actividad saldría a chorros. Y ya no serían pobres, porque las personas tienen su propia capacidad para cambiar sus vidas. Cada ser humano está dotado con una enorme capacidad, un enorme potencial, pero la sociedad no permite que ésta salga. La pobreza no es obra de los pobres, sino del sistema que hemos creado alrededor de ellos. Tenemos que volver al principio y enterarnos de cuáles son las instituciones que los rechazan: ésa es la parte importante. Espero que reflexionen sobre por qué no prestamos dinero a los pobres, por qué no les llevamos todas las demás facilidades que disfrutamos nosotros mismos”. Yunus, Muhammad “El banco de los pobres”, Letras Libres no. 88, abril 2006, p. 32-36.

⁷⁴ Carlos Salinas de Gortari, “Tercer Informe de Gobierno”, diciembre 1991.

Un año después (1992), Carlos Rojas Gutiérrez entonces responsable de coordinar el Pronasol, destacaba la amplitud del esfuerzo en la materia.⁷⁵

A grandes rasgos, la perspectiva de Carlos Rojas era la siguiente: un presidente visionario, que entendía la importancia de aprovechar el potencial de los pobres para transformarse en agentes de su propia emancipación, estaba desatando las energías productivas de las comunidades. Solidaridad no era un programa, era una catarsis, una mística. El salinismo resucitaba el entusiasmo popular del cardenismo de los años treinta. Los pobres se habían volcado masivamente a producir algo valioso para el mercado: cafecultores, pescadores, pequeños agricultores, cooperativistas, todos, movidos por Solidaridad, una marca del presidente Salinas de Gortari, una herramienta para construir las estructuras clientelares que su proyecto político demandaba.

Muy difícil valorar qué tanto influyeron estos proyectos en los niveles de pobreza. México no contaba con instrumentos para la medición de este fenómeno, ni mucho menos la reducción de la pobreza era el principal interés del régimen salinista. Lo importante era construir la narrativa de Solidaridad como un programa *arraigado en el corazón del pueblo*, apuntalar el marketing, fortalecer la figura del presidente en el imaginario político y social.

El fin del régimen salinista marcó también el fin de Solidaridad. Quedó demostrado que el principal incentivo para el impulso de miles de comités y de proyectos, entre ellos los de microfinanciamiento (vía el llamado “crédito a la palabra” y las “cajas populares”) y de carácter productivo, había estado fincado en su funcionalidad para alimentar las estructuras clientelares del salinismo, no en el propósito de construir ciudadanía a través de la participación democrática y autogestiva de las comunidades.

⁷⁵ Véase “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, Revista Comercio Exterior, vol. 42, núm. 5, mayo 1992 p. 446-447.

En cuanto dejaron de fluir los miles de millones de pesos provenientes de las arcas públicas, en cuanto se acabó el maná de subsidios gubernamentales a fondo perdido, los proyectos se colapsaron y, con ellos, el intento de Salinas por imponer el *liberalismo social* como la nueva doctrina dominante.⁷⁶

Solidaridad dejó un caudal de colonias urbanas marginadas pavimentadas y con acceso a agua potable y energía eléctrica, caminos y carreteras, cemento, infraestructura; pero no creó las bases para darle sostenibilidad al amplio andamiaje de organización comunitaria representado por los comités del programa.

Un referente que resume las limitaciones y posibilidades del enfoque que el salinismo le imprimió al desarrollo productivo para la superación de la pobreza, es el originalmente denominado Fondo de Apoyo a Empresas de Solidaridad, Fonaes, creado en 1991, en pleno auge del Pronasol.⁷⁷

Fonaes inauguró el microcrédito como política gubernamental. Surgió bajo un enfoque de rentabilidad de la empresa social para garantizar la continuidad de los

⁷⁶ El “liberalismo social” de Salinas era un raro híbrido, un invento con pretensiones filosófico-históricas que pretendía conciliar los principios sociales emanados de la Revolución Mexicana basadas en un anhelo de igualdad, justicia y redención de los más desprotegidos (elementos anclados en el imaginario político del viejo priismo) con las políticas neoliberales de su Administración sustentadas en la apertura comercial, el predominio de la lógica del mercado y la reducción del tamaño del Estado por la vía de las privatizaciones. La “nueva ideología” fue objeto de la más dura oposición por parte de los sectores más conservadores de su partido. Al concluir el gobierno de Salinas, el novedoso principio “filosófico” del PRI, fue abandonado

⁷⁷ El 4 de diciembre de 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari expidió el “Decreto por el que se establece el Programa y el Fondo de Apoyo a Empresas en Solidaridad, Fonaes” en el Diario Oficial de la Federación, como órgano desconcentrado, con el objetivo de crear empresas de campesinos y para campesinos, indígenas y población urbana marginada, así como generar el impulso a proyectos productivos, en coordinación con los sectores social y privado, con el respaldo de los estados y municipios. En aquel momento se decidió que las actividades del Fonaes se llevarían a cabo a través del Pronasol, lo cual garantizaría una cobertura nacional gracias a los recursos humanos y administrativos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que pasaría a convertirse en la Sedesol en 1994.

apoyos del programa, asegurar márgenes de reinversión y mejorar las capacidades empresariales de la población emprendedora.⁷⁸

Entre los principales beneficios sociales que generó este Fondo entre 1992 y 2000, lapso en el que operó en el marco de la oferta programática de la Sedesol, se enumeran los siguientes:⁷⁹

- Fortalecimiento del sector social de la economía.
- Generación de empleos tanto permanentes como temporales e indirectos.
- Mayor arraigo de la población a sus comunidades de origen y reducción de los flujos migratorios hacia las zonas urbanas y hacia los Estados Unidos.
- Mayor solidez en la estructura familiar, evitando su desintegración.
- Fomento a la formación de una cultura empresarial en los grupos en situación de pobreza extrema.
- Mejoría de la calidad de los productos de consumo a nivel microrregional.
- Disminución de la dependencia de las fuentes informales de crédito y acceso a recursos financieros de costo bajo o nulo.
- Mayor equidad de género.

En el periodo 1995-2000, el Fonaes reportó la creación de 10,512 empresas (sumando recursos adicionales de otras dependencias, de tal manera que no fue posible identificar un estimado de empresas que recibieron sólo apoyo del programa) con una inversión de 1,100 millones de pesos, un monto de recursos absolutamente marginal.⁸⁰

⁷⁸ Mendoza Arellano, Mario “Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Documento de Trabajo número 10, septiembre 2006.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Secretaría de Desarrollo Social “Empleo y oportunidades de ingreso”, México, julio de 2000.

Es cierto que, por primera vez, los grupos rurales en condición de pobreza pudieron contar con recursos para emprender proyectos productivos. Sin embargo, Fonaes –encabezado por una serie de personajes ligados a la izquierda populista- terminó por rendirse ante la lógica clientelar.

En el marco de la transición política del año 2000, con el triunfo del PAN en las elecciones para la Presidencia de la República, se implementaron cambios importantes en las políticas públicas de desarrollo social.

Una de las mudanzas más relevantes fue la resectorización del Fonaes a la Secretaría de Economía, una decisión que iba más allá de criterios estrictos de eficacia de política pública; mediaron decisiones de carácter político relacionadas con la ideología y la visión del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006), un personaje proveniente del sector empresarial, que buscó imponer su perspectiva al quehacer de la Administración Pública Federal.⁸¹

⁸¹ La Secretaría de Economía quedó a cargo, en los primeros tres años de la administración foxista, de Luis Ernesto Derbez, un funcionario emanado de las filas del Banco Mundial y forjado en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), centro formador de cuadros empresariales. Ello generó una profunda incertidumbre entre los funcionarios provenientes de la matriz del Pronasol, sobre la pertinencia de esta reasignación del Fonaes del ámbito del desarrollo social al ámbito de la dependencia responsable de la competitividad económica. La explicación la conoció personalmente quien sustenta esta tesis profesional, de voz de un destacado funcionario de la administración foxista, el Mtro. Félix Vélez Fernández Varela, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol en el periodo 2007-2010. Versión que me permito compartir.

A su ascenso a la Presidencia en diciembre del año 2000, Vicente Fox, buscó tender puentes de acercamiento con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), para ese entonces una fuerza política con probadas capacidades en la conquista de espacios de cargos de decisión gubernamental y legislativa, y del cual una proporción importante de simpatizantes habían votado por el político guanajuatense en los comicios del año 2000 en la lógica del “voto útil” para sacar al PRI de la Presidencia. Fox, de acuerdo con la versión de Vélez Fernández Varela, quería construir una figura de “cogobierno” con la izquierda, al menos en la dependencia responsable de la política social, la Sedesol, para lo cual ofreció dicha cartera al PRD, con el condicionamiento específico que la ocuparan Rosario Robles, exjefa de gobierno del Distrito Federal, o Amalia García, prominente líder de una de las facciones del partido del sol azteca (Foro “Nuevo Sol”) y quien fungiría, posteriormente (2004-2010) como gobernadora del estado de Zacatecas.

Dicha propuesta fue rechazada por el PRD, quien le manifestó al Presidente Fox su negativa a “cogobernar con la derecha”. Previendo que su propuesta fuese aceptada, Fox decidió sacar de la Sedesol el programa que él consideraba como la plataforma para impulsar su proyecto de “microchangarros” (léase empresas sociales), es decir el Fonaes. La Secretaría de Economía sería presidida, hacia los años siguientes (2003-2005) por un prominente empresario regiomontano,

El cambio de Fonaes de la Sedesol a la Secretaría de Economía, obligó a la empresas y grupo sociales a realizar una serie de procedimientos contables, financieros y organizativos, con recursos propios o contratados externamente, para el seguimiento de las aportaciones.

Se redujo la lógica de entrega de “recursos a fondo perdido” y, en cambio, se obligó a los emprendedores sociales a sujetarse a complicados procesos como la definición de presupuestos de inversión, la definición del monto de aportación del grupo, el flujo de ingresos y egresos, la relación costo/beneficio, y la definición de un programa de capacitación y asistencia técnica, entre otros.

La reubicación del Fonaes al ámbito de la Secretaría de Economía, obligó a las empresas sociales a sujetarse a proyectos con un alto rendimiento y bajo un esquema organizacional con altos índices de calidad, condiciones poco recurrentes en las organizaciones de la población objeto.

Durante la administración de Vicente Fox, Fonaes también se vio sujeto a un manejo clientelar, como lo demostró el apoyo que en su momento brindó el organismo, presidido por Gerardo Aranda Orozco (hermano de la Secretaria de Desarrollo Social, Ana Teresa Aranda, ambos, connotados miembros de la organización ultraderechista *El Yunque*) a la Unión Integradora de Organizaciones

Fernando Canales Clariond, y por Sergio García de Alba (2005-2006), egresado también del ITESM y directivo de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamín) en consonancia con la perspectiva de Fox de entregar al sector privado áreas de la administración pública bajo una lógica de que esto garantizaría una mayor rentabilidad de las políticas gubernamentales, una mejor relación “costo-beneficio” y un gobierno “orientado al cliente”.

Solidarias y Economía Social, AC (Unimoss) constituida en 2004, la “CNC” blanquiazul.⁸²

Entre 2006 y 2012, bajo el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, el Fonaes se siguió rigiendo bajo los mismos criterios. En 2013, al inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, el Fonaes se transformó en el Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes), sin que ello significara un cambio de fondo en la logística pública de los apoyos a los microemprendedores sociales. Hacia 2017, persistían varios desafíos no resueltos:

- La complejidad para la entrada de los grupos en condición de pobreza a los recursos de los fondos gubernamentales, en vista de las condicionantes organizativas y de adopción de capacidades de gerenciación que exigían los programas de apoyo productivo del Gobierno Federal.
- El predominio de la “cultura del subsidio” generada por las políticas clientelares, que han desmantelado la capacidad de los pobres para dejar de mirarse a sí mismos como objetos, y transformarse en sujetos y agentes activos de la política pública.

⁸² De acuerdo con la reportera, Marcela Turati, “El Gobierno Federal privilegió en 2005 y 2006 a la organización Unimos, vinculada con el PAN, a la que entregó financiamiento público a través de programas sociales poco fiscalizables. Unimoss es una red de organizaciones fundada el 12 de junio de 2004 en un acto realizado en el Palacio de los Deportes. Fue apadrinada por Josefina Vázquez Mota, entonces secretaria de Desarrollo Social, Fernando Canales, quien era secretario de Economía, y dos subsecretarios de Estado. Su dirigente es el panista coahuilense Javier López Macías, quien fue candidato a alcalde de Torreón, Coahuila, y secretario de Desarrollo Social del ayuntamiento de esa ciudad cuando Jorge Zermeño era presidente municipal. Su último cargo fue el de Director de Operación Regional del Fonaes de la Secretaría de Economía. Un mes antes de la creación de Unimoss, López Macías todavía trabajaba en el Fonaes, el organismo que se convirtió en el principal proveedor de recursos públicos de esa agrupación campesina, la cual organizó actos de campaña a Felipe Calderón durante el proceso electoral del año pasado”. Aunque no se conocen cifras precisas sobre los recursos canalizados a Unimoss, algunas fuentes estiman que pudieron haber alcanzado los 262 millones de pesos a través de distintos programas sociales.

De acuerdo con los líderes de la Central Campesina Cardenista (CCC), Max Correa, y de la Unión Nacional de Trabajadores Agropecuarios (UNTA), Alvaro López Ríos “durante los últimos dos años del sexenio foxista la estructura de Fonaes estuvo al servicio de Unimoss y los productores de las demás organizaciones fueron bloqueados”. Marcela Turati, Excélsior, 7 de septiembre de 2007.

- El hecho de que un porcentaje considerable de los proyectos microempresariales del sector social se tramitan ante las agencias gubernamentales a través de distintas organizaciones ligadas a partidos políticos o agrupaciones “sociales”, menos interesadas en la rentabilidad económica y social de los proyectos que en la construcción de voto clientelar o en su capacidad para “extraer” dinero de los fondos públicos de las distintas secretarías, principalmente la Sedesol y la Sagarpa.
- Una baja sostenibilidad de los proyectos que instrumentan los grupos de la economía social y solidaria.

La falta de definiciones claras, la confusión conceptual, la ausencia de coordinación intersectorial, aunadas a la falta de voluntad y liderazgo en los dos sexenios panistas (2000-2012) para impulsar auténticas reingenierías en la política social gubernamental, impidieron sentar las bases de un vínculo más dinámico entre la política social y la política económica para crear las anunciadas “salidas productivas a la pobreza”.

Oportunidades fracasó en poner a los pobres a producir para el mercado, lo cual implicó la continuidad de sus esquemas tradicionales de transferencias monetarias, con una lógica asistencialista que profundizó la dependencia crónica de las familias beneficiarias con respecto a los subsidios públicos.⁸³

⁸³ Una de las mayores oportunidades perdidas para reordenar el sector de las microfinanzas y diseñar estrategias de mayor calado para impulsar la inclusión productiva de los sectores en condición de pobreza, fue la que se abrió durante la gestión de Ernesto Cordero Arroyo al frente de la Sedesol (2008-2009). Una de las expertas más importantes en microfinanzas en México, Pilar Campos Bolaño, asesora del Secretario, le presentó a éste un proyecto para crear un fondo nacional de financiamiento para proyectos productivos sociales, alineando recursos dispersos por casi 34 mil millones de pesos en diversas dependencias de la Administración Pública Federal; sin embargo, estas propuestas fueron desestimadas por E. Cordero, quien fue relevado por Heriberto Félix Guerra en diciembre de 2009. Éste arribó en medio de expectativas muy positivas en vista de sus antecedentes como empresario y como Subsecretario de la Pequeña y Mediana Industria de la Secretaría de Economía. Sin embargo, su mayor apuesta por la vía productiva fue hacer gala de diversas fórmulas retóricas. Al tomar posesión del cargo ante el Presidente Felipe Calderón, expresó que su objetivo era “Dejar atrás las políticas asistencialistas para impulsar la cultura emprendedora”. Destacan otras frases como: “No hay que dar a los pobres el pescado, sino darles la caña y enseñarles a pescar”, “Hay que hacer de la política social una mesa de cuatro patas; la cuarta deberá estar conformada por los proyectos productivos generadores de ingresos y empleo”,

La obsesión por el desarrollo productivo de los pobres nos remite a un componente asociado fundamental y condición sine qua non: la inclusión financiera, otro terreno donde Prospera también exhibió sus limitaciones.

Milford Bateman, el crítico más ácido de la llamada “inclusión financiera” señala que ésta representa una agenda falsa, una imposición ideológica del Banco Mundial. “A nosotros en Occidente nos gusta pagar nuestras cuentas por el teléfono móvil, y eso nos lleva a la conclusión de que necesitamos urgentemente patrocinar programas importantes de inclusión financiera para ayudar a los pobres y ponerlos al centro de las políticas de desarrollo”.⁸⁴

Dice Bateman que “existe un esfuerzo general para tratar de lograr que los pobres acepten sin crítica las herramientas que los ricos han utilizado para adquirir su gran riqueza y llegar a ser poderosos, y las finanzas son una de esas herramientas. Los promotores de la agenda de inclusión financiera esperan que los pobres se dediquen a administrar mejor su escaso dinero lo cual, de acuerdo con la promesa neoliberal, los llevará a obtener rápidamente beneficios económicos y sociales y a perder todo posible interés en apoyar las capacidades colectivas que la historia ha fortalecido en ellos: los sindicatos y los movimientos sociales, y a olvidar sus reivindicaciones históricas: la atención sanitaria universal, el empleo formal, el Estado de bienestar y, sobre todo, la redistribución de la riqueza y del poder. No es una coincidencia que casi todas esas capacidades e iniciativas colectivas transformadoras, hayan sido, en un momento u otro, violentamente denigradas y bloqueadas por el Banco Mundial y sus aliados”.⁸⁵

etc. Sin embargo, lo cierto es que, en el contexto de enormes limitaciones de visión estratégica por parte de este funcionario, no hubo el más mínimo intento por redimensionar los presupuestos de los programas de desarrollo productivo, ni mucho menos de buscar un realineamiento entre los distintos fondos dispersos en un sinnúmero (de instancias públicas).

⁸⁴ Bateman, Milford “La era de las microfinanzas: destruyendo las economías desde abajo”, Revista Ola Financiera no. 15, mayo-agosto 2013. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, pp. 1-77. Enlace: <http://www.olafinanciera.unam.mx/new-web/15/pdfs/BatemanOlaFin15.pdf>

⁸⁵ IDEM.

En la narrativa de Bateman, “La agenda de inclusión financiera es también un disparate de política económica local. Su objetivo es ayudar a los pobres a encontrar trabajo remunerado por sí mismos a través del establecimiento y mejor manejo de una microempresa informal. Pero esta agenda del lado de la oferta no reconoce la falta de demanda local en las comunidades pobres. Los pobres no se ven limitados financieramente, sino limitados por la demanda. No existe la Ley de Say para asegurar que el creciente suministro local de bienes y servicios sencillamente cree su propia demanda”.⁸⁶

El microfinanciamiento, siguiendo a Bateman, ha provocado una proliferación de microempresas y negocitos informales, dispuestos a pagar tasas de interés *siderales* por su crédito.

El microfinanciamiento ha abierto paso a un boyante negocio a costa de los pobres, como es el caso del *Banco Compartamos*, fundado por emprendedores sociales que buscaban abrir puertas a la inclusión financiera a personas ubicadas en la base de la pirámide social con una visión filantrópica. *Compartamos* (hoy Gentera), es una de las instituciones bancarias más rentables del país. Ha sido un negocio particularmente exitoso que ha generado miles de millones de pesos en ganancias a sus promotores a costillas de mujeres pobres.

Las tasas que ésta y otras microfinancieras cobran por créditos para consumo o actividades productivas, son más altas que en el mercado en general (llegan a ser de hasta tres dígitos), dado el mayor riesgo de impago. Sin embargo, la experiencia es que los créditos solidarios, en donde se presta a un grupo de personas y todos se hacen responsables de pagar, son muy seguros y rentables para los bancos. Son tasas altísimas que se pueden cobrar porque se trata de mercados con baja o nula competencia, aunque hemos sido testigos en las dos

⁸⁶ Idem.

últimas décadas de la irrupción de nuevos agentes como Bancoppel y Banco Azteca (el banco consentido de la llamada *Cuarta Transformación*) que han ingresado al segmento de créditos al consumo para personas de muy escasos recursos en un contexto donde la banca comercial sigue excluyendo a los pobres.

Al cierre de esta tesis profesional, aproximadamente un millón de familias de Prospera (de las casi 6.8 millones que integran el padrón del programa) son clientes cautivos del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) donde reciben educación financiera y un seguro de vida gratuito de Mastercard contra muerte accidental; 43% de las titulares beneficiarias solicitaron crédito básico y 60% contrataron una cuenta de ahorro.

Servicios financieros pobres para pobres; instituciones financieras que carecen de recursos suficientes para impulsar el microfinanciamiento a una escala social mucho mayor; la simulación de talleres de educación financiera para personas que jamás recibirán un crédito o impulsarán un proyecto emprendedor con apoyo bancario.

Las metas de cobertura financiera que se trazaron al arranque de Prospera en 2014, quedaron muy por debajo de lo esperado. Quienes esperaban una demanda masiva de créditos para producir algo para el mercado por parte de los beneficiarios de Prospera, se equivocaron. El programa no estaba equipado para construir cultura emprendedora, Prospera era un programa equipado para entregar dinero, no para empoderar ni construir ciudadanía económica.

La obsesión por la incorporación de componentes productivos a los programas de transferencias monetarias no era exclusiva de México. Otros países que aplican programas similares a Prospera, también llamaron la atención sobre la posibilidad de lograr un mayor vínculo de estas políticas públicas con el mercado para trazar puertas de salida a la pobreza.

Se hablaba a mediados de la década actual -coincidiendo con la transformación de Oportunidades en Prospera- de llevar los programas de transferencias monetarias condicionadas a *un nuevo piso*, a una siguiente etapa.

El razonamiento central se sustentaba en las siguientes coordenadas:⁸⁷

- “Luego de más de quince años los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) se han convertido en la columna vertebral de las políticas sociales focalizadas en América Latina. Están presentes en todos los países y tienen una cobertura masiva: más de cien millones de latinoamericanos viven en hogares que reciben estos programas.
- “Existe una suerte de acuerdo entre los hacedores de política sobre las bondades de este tipo de programas respecto a su éxito en lograr impactos positivos en la salud y educación de los niños de las familias participantes. A pesar de ello, existe también consenso en que los programas de TMC no son suficientes para lograr procesos masivos de superación de la pobreza.
- “Por ello, el debate sobre cómo mejorar las políticas sociales focalizadas incluye hoy, en un lugar primordial, la necesidad de innovar y lograr programas que, además de mantener lo alcanzado por las experiencias de TMC, permitan a sus receptores iniciar una senda sostenida y sostenible hacia la superación de su condición de pobreza.
- “Si bien se escuchan algunas voces que señalan que los propios programas de TMC podrían incluir el objetivo de superación de la pobreza, el centro de la discusión está puesto en el diseño de programas complementarios que inserten a las familias usuarias de los programas de TMC en procesos que les permitan superar dicha condición.

⁸⁷ Trivelli, Carolina; Clausen, Jhonatan “De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito?”, Instituto de Estudios Peruanos, documento de trabajo no. 209, 2015.

- “Ello nos lleva a discutir cuáles son los desafíos y las potencialidades de la posible articulación entre políticas sociales focalizadas con políticas y programas de desarrollo de corte más habilitador, en particular con programas orientados a lograr procesos de generación de ingresos sostenidos en las familias más pobres o con iniciativas que permitan dotar a las familias beneficiarias de nuevas herramientas que faciliten su exitosa inclusión económica.
- “Los programas de TMC deben ser vistos, por tanto, como una plataforma sobre la cual implementar acciones complementarias orientadas hacia la generación de emprendimientos productivos, inserción en el mercado laboral en condiciones ventajosas, inclusión en mercados relevantes —como, por ejemplo, los mercados financieros—, empoderamiento, entre otros”.
- “Avanzar en esta dirección hará posible consolidar una política social que dote de ciudadanía efectiva a las personas más pobres y excluidas, y les permita constituirse en agentes de su propio futuro”.

Sería conveniente analizar si otros programas de TMC latinoamericanos como *Chile Solidario*; *Bolsa Familia* de Brasil; *Bono Juancito Pinto* de Bolivia; *Bono de Desarrollo Humano* de Ecuador; o *Comunidades Solidarias* de El Salvador, por mencionar unos cuantos de una larga estela de programas de este tipo, incorporaron también componentes productivos y cuáles fueron los resultados en las condiciones socioeconómicas de las familias; en pocas palabras, si lograron constituirse en herramientas de graduación. Sin embargo, es algo que rebasa el alcance de esta tesis profesional.

Más allá de la evidencia que pueden brindar los estudios comparados, el fracaso del experimento productivo de Prospera parece estar asociado a la ausencia de mecanismos mínimos de planeación, la impericia de los operadores del programa, el uso clientelar y la imposibilidad de generar un ecosistema eficaz de instituciones, programas y fondos para dotar a las familias beneficiarias de Prospera de los recursos, el conocimiento y las habilidades para emprender.

Sin embargo, y es mi ánimo polemizar, tengo la impresión de que ha existido, como parte de nuestra cultura institucional durante décadas, una fe casi religiosa -animada por ciertas experiencias internacionales relativamente exitosas, como la del Banco Grameen- de que los proyectos productivos y su correlato, el microfinanciamiento, pueden ser un instrumento eficaz para graduar a las familias de los programas de transferencias monetarias condicionadas permitiéndoles lograr autonomía con respecto a los subsidios gubernamentales.

La experiencia mexicana, todo lo contrario, ha demostrado que los proyectos productivos y el microfinanciamiento pueden abrir paso a vibrantes y emotivas historias personales y comunitarias de superación, e incluso ser la base de prósperas economías microrregionales (como las vinculadas a la producción y exportación de café orgánico en la Sierra Norte de Puebla y la Sierra de Chiapas), pero son francamente incapaces de mantener proyectos sostenibles en el largo plazo.

Estas iniciativas productivas (con un fuerte componente indígena y de género) no están diseñadas para competir en mercados abiertos y se sustentan en la lógica del fair trade (*comercio justo*) por lo que dependen, en buena medida, de la filantropía de grupos selectos de consumidores y se mueven en escalas muy pequeñas.

Los proyectos productivos de corte social y comunitario (caracterizados, por cierto, por una alta tasa de mortalidad) y el microfinanciamiento pueden mejorar la calidad de vida de segmentos reducidos de la población; en ningún caso y en ninguna escala serán capaces de mover los indicadores nacionales de pobreza.

El contexto actual: ¿vamos hacia un nuevo fracaso?

El debate es aún más pertinente cuando la actual Administración, encabezada por Andrés Manuel López Obrador ha convertido a la actual Secretaría de Desarrollo Social en Secretaría del Bienestar, mucho más que un simple cambio de nombre.

De acuerdo al perfil de la actual Secretaria de esta dependencia, María Luisa Albores González⁸⁸, y a los pronunciamientos del nuevo gobierno, la institución está yendo “del escritorio al territorio” para impulsar proyectos productivos en todas las regiones y promover “la siembra de un millón de hectáreas de árboles frutales y maderables” bajo el paraguas del Programa *Sembrando Vida*.

En el marco de lo que parece vislumbrarse como un gobierno que actuará más por ocurrencias y consigna política que por evidencia científica, preocupa que se plantee un esfuerzo de esta dimensión sin haber considerado aspectos sustantivos.

La siembra de un millón de hectáreas, por sí sola, –aunque el esquema sea innovador y sustentable, como afirma el actual gobierno–, requerirá considerar explícitamente y desde el principio, aspectos que suelen explicar la falla de los proyectos productivos implementados en otras administraciones: capacitación técnica y administrativa, habilidades organizativas y asociativas de los emprendedores, formalización de la propiedad de la tierra, acompañamiento técnico y gerencial en todas las etapas, disponibilidad de insumos (semillas, fertilizantes) de calidad y a precios justos, y procesos efectivos de comercialización, evaluación de impacto para saber qué sucede con estos productores agrícolas en términos de su calidad de vida.⁸⁹

⁸⁸ La actual titular de la Secretaría de Bienestar es Ingeniero Agrónomo especialista en Zonas Tropicales con orientación en Cafecultura Sustentable, egresada de la Universidad Autónoma Chapingo. Se presenta como especialista en economía social y solidaria y emprendedurismo, diplomante de la Universidad Iberoamericana Puebla y de la Universidad de Mondragón 2015-2016 (España) y la Escuela Andaluza de Economía Social (2016). Recientemente trabajó con la Unión de Cooperativas Tosepan Titataniske en la Sierra Norte del estado de Puebla.

⁸⁹ La publicación de los Lineamientos de Operación del Programa revela la enorme dificultad que está enfrentado el actual gobierno para llevar a cabo un control operativo y normativo suficientemente sólido. Hasta el momento no conocemos información pública sobre cuántos productores están involucrados, qué monto de apoyos económicos han recibido, qué grado de avance existe en la implementación de *Sembrando Vida*, cuáles serán los parámetros de

Un proceso de reforestación y de reactivación de la economía campesina de estas dimensiones requerirá, también, de la participación de otras dependencias federales y de otros niveles de gobierno. Sin embargo, si la coordinación no se define con claridad desde el inicio, como está sucediendo, y no se construyen los esquemas institucionales y operativos pertinentes, será muy difícil garantizar la sostenibilidad del Programa *Sembrando Vida* y cubrir el amplio espacio territorial y social que se plantea.

La experiencia fallida del componente productivo de Prospera, debe ser el espejo en el que las estrategias de economía social de la presente Administración deberán mirarse.

El uso clientelar de Prospera: factor de sesgo en la focalización de los beneficios

Sin embargo, una de las razones fundamentales del fracaso de Progresas-Oportunidades-Prospera fue, no sólo, su despliegue en el contexto de una economía que no crece y no es capaz de generar prosperidad para el conjunto de la población, sobre todo de incorporar a los más pobres a las oportunidades que genera la economía de mercado, vía el empleo formal o la inclusión productiva. El uso clientelar del programa generó también un efecto adverso sobre las posibilidades de inclusión social de su población objetivo.

Utilizar políticamente a los beneficiarios de los programas sociales, genera un mecanismo de descompensación sobre aquellos que no están acuerpados a un proyecto partidista o que se mantienen distantes de una estrategia electoral desarrollada desde la cúspide del poder político. El clientelismo cobra facturas al

evaluación de resultados del programa en el marco de una Administración que desdeña los parámetros técnicos de una política pública.

desarrollo social, porque desgasta recursos públicos en alimentar a aquellos sectores que potencialmente pueden apoyar un proyecto partidista. El clientelismo profundiza la exclusión de los que menos tienen, es un factor que potencia la pobreza y la desigualdad.

Cuando los beneficiarios de un programa público de combate a la pobreza son manipulados para alimentar un proyecto político, del partido que sea, pierden voz y capacidad de decisión, dejan de convertirse en sujetos y se convierten en “objetos”, son vistos como simples aportadores de votos.

A lo largo de los 19 años en que el programa estuvo vigente, nunca dejó de imperar esta lógica y esto dañó, profundamente, su potencial como instrumento para superar estructuralmente la pobreza intergeneracional. Todos los gobiernos, priístas o panistas, vieron en el programa una fuente de votos a las administraciones en turno.

Así ha sucedido a lo largo de la historia con el Programa Progres-a-Oportunidades-Prospera, sin embargo, particularmente la lógica de partidizar esta política pública nunca fue tan evidente como durante el gobierno de Peña Nieto.

Prospera se transformó en objeto de negociación política. Lejos de la afirmación hecha por sus directivos, entre ellos Paula Angélica Hernández Olmos, quien ocupara la Coordinación Nacional del programa durante prácticamente toda la Administración del Presidente Enrique Peña Nieto, en el sentido de que Prospera “es la política pública más vigilada del mundo”, Prospera se fue expandiendo con

base en negociaciones directas con los gobernadores bajo criterios discrecionales.⁹⁰

Ello contravino uno de los atributos más importantes del programa que era su adecuada focalización con base en información precisa sobre la situación socioeconómica de las familias.⁹¹

En pocas palabras, se retornó a los viejos esquemas donde los programas sociales crecían a nivel territorial no sobre la base de las necesidades concretas de los mexicanos en condiciones en pobreza, sino al amparo de acuerdos políticos

⁹⁰ Ya desde la Administración de Felipe Calderón se hizo costumbre que en el marco de los acuerdos entre los gobernadores y el Secretario de Desarrollo Social en turno, se incluyera en la agenda la incorporación de familias Prospera bajo criterios totalmente ajenos a las Reglas de Operación del programa. Si bien Prospera era un programa muy centralizado, su esquema de atención y el enorme caudal de recursos que destinaba a las familias por la vía de las Transferencias Monetarias Condicionadas, aliviaba la presión que pesaba sobre los presupuestos sociales de los gobiernos estatales. El centralismo del programa se convirtió en una importante ventaja para los gobernadores que descargaban así la responsabilidad de satisfacer las necesidades de las familias en condición de pobreza en las autoridades federales.

⁹¹ Durante el pasado sexenio se lograron importantes avances en lo que respecta a contar con información precisa para la toma de decisiones en el ámbito social. Al seno de la Sedesol, concretamente de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, se creó el Sistema de Información Social Integral (SISI), un repositorio único, abierto y accesible de la información de los beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas de desarrollo social operados por los tres niveles de gobierno. “Dicho Sistema busca contribuir a la articulación de la oferta institucional conforme a las carencias sociales, a identificar los hogares con las condiciones más desfavorables del país, a mitigar errores de inclusión y exclusión mediante una focalización más efectiva, así como detectar concurrencias y duplicidades en los padrones de beneficiarios para generar complementariedades entre los programas. El SISI contempla la fusión de tres sistemas de información administrados por la Sedesol: el Sistema para la Focalización del Desarrollo (SIFODE), que permite identificar a los beneficiarios potenciales y verificar que los beneficiarios actuales cumplan con los criterios de elegibilidad plasmados en la normatividad de cada programa; el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) que integra los padrones de las personas que ya están siendo atendidas por algún programa de desarrollo social, y el Sistema de Información Social Georreferenciada (SISGE) el cual espacializa y visualiza la información del SIFODE, PUB y de otras fuentes mediante una plataforma abierta al público”. Luis Iñaki Alberro Encinas, Director General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Sedesol, “Hacia la construcción de un Sistema de Información Social Integral” en Nexos, agosto 2017.

entre los burócratas federales que operan el Programa y los mandatarios estatales.⁹²

¿Quién verificaba que las incorporaciones y desincorporaciones obedecieran a criterios normativos y no a cálculos políticos o a las presiones de las autoridades locales? No existían instancias ciudadanas que fiscalizaran este proceso. Si bien el programa contaba con figuras de *contraloría social* como las “vocales Prospera”, éstas estaban muy lejos de operar con los elementos para una adecuada supervisión del programa, en buena medida, los intereses de esta estructura estaban más cerca de la burocracia de Prospera que de los intereses de las comunidades.

Ello se confirma al revisar las Reglas de Operación 2018 donde se establecía que “Las Delegaciones Estatales del Programa serán las únicas facultadas para realizar las reuniones de conformación y actualización de Comités de Promoción

⁹² De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa Prospera, la Población Objetivo se refiere a los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación. Una vez identificadas las familias elegibles, el Programa dará prioridad para su atención, a las siguientes: 1) Hogares con integrantes menores a 22 años. 2) Hogares con mujeres en edad reproductiva. 3) Hogares con integrantes con alguna discapacidad. Asimismo, son elegibles para permanecer en el Programa los hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado sea menor a la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS). ¿Cómo se lleva a cabo la verificación permanente de condiciones socioeconómicas? En el marco de la revisión continua del padrón de beneficiarios, se realizan acciones para depurarlo, verificando la información socioeconómica y demográfica de las familias beneficiarias, para identificar aquellas que, con base en la aplicación de la metodología de focalización para la identificación y permanencia de los hogares, ya no cumplan con los criterios de elegibilidad del Programa. La verificación permanente de las condiciones socioeconómicas y demográficas de las familias beneficiarias podrá realizarse cuando: la Coordinación Nacional de Prospera lo determine para aquellas familias que considere que ya no cumplen con los criterios de elegibilidad del Programa; se presente queja o denuncia comunicada a la Coordinación Nacional; la información recolectada sea solicitada en los procesos de incorporación, recertificación, entrega de apoyos, asistencia a los servicios educativos y de salud, entre otros. Las familias beneficiarias sujetas al proceso de verificación permanente de condiciones socioeconómicas, con base en el resultado de éste, podrán: permanecer en el Padrón Activo de Beneficiarios recibiendo los apoyos del Programa, si tienen ingresos mensuales per cápita estimados inferiores a la LVPCS o eventualmente causar baja si ya no cumplen con los criterios de elegibilidad del Programa, es decir, si tienen ingresos mensuales per cápita estimados mayores o iguales a la LVPCS”. Prospera “Reglas de Operación 2018”.

Comunitaria y Vocales Unitarias, conforme a los lineamientos que establezca la Coordinación Nacional”.

No estábamos, así, ante un proceso espontáneo de organización comunitaria, sino inducido por el personal del propio Programa que asignaba poder, liderazgo y funciones sustantivas a las y los Vocales generando un vínculo de interés en detrimento de su autonomía para vigilar el correcto funcionamiento de Prospera.⁹³

Lo anterior nos permite concluir que la validación y selección de familias beneficiarias, así como las bajas al padrón, constituían procesos sobre los cuales no se rendían cuentas.

La incorporación de familias a Prospera a partir de negociaciones, nos remite, además, a un esquema perverso que vulnera los derechos de las familias en condición de pobreza. Si bien éstas reúnen los requisitos establecidos en las Reglas de Operación para sumarse al Programa, esto no puede suceder hasta que ocurra un acuerdo entre Sedesol y los gobernadores. La incorporación a

⁹³ De acuerdo con las Reglas de Operación 2018, el programa contaba con Comités de Promoción Comunitaria (CPC) y Vocales Unitarias que eran instancias de organización integradas por los o las titulares beneficiarias de Prospera Programa de Inclusión Social, elegidas (os) democráticamente entre las o los titulares, de una localidad o colonia. “Las personas nombradas como vocales contribuyen a establecer un vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación e instituciones relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión Financiera y Laboral, así como de la Coordinación Nacional, a efecto de canalizar sus peticiones y sugerencias, fortalecer las acciones de cada uno de los componentes que opera el Programa, fomentar y motivar la participación comunitaria y transparencia del Programa, así como promover la contraloría social preservando en todo momento la libertad de interlocución directa de las familias beneficiarias con las instancias operativas y normativas.

El desarrollo de las funciones de las y los Vocales tiene carácter voluntario y honorario, las cuales estarán encaminadas al fomento de acciones que beneficien a las y los titulares y a su comunidad. Para el mejor desempeño de sus funciones cada una de las y los vocales deberá contar con nombramiento y gafete de identificación. Los Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias promoverán la articulación y complementariedad en el ejercicio de sus funciones con los distintos órganos de participación social ya existentes, para evitar duplicidad en sus tareas. Las Delegaciones Estatales del Programa serán las únicas facultadas para realizar las reuniones de conformación y actualización de Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias, conforme a los lineamientos que establezca la Coordinación Nacional”.

Prospera se trasladaba del ámbito normativo al ámbito político, estas familias se convertían en “moneda de cambio” entre autoridades.

De una coordinación encabezada por tecnócratas a una coordinación encabezada por políticos

Cuando Progresá fue creado en los años noventa por un equipo liderado por Santiago Levy Algazi, entonces poderoso Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el programa se puso en manos de un grupo de especialistas a cargo de José Gómez de León Cruces Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro por la Universidad Católica de Lovaina, Doctor por la Universidad de Harvard y Postdoctor por la Universidad de Princeton. Gómez de León, primer titular de Progresá, impartió clases en la UNAM y El Colegio de México. Además, fue profesor visitante en las universidades de Harvard, Princeton, Oslo y París.

A lo largo de su fructífera carrera, en la cual escribió más de 60 publicaciones, entre libros y artículos sobre diversos campos del conocimiento, editados en México y en el extranjero, Gómez de León prestó sus servicios profesionales en la Secretaría de la Presidencia y el INEGI en México, así como en la Oficina Central de Estadística del Ministerio de Finanzas de Noruega. Fue, asimismo, Director General del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), y Secretario General del Consejo Nacional de Población (Conapo).

Gómez de León estaba convencido que Progresá tendría que utilizar información estadística de mucho mayor precisión y calidad para garantizar que sus apoyos llegasen a las familias más pobres del país. Para ello se dio a la tarea de mejorar los indicadores de marginación agregando una variedad de indicadores sociales.

A partir de esto, diseñó un sistema de puntaje que consideraba diversos factores para clasificar cada hogar de manera objetiva. Estas clasificaciones formarían la base de un sistema transparente y apolítico para la distribución de los beneficios, uno de los sellos distintivos del Programa. Otro aspecto destacado de la visión de Levy y de Gómez de León fue su énfasis en evaluar el programa con rigor. Ambos sostenían que las evaluaciones eran una herramienta crucial, no sólo para ajustar las operaciones del programa, sino también para contar con datos confiables y pruebas empíricas de sus logros.⁹⁴

Un programa con tan alto presupuesto y con un diseño técnico exento de elementos clientelares que además daba dinero en efectivo a las familias, despertó el recelo de ciertos sectores del Partido Revolucionario Institucional, quien había perdido la mayoría en el Congreso precisamente en las elecciones intermedias de julio de 2007 cuando Progresá entró en operación.

Otro sector muy agraviado por el rumbo que estaba tomando la política social con el lanzamiento de Progresá -que tenía como premisa ir de los subsidios sociales universales hacia las transferencias monetarias condicionadas- fue el vinculado al ala salinista, dentro de la cual se encontraba el propio Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez. El lanzamiento de Progresá implicaba un desafío al poner énfasis en el uso de herramientas científicas y no ocurrencias, como había ocurrido en el pasado, y al colocar al frente del Programa a un tecnócrata cercano al sector académico y sin vínculos partidistas como el Dr. José Gómez de León. El perfil de éste parecía clave para mantener la autonomía de gestión del Programa más allá de tentaciones partidistas.

Como resultado del esfuerzo emprendido por Levy, Gómez de León y su equipo, Progresá arribó a la alternancia del año 2000 como el único programa social

⁹⁴ Bate, Peter “La historia detrás de Oportunidades”, BID, WEB Stories, 14 de agosto de 2017.

dotado de Reglas de Operación, sujeto a evaluaciones de impacto y dotado de componentes de blindaje electoral.⁹⁵

A lo largo de estos 20 años de vida del Programa Progres-Oportunidades-Prospera, la dirección de esta política pública experimentó un viraje hacia perfiles cada vez más político-partidistas. Después de Gómez de León, el siguiente titular fue un personaje disímbo vinculado a la sociedad civil, Rogelio Gómez Hermosillo, a quien le tocó encabezar la transformación de Progres-Oportunidades en 2002. Gómez Hermosillo -en su faceta partidista- participaría como Coordinador de Redes Sociales en la campaña de la candidata a la Presidencia de la República por el PAN, Josefina Vázquez Mota, en 2012.

El 1º de diciembre de 2006, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa designó como Coordinador del Programa Oportunidades al Doctor en Traumatología y Ortopedia Salvador Escobedo Zoletto con una amplia trayectoria en el panismo. De 1996 a 1999 fue presidente municipal de Atlixco; de 2000 a 2003 se desempeñó como diputado federal y presidió el Consejo de Políticas Federales del Grupo

⁹⁵ “Al equipo planificador le preocupaba que cundiera la percepción de que Progres-Oportunidades era un mecanismo proselitista. Por ello hicieron un gran esfuerzo para evitar la explotación del programa con fines partidistas. Progres-Oportunidades sería administrado por un nuevo organismo descentralizado (la *Coordinación Nacional*, apunte mío) que se coordinaría con las agencias responsables de los diferentes servicios (desarrollo social, salud y educación). El Congreso establecería el presupuesto del programa y sus Reglas de Operación se publicarían con periodicidad anual, incluyendo el número de familias que podían incorporarse, las sumas de los apoyos que se ofrecerían y las corresponsabilidades exigidas a las familias beneficiarias. Antes de incorporar a nuevas titulares, Progres-Oportunidades tendría que contactar a las autoridades estatales y municipales para mantenerlas informadas. Las inscripciones se interrumpirían meses antes de las elecciones nacionales, y no se realizarían pagos directos en las semanas previas a comicios de cualquier jurisdicción. La entrega de apoyos quedaría en manos de entidades financieras y la compañía de telégrafos, por lo cual los funcionarios del programa no tocarían ni un solo peso de los fondos de las beneficiarias”. Blate, Peter, IDEM.

Parlamentario del PAN; en 2006 se desempeñó como Oficial Mayor de la Sedesol con Ana Teresa Aranda Orozco como Titular de esa dependencia.⁹⁶

Al dejar la Coordinación de Oportunidades a mediados de 2012, Escobedo Zoletto fungió como funcionario en la Administración del Gobernador Rafael Moreno Valle (PAN), y tuvo una destacada participación en la campaña del Gobernador Antonio Gali Fayad y ocupó un escaño en la Legislatura estatal entre 2014 y 2018.

⁹⁶ Ana Teresa Aranda Orozco, una política panista originaria del estado de Puebla, había fungido entre 2001 y 2005 como Directora General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), organismo en el cual promovió una agenda conservadora. En 2006 llegó a la Sedesol imponiéndose al prospecto que Josefina Vázquez Mota pretendía dejar en su lugar, Rodolfo Tuirán Gutiérrez. Para ello, contó con el respaldo de la esposa de Vicente Fox, Martha Sahagún, quien mantenía fuertes diferencias con Vázquez Mota.

De acuerdo a diversas denuncias⁹⁷, Oportunidades le dio a Escobedo Zoletto el conocimiento y la experiencia suficiente para poner al servicio de las campañas políticas del PAN el vasto padrón de beneficiarios del Programa. Por supuesto, la campaña estuvo plagada de acusaciones de uso electoral del padrón para beneficiar a candidatos del PAN.

Durante la campaña de Antonio Meade Kuribreña, candidato del PRI a la Presidencia de la República en 2018, Prospera fungió también como un instrumento para generar votos. Paula Angélica Hernández Olmos, última Coordinadora Nacional de Prospera de la etapa priísta, una funcionaria muy cercana a Miguel Ángel Osorio Chong, exsubsecretario de Gobernación, y

⁹⁷ Una denuncia del periódico La Jornada de Oriente, correspondiente al 20 de junio de 2012, es decir en plena campaña para las elecciones presidenciales de ese año, describía con lujo de detalles la mecánica para el uso electoral de Oportunidades: “En los últimos meses fueron rasuradas, sin ser notificadas, las cabezas de unas 40 mil familias del Programa Oportunidades (PO) por ser afines al PRI o al PRD; al mismo tiempo, unas 10 mil vocales del Programa se han encargado de difundir entre los 500 mil usuarios del estado de Puebla que sí Josefina Vázquez Mota no gana las elecciones se acabará la entrega de dinero de ese sistema. Para evitar que prosperen las quejas por dicho manejo, Salvador Escobedo Zoletto, ex director del PO, colocó a panistas de Atlixco y a tres sobrinos para evitar que se dé seguimiento a las quejas y lleguen a instancias legales. La Coordinación Estatal de Oportunidades en Puebla se convirtió en una instancia controlada estrictamente por servidores públicos que pertenecen al grupo político de Salvador Escobedo –quien hace un par de días dejó el PO y fue nombrado secretario de Desarrollo Social en Puebla– y tienen una estructura que permite, por un lado, vincular el programa a las estructuras del PAN, y por otro, depurar a los beneficiarios para eliminar de los padrones bajo diversos argumentos técnicos, a quienes no son simpatizantes del PAN. Se dice que esta forma de operar Oportunidades tiene la finalidad de generar en Puebla entre 400 y 600 mil votos para los candidatos del PAN, principalmente a favor de Josefina Vázquez Mota y el aspirante al Senado Javier Lozano Alarcón. Esa estimación se hace a partir del grado de participación que normalmente hay en cada proceso electoral. Ahí radica que en el PAN todavía se tiene la esperanza de que Vázquez Mota puede ganar a partir de la operación que se está haciendo con los programas 70 y Más, Estancias Infantiles, Vivir Mejor y el Seguro Popular. Aunque la estrategia electoral del albiazul está principalmente soportada en el manejo de Oportunidades, el cual actúa en las colonias, pueblos, juntas auxiliares, inspectorías y rancherías más pobres de la entidad poblana. Como una escuadra de futbol, como si fueran los jugadores delanteros del equipo, se ubican las 10 mil vocales del programa. Son quienes visitan a los beneficiarios de Oportunidades. No son funcionarios públicos y por tanto si se les descubre vinculando al programa con un partido político no se les puede sancionar. Se sabe que desde hace un año las vocales, primero, fueron depurando los padrones para poder eliminar a los beneficiarios que son contrarios al Partido Acción Nacional. Posteriormente en los últimos meses son quienes se han encargado de difundir que el programa puede desaparecer si no gana Josefina Vázquez Mota. Al mismo tiempo, las vocales son quienes seleccionaron a las cabezas de familias que fueron rasuradas de los padrones de beneficiarios. La mayoría de los perjudicados cree que por la actual veda electoral no han recibido el dinero que está destinado a solventar gastos en educación, salud y alimentación de la población más pobre del estado”. La Jornada de Oriente, 20 de junio de 2012.

precandidato del PRI a la Presidencia de la República, puso al servicio del PRI la estructura del programa.

Sobraron las denuncias sobre la manipulación del programa a favor de dicho partido. La más burda, abierta y visible fue, sin duda, la presión sobre beneficiarios del programa para que asistieran el 22 de abril de 2017 al informe de Roberto Albores Gleason, senador y candidato del PRI a la gubernatura de Chiapas, un acto masivo en Tuxtla Gutiérrez, donde la prensa documentó la presencia miles de beneficiarios bajo la amenaza de cancelarles los beneficios del programa. Los reporteros que registraron estos ilícitos fueron detenidos por la policía municipal. El escándalo transitó a los medios informativos nacionales y concluyó con sanciones a funcionarios menores cuando, estrictamente, debió haber derivado en la renuncia o remoción de Paula Angélica Hernández Olmos.⁹⁸

Desafortunadamente, la falta de voluntad política para castigar presuntos delitos electorales y el vacío institucional y legal, propiciaron la impunidad.

Durante las campañas de 2018, Prospera fungió también como instrumento electoral del PRI. El Secretario en turno, Eviel Pérez Magaña, un hombre cercanamente vinculado con el exgobernador de Oaxaca, Ulises Ruiz, quien encabeza una supuesta corriente “renovadora” del PRI, sin embargo, encarna el priísmo más rupestre en su lógica y sus prácticas, buscó movilizar políticamente a la estructura de vocales Prospera a favor de la campaña del candidato José Antonio Meade Kuribreña.

Estaba en juego un universo de más de 25 millones de potenciales votantes a favor del exsecretario de Hacienda. Los resultados de la elección presidencial de julio de ese año, indican que la operación fracasó, y qué bueno para la incipiente democracia que hemos construido con grandes esfuerzos.

⁹⁸ “Periodistas denuncian acarreo con Prospera en informe de senador priista y son arrestados”, Proceso, 22 de abril de 2017.

Quedó en evidencia que los beneficiarios de Prospera y de muchos otros programas sociales, más allá de su dependencia con respecto a los apoyos asistenciales que les entrega el gobierno, actúan con mucho mayor autonomía cívica y cultural, y es muy probable que su sufragio haya sido a favor de López Obrador, cautivados por su discurso de “primero los pobres”, su contacto personal con las comunidades más marginadas del país y su narrativa crítica hacia el desempeño de las pasadas administraciones, caracterizadas por la opacidad y la corrupción.

Más allá de esta reflexión, cabe señalar que Prospera se desvirtuó en medio de la manipulación político-electoral y, lo que era uno de los programas de transferencias monetarias condicionadas más prestigiado a nivel global, terminó sumido en un mar de sospechas.

Ello confirma la idea de que, si no existen esquemas de control social y comunitario, las políticas públicas pueden no sólo fracasar como producto de sus propias ineficiencias, sino también en medio de las redes clientelares.

Conclusiones

La evidencia indica que Progres-a-Oportunidades-Prospera, a pesar de su sólido diseño técnico y programático, fracasó en su principal propósito de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Las razones son diversas y muy complejas. Me centraré en las más importantes:

- La política económica, durante los más de 20 años de vigencia del programa, caminó paralelamente, muchas veces en sentido contrario, a sus objetivos. Las bajas tasas de crecimiento impidieron incorporar a los beneficiarios del programa a oportunidades de empleo formal e ingreso. Las crisis económicas que enfrentó el programa durante su vigencia, particularmente la de 2008-2009, significaron una enorme destrucción de oportunidades laborales.
- Millones de jóvenes educados al amparo de las becas del programa, a pesar de haber acumulado más años de instrucción, no encontraron cabida en un sistema productivo que requiere cada vez más habilidades y capacidades. La calidad de la educación que recibieron, propia de las zonas más marginadas del país, fue muy deficiente. En ello influyeron tanto las insuficiencias propias del sistema educativo público, como el “secuestro” de varios sistemas educativos estatales en los estados con mayores niveles de pobreza (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán, estados que concentran más del 50% del padrón del Prospera) a manos de organizaciones sindicales clientelares (CNTE) que privilegiaron más el control de las estructuras y el clientelismo que la enseñanza de los alumnos. En estas entidades, además, los días de impartición de clases se

redujeron dramáticamente, debido a paros y protestas magisteriales.⁹⁹ Los rendimientos educativos de los niños y jóvenes mexicanos, y particularmente aquellos que han recibido instrucción al amparo del programa, dejan mucho que desear.¹⁰⁰¹⁰¹

- La apuesta por la equidad de género fracasó. Si bien el programa desde su diseño inicial, decidió dejar a las mujeres el control del programa a través de la entrega directa de las transferencias monetarias, Progresas-Oportunidades-Prospera no fue capaz de generar estrategias de empoderamiento que las pudieran haber convertido en agentes fundamentales del programa y lograr un liderazgo real cuando la evidencia internacional apuntaba a que, cuando las mujeres conducen políticas públicas de combate a la pobreza, estas tienen una mayor efectividad. Las mujeres, cuando se ponen al frente de los programas sociales son mucho más eficaces que los hombres en reducir la pobreza, más capaces de

⁹⁹ “La educación es la variable que más repercute en la desigualdad del ingreso y la pobreza. En promedio la cuarta parte del total de la desigualdad puede explicarse por la escolaridad. Los análisis de posibilidades demuestran que en siete países de América Latina la posibilidad de encontrarse en el 20% inferior de la distribución de ingresos disminuye monótonicamente con la educación. La educación es una de las armas más poderosas para combatir la pobreza y la desigualdad del ingreso. Igualando la distribución de la educación y reduciendo los diferenciales de ingresos relacionados con la educación mediante mayor escolaridad, los gobiernos latinoamericanos disminuirían las disparidades de ingreso entre los trabajadores asalariados y los no asalariados. Estos resultados ponen de relieve la importancia de la elección de estrategias educativas. En general, las estrategias que hacen hincapié en la alfabetización y la educación primaria reducen la desigualdad del ingreso porque igualan la distribución de la educación. También reducen la pobreza al aumentar la productividad de los pobres, mejorando sus posibilidades de obtener empleos mejor pagados, y generar un mecanismo de movilidad social ascendente para quienes para quienes tienen desventajas económicas, en particular los niños provenientes de hogares pobres”. Fiszhein, Ariel y Psacharopoulos, George “Tendencias de la desigualdad del ingreso en la América Latina en la década de los ochenta”, en Trimestre Económico 86, Fondo de Cultura Económica, 2006.

¹⁰⁰ La educación pública que se imparte en México está muy lejos de cumplir con el propósito de forjar personas capacitadas para participar en la sociedad del conocimiento. De 70 países estudiados en 2016 en el marco del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), a cargo de la OCDE, los alumnos mexicanos se encuentran en el lugar 58 en ciencias, el 55 en lectoescritura y el 56 en matemáticas. OCDE, 2016.

¹⁰¹ Yaschine Arroyo, Iliana “¿Oportunidades? Movilidad intergeneracional e impacto en México”, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 2012.

encabezar proyectos productivos para sacar a las familias y comunidades de una situación de desventaja social gracias a su visión emprendedora y su responsabilidad, incuestionable, en la mejoría de sus familias y comunidades. Esta evidencia, sin embargo, no pesó en la operación del programa. Más allá de esto, Progres-Oportunidades-Prospera las recargó de tareas adicionales, relacionadas con las “corresponsabilidad” en materia de educación de los hijos, de cuidado de la salud familiar, de gestión de proyectos productivos, de vigilancia y contraloría. Los datos duros indican que la violencia intrafamiliar y la exclusión de las mujeres de las decisiones sustantivas en lo que respecta al hogar y la dinámica de sus comunidades, seguían vigentes al final del programa.

- El objetivo de constituir a Progres-Oportunidades-Prospera en un eje de inclusión productiva y laboral de los sectores más pobres del país fracasó por improvisaciones, una inadecuada focalización de los apoyos crediticios y la fe, casi religiosa, de que los pobres son, naturalmente, emprendedores sociales (ahí están los riesgos en el Programa *Sembrando Vida*). La evidencia indica que, si los proyectos productivos de los beneficiarios y sus comunidades, no son respaldados de un acompañamiento “empresarial” y de recursos no corporativizados e instrumentos de gestión adecuados, invariablemente tendrán un mal aterrizaje.
- La manipulación política del programa fue, en gran medida, responsable del fracaso de Progres-Oportunidades-Prospera. Un programa con 35 millones de beneficiarios y concentrando recursos presupuestales tan significativos, era, sin duda, un instrumento muy codiciado para ser manejado con fines político-electorales por los gobiernos en turno, priístas o panistas. Progres-Oportunidades-Prospera se consumió y se desvirtuó a manos de operadores inescrupulosos que hicieron de él, un instrumento para construir votos.

BIBLIOGRAFÍA

Agosto Riera, Gabriela "Redes de protección social: las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo", Revista de Políticas Sociales, Año 1, Vol. 0.

Ai Camp, Roderic (1983). "El tecnócrata en México", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 45, No. 2, abril-junio 1983.

Banco Mundial "World Development Report on Poverty and Development", 2001-2002, disponible en <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr/wdr-archive>.

Bate, Peter. (2017). "La historia detrás de Oportunidades", BID, WEB Stories, 14 de agosto de 2017.

Bateman, Milford "La era de las microfinanzas: destruyendo las economías desde abajo", Revista Ola Financiera no. 15, mayo-agosto 2013. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, pp. 1-77. Enlace: <http://www.olafinanciera.unam.mx/new-web/15/pdfs/BatemanOlaFin15.pdf>

Behrman, Jere R.; Parker, Susan W.; Todd, Petra E. (2005). "Medium-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico", Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

Boltvinik, Julio (2001). "La pobreza ignorada. Evolución y características", Papeles de Población, vol. 7, num. 29, julio-septiembre 2001, Universidad Autónoma del Estado de México.

Cabrero Mendoza, Enrique (2004). "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar". En Ziccardi, Alicia "Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local". México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales- Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-Instituto Nacional de Desarrollo Social.

CEPAL (2015). "Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe", Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Lima, noviembre de 2015.

Cohen, Ernesto y Franco. Rolando, coord. (2006). "Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana", Flacso México.

Coneval "Metodología Multidimensional para la Medición de la Pobreza en México", Tercera edición, octubre 2018, disponible en

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

Cortés, Fernando; Banegas, Israel y Solís, Patricio (2007). "Pobres con Oportunidades: México 2002-2005", Revista Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

De la Torre, Rodolfo (2005). "Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades", INSP.

De la Torre, Rodolfo (2002). "Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas sobre Desarrollo Social", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, noviembre-diciembre 2002.

Dion, Michelle (2000). "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994", revista Estudios Sociológicos de El Colegio de México volumen XVIII, No. 53.

Dresser, Denise Conferencia en el seminario "Mexico's National Solidarity Program (Pronasol): a preliminary assessment", realizada el 25 de febrero de 1992 en el Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Dresser. Denise (2018). "Cordón umbilical" artículo publicado en el periódico Reforma, 13 de agosto de 2018.

Fiszhein, Ariel y Psacharopoulos, George (2006). "Tendencias de la desigualdad del ingreso en la América Latina en la década de los ochenta", en Trimestre Económico 86, Fondo de Cultura Económica.

Gertler, Paul J.; Martínez, Sebastián; Premand, Patrick; Rawlings, Laura B.; Vermeesch, Christel M. J. (2011). "La evaluación de impacto en la práctica", Banco Mundial.

Gutiérrez, Juan Pablo; Gertler, Paul; Hernández Ávila, Mauricio; Bertozzi, Stefano (2004). "Impacto de Oportunidades en la Morbilidad y el Estado de Salud de la Población Beneficiaria y en la Utilización de los Servicios de Salud. Resultados de Corto Plazo en Zonas Urbanas y de Mediano Plazo en Zonas Rurales", Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

Hernández Franco, Daniel (2008). "Historia de Oportunidades. Inicio y cambios del programa", FCE.

Hernández, Bernardo (2003). "Evaluación del impacto del Programa Oportunidades en la mortalidad materna infantil", Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

Jones, Claudio; Trejo, Guillermo. “La política social bajo el nuevo modelo económico: dilemas políticos de una reforma pendiente”, Fundación Rafael Preciado A.C.

Levy, Santiago (2006). “Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progres-Oportunidades”, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Ley General de Desarrollo Social, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

Lopez-Acevedo, Gladys C.; Walton, Michael (2004). “La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno”, Banco Mundial, junio 2004.

Maira, Luis (1995). “Superando la pobreza; construyendo la equidad”, Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile.

Medina Hernández, Fabián (2013). “Rediseño del Programa Oportunidades”, CEPAL.

Mendoza Arellano, Mario (2006). “Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Documento de Trabajo número 10, septiembre 2006.

Molinar Horcasitas, Juan; Weldon, Jeffrey (1994). “Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales”, revista Estudios Sociológicos de El Colegio de México volumen XII, No. 34, enero-abril de 1994.

Mondragón Pérez, Angélica R. (2002). “¿Qué son los indicadores?”, Notas, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), No. 19, Julio-septiembre, 2002.

Parker, Susan (2003). “Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar”, en “Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, Instituto Nacional de Salud Pública-CIESAS.

Parker, Susan (2003). “Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar”, en “Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, Instituto Nacional de Salud Pública-CIESAS.

PNUD “Human Development Reports” disponibles en <https://www.undp.org/content/undp/en/home/library.html>

Prospera “Reglas de Operación 2018”.

Rojas Gutiérrez, Carlos (1992). “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, Revista Comercio Exterior, vol. 42, núm. 5.

Romero, Jorge Javier, Periódico Milenio, 6 de septiembre de 2014.

Salinas de Gortari, Carlos “Tercer Informe de Gobierno”, diciembre 1991.

Scott, John “México: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Lecciones para una Reorientación de las Políticas”, Estudio RIMISP-FAO, 2 de julio de 1999.

Secretaría de Desarrollo Social “Empleo y oportunidades de ingreso”, México, julio de 2000.

Sedesol “Así se construye Oportunidades”, enero 2003.

Sen, Amartya (1992). “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, Comercio Exterior, vol. 42. núm 4.

Székely Pardo, Miguel (2015). “10 años del CONEVAL: pobreza multidimensional y buenas prácticas de monitoreo y evaluación”, México DF.

Székely Pardo, Miguel (2005) “Política Social para el Desarrollo Humano y el Crecimiento Económico”, Sedesol.

Téllez Gómez, Omar; Pérez Bastida, Eduardo Javier (2014). “Rediseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Documento guía para describir los cambios del Programa Oportunidades y su transición a Prospera”, Coordinación de Asesores de la Oficina del C. Secretario de Desarrollo Social.

Thiébaud, Virginie; Fontecilla-Carbonell, Ana (2016). “El cultivo de Stevia en Veracruz: ¿Un proyecto de desarrollo?”, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

Trivelli, Carolina; Clausen, Jhonatan (2015). “De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito?”, Instituto de Estudios Peruanos, documento de trabajo no. 209.

UNESCO, “Justicia global, pobreza y desigualdad en la agenda para el desarrollo después de 2015. Informe de la reunión del Grupo de expertos organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

(UNESCO) en cooperación con el Consejo Internacional de Ciencias Sociales (CICS)", París abril de 2014, disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229938_spa

Valencia, Enrique (2015). "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates", Annual Reviews.

Yaschine Arroyo, Iliana (2012). "¿Oportunidades? Movilidad intergeneracional e impacto en México", Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

Yunus, Muhammad (2006). "El banco de los pobres", Letras Libres no. 88.