

LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN MÉXICO ¿OPORTUNIDADES PARA QUIÉNES?

Darcy Victor Tetreault*

Resumen

Este artículo examina la efectividad de la política social mexicana para combatir la pobreza. Empieza con una revisión de la evolución del pensamiento sobre la política social en el contexto mexicano, iniciando con el periodo después de la Segunda Guerra Mundial y terminando con la consolidación de la “nueva política social” durante la primera década del nuevo milenio. Esto prepara el terreno para un análisis crítico del principal programa para combatir la pobreza en México (Progresá/Oportunidades). Dicho programa es una moneda de dos caras: por un lado, los resultados de corto plazo incluyen una población infantil más saludable y jóvenes con mayores niveles educativos; por otro lado, las deficiencias en la prestación de servicios básicos en las áreas de salud y educación, especialmente en zonas rurales, combinado con mercados laborales estancados, tienden a socavar la meta fundamental de erradicar la pobreza. El argumento central es que estas limitaciones no dimanán de las imperfecciones en el diseño o la implementación del programa, sino que son sintomáticas de los problemas estructurales asociados con el modelo neoliberal.

Palabras clave: pobreza, nueva política social, transferencias monetarias condicionadas, Progresá-Oportunidades, México.

* Profesor-investigador de la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo electrónico: daryctetreault@yahoo.com.

Abstract

This article examines the effectiveness of Mexico's social policy in combating poverty. It begins by reviewing the evolution of mainstream social-policy thinking in the Mexican context, starting with the post-World War II period and ending with the consolidation of the new social-policy paradigm during the first decade of the new millennium. This sets the stage for a critical analysis of the country's main anti-poverty program – Progresa/Oportunidades. This program is a coin with two sides; while short-term results include healthier infants and youth with higher levels of education, deficiencies in the provision of basic health and educational services, especially in rural areas, combined with faltering labour markets, tend to undermine the program's underlying goal of eradicating poverty. I argue that these shortcomings are not so much a consequence of imperfections in the program's design or implementation, but rather symptomatic of deeper structural problems associated with the neoliberal model.

Keywords: poverty, new social policy, conditional cash transfers, Progresa–Oportunidades, Mexico.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas, ha emergido un nuevo paradigma de la política social en América Latina, uno que busca coherencia con el “Posconsenso de Washington” sobre la necesidad de establecer “un mejor equilibrio entre el mercado y el Estado”, en particular con relación a la “guerra contra la pobreza”. En esta línea, se han abandonado en buena medida las pretensiones de crear un Estado de bienestar universal para favorecer un enfoque que pretende ser más eficaz en cuanto a costos, cuyo eje central son los programas de transferencias monetarias condicionadas (CCT, por sus siglas en inglés), focalizados en los pobres extremos. Estos programas transfieren ingresos directamente a familias pobres con la condición de que mantengan a sus niños en la escuela, visiten en forma regular la clínica de salud local y asistan a talleres. La idea es romper el círculo vicioso de pobreza intergeneracional al ayudar a los pobres a desarrollar “capital humano”, con la esperanza de que los beneficiarios jóvenes puedan insertarse de manera más efectiva en los mercados laborales en el futuro. En México, este programa ha sido llamado Progresá y, luego, Oportunidades (Prop). Ha servido como modelo para otros países de la región, dieciséis de los cuales ya han adoptado programas similares (Valencia, 2008). A nivel global, existen actualmente 30 programas de este tipo.

Prop ha sido aclamado por el Banco Mundial y otras agencias internacionales de desarrollo. La evidencia empírica sugiere que, por lo general, sus beneficiarios disfrutan de mejor salud y permanecen más tiempo en la escuela. Queda la pregunta, sin embargo, de si los graduados del programa podrán encontrar trabajos bien pagados en la economía formal. La creación de empleos se ha dejado principalmente al sector privado, pero bajo las condiciones estructurales creadas por las reformas neoliberales implementadas durante los ochenta y noventa, la creación de trabajos en el sector formal se ha estancado. Además, en el campo, donde la incidencia de pobreza extrema es más alta, la liberalización del

mercado ha llevado a condiciones oligopólicas que hacen económicamente inviable la agricultura de pequeña escala. En este contexto, los pobres —si bien pueden tener mejor educación y salud— han sido forzados a migrar a centros urbanos para ganarse la vida a duras penas en el sector informal, o migrar al extranjero, enfrentando una serie de peligros y sacrificios.

Originalmente llamado Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el principal programa para combatir la pobreza en México se lanzó en agosto de 1997, dos años y medio después del llamado “efecto tequila” y justo cuando la crisis financiera asiática irrumpió en Tailandia, Corea del Sur, Malasia y otros países. Fue en este contexto, a la luz de los peligros y la inestabilidad asociados con el flujo irrestricto de capital especulativo, así como de las consecuencias sociales devastadoras de las crisis para los pobres y la clase obrera, que empezó a tomar forma el Posconsenso de Washington.

En esencia, era (y es) una agenda reformista que no cuestiona los preceptos básicos de libre comercio y privatización, sino que argumenta a favor de “traer de vuelta al Estado”, no sólo para guiar el crecimiento económico y regular los flujos financieros, sino también para prestar servicios básicos de calidad y realizar inversiones en capital humano y social (Stiglitz, 2002). En la esfera de la política social, este paradigma se ha manifestado en lo que Anthony Giddens (1998) llama “la tercera vía”, que incluye un llamado a la disciplina fiscal y la descentralización, así como a mayores niveles de participación de diversos actores (la sociedad civil, el sector privado y los beneficiarios) en el financiamiento, diseño y ejecución de los programas sociales. La expresión latinoamericana de este paradigma acentúa estos principios y pone los programas focalizados contra la pobreza en el centro de una estrategia que busca superar la pobreza a largo plazo a través de la formación de capital humano (Duhau, 2000).

Este artículo examina la efectividad de la política social mexicana en combatir la pobreza. El análisis procede de la siguiente manera. Primero, delinea la evolución del pensamiento

dominante sobre la política social en el contexto mexicano. Se identifican seis fases, empezando con el periodo de la posguerra y terminando con la consolidación del paradigma de la nueva política social durante la primera década del nuevo milenio. Esto prepara el terreno para un análisis crítico de Prop al proporcionar los elementos para entender por qué se creó el programa, no sólo en relación a sus objetivos declarados, sino también a su función de brindar legitimidad política a los gobiernos neoliberales y su relación con el proceso de acumulación. Desde allí, el diseño y las características operativas del programa son trazados y se proporciona una breve revisión de la evidencia empírica de los resultados del programa. Como veremos, Prop es una moneda de dos caras: por un lado, los resultados de corto plazo incluyen una población infantil más saludable y jóvenes con niveles educativos más altos; por el otro, deficiencias en la prestación de servicios básicos de salud y educación, especialmente en zonas rurales, combinado con mercados laborales vacilantes, tienden a socavar la meta fundamental del programa de erradicar la pobreza. Argumento que estas limitaciones no son tanto las consecuencias de imperfecciones en el diseño o la implementación del programa, sino que son síntomas de problemas estructurales asociados con el modelo neoliberal. La última sección busca desprender las implicaciones teóricas y políticas de la experiencia mexicana con la “nueva política social”.

EL ESTADO DE BIENESTAR UNIVERSAL “A LA MEXICANA”

Periodo de la posguerra (1940–1970)

Durante el periodo de la posguerra, México, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, siguió una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con una fuerte intervención del Estado en todas las facetas de la economía. En este esquema, fuertemente influenciado por el pensamiento keynesiano, la política social se ligó al desarrollo económico a través

de la creación de empleos en el sector formal; los trabajadores estaban protegidos por leyes laborales progresistas (consagradas en la Constitución de 1917), y contaban con salarios mínimos, seguridad social y vivienda. De acuerdo con el paradigma de la modernización, conforme se expandía el sector urbano-industrial, se esperaba que absorbiera los sectores tradicionales y atrasados de la sociedad, subiendo los estándares de vida material a través de ese proceso. De esta manera, la agricultura de subsistencia estaba destinada a la extinción, presuponiendo la asimilación de grupos indígenas. La redistribución de la tierra se extendió gradualmente y servía como mecanismo para apuntalar la legitimidad política. En el sector agrícola, los recursos públicos se canalizaban primordialmente a agricultores de gran escala y, en menor medida, a campesinos con potencial comercial, quienes se beneficiaron de proyectos de riego, créditos subsidiados, tecnologías de la revolución verde y apoyos para la comercialización de productos agrícolas. Controles de precio sobre alimentos básicos servían en los hechos como un subsidio a la población urbana y como un medio para transferir el superávit del campo a la ciudad. La educación primaria era la única área donde se buscó enérgicamente la cobertura universal, aun en zonas rurales. Las aspiraciones de construir un Estado de Bienestar universal, a imagen de los países más desarrollados, permaneció como una meta esquiva (Ordóñez, 2002).

De esta manera, una estructura social dual y segmentada surgió durante el periodo de la ISI. Por una parte, los obreros industriales sindicalizados, funcionarios públicos y personal militar disfrutaban de muchas de las mismas prestaciones sociales que sus contrapartes en Europa y América del Norte, con la excepción notable del seguro de desempleo. Para estos sectores de la población, se construyeron varias instituciones sociales entrelazadas, destacándose el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1943, y su equivalente para los trabajadores del sector público: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), establecido en 1959. Por otra parte, grandes segmentos de la población fueron excluidos

de la mayoría de las políticas sociales, a saber, pobres urbanos, trabajadores informales, campesinos y, en particular, campesinos indígenas. Estos grupos tenían que depender de sus propias redes sociales de reciprocidad, de la caridad de la iglesia católica, o de los servicios míseros que se daban a trabajadores no asegurados a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Desde la óptica de la tipología tripartita clásica de Esping-Andersen (1990), este sistema dual puede considerarse una mezcla entre los modelos “corporativista” y “residual”.

Desarrollo compartido (1970-1982)

Cuando Luis Echeverría llegó a ser Presidente en 1970, enfrentó la tarea difícil de recuperar la legitimidad política (sobre todo después de la masacre de Tlatelolco en 1968), reiniciar el proceso de crecimiento económico y confrontar los problemas extendidos de descontento social, inequidad y marginación. Su respuesta fue una estrategia de desarrollo conocida como “desarrollo compartido”, que implicaba un aumento dramático en el gasto público, financiado —no a través de la tributación progresiva u otras medidas redistributivas— sino por medio de un aumento en préstamos de bancos internacionales. De esta manera, no sólo se expandieron las políticas sociales convencionales en áreas de salud, educación, vivienda, seguridad social y subsidios alimentarios, sino que programas nuevos y hasta cierto punto “focalizados” también se introdujeron, enfocados en los grupos sociales hasta entonces excluidos, en particular los pobres rurales. El más importante de éstos fue el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el cual reflejaba el discurso de necesidades básicas del Banco Mundial, con un enfoque en las zonas rurales marginadas, donde buscaba incrementar los estándares de vida y la productividad agrícola.

La expansión de las políticas sociales siguió durante el sexenio de López Portillo (1976-1982), especialmente tras el descubrimiento de grandes reservas petroleras en territorio

mexicano, reduciendo la presión para asegurar la disciplina fiscal. En este contexto, fueron introducidos dos programas de desarrollo rural adicionales: la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). En el discurso oficial asociado con el primer programa, se entendía la pobreza como un fenómeno fundamentalmente rural, en gran medida equivalente a la “marginación”, y vista como “el resultado de los desequilibrios generados por la estrategia económica aplicada entre 1940 y 1970” (Ordóñez, 2002: 172). Por lo tanto, Coplamar también adoptaba el enfoque de necesidades básicas del Banco Mundial, proporcionando servicios públicos básicos e infraestructura a zonas rurales marginadas. Por su parte, SAM usó controles de precio y subsidios del lado de la oferta para estimular la producción agrícola en un esfuerzo por lograr la autosuficiencia alimentaria a nivel nacional. Aunque posteriormente estos tres programas serían desechados tras la crisis de la deuda de 1982, su experiencia sirvió como un importante antecedente a los programas focalizados contra la pobreza que surgieron a finales de los ochenta y en los noventa.

En general, las políticas sociales implementadas durante el periodo ISI llevaron a mejoras significativas en los estándares de vida de grandes sectores de la población mexicana (Ordóñez, 2002). De acuerdo con Hernández y Velázquez (2003), la incidencia de pobreza por ingresos a nivel nacional bajó de 73% en 1964 a 42% en 1977. Para finales de este periodo, se había construido un sistema de bienestar fragmentado, con subsidios a alimentos para toda la población, con una tendencia hacia el universalismo en áreas de salud básica y educación, así como subsidios a la vivienda y pensiones para trabajadores sindicalizados, funcionarios públicos y las fuerzas armadas (Valencia, 2003). Los campesinos, y especialmente los indígenas, seguían representando los sectores más marginados de la población; y había (y aún hay) disparidades regionales enormes, así como inequidades por género.

APOSTÁNDOLE AL MERCADO: LA REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

El Consenso de Washington (1982–1988)

Durante décadas, economistas neoliberales ultraortodoxos, liderados por Milton Friedman y sus colegas de la Escuela de Chicago, habían estado construyendo un arsenal de críticas al desarrollo dirigido por el Estado y al proteccionismo, señalando la ineficiencia, las distorsiones de precios y la captación de rentas. La solución, de acuerdo con estos ideólogos, era el regreso a la economía de *laissez-faire*. Al tener una menor presencia del Estado y liberar las fuerzas del mercado, la economía crecería a pasos agigantados, creando riqueza y prosperidad para todos, inclusive los pobres, quienes no sólo serían beneficiados por la creación de empleos, sino que ya no estarían seducidos por los desincentivos a trabajar creados por el Estado de bienestar. Desde esta perspectiva, sería mejor que se prestaran los servicios de salud y educación por parte del sector privado (Friedman, 2002). Mientras no todos los economistas asociados con las instituciones financieras internacionales (IFI) se adhieren a formulaciones tan radicales del neoliberalismo, un cambio ideológico en esta dirección resultó en lo que John Williamson (1990) después llamaría el “Consenso de Washington”: una agenda de 10 puntos para reformar las economías latinoamericanas.

Durante los ochenta, en el contexto de la crisis de la deuda, el gobierno mexicano adoptó esta agenda en forma de los programas de ajuste estructural diseñados por el FMI, incluyendo recortes profundos a la política social. Así, durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982–1988), el gasto social bajó de 9.2% del PIB a sólo 6.1%. Fueron especialmente extremos los recortes en las áreas de salud y educación: 77% y 71% respectivamente (Ordóñez, 2002). Al mismo tiempo, en concordancia con el Consenso de Washington, México empezó a descentralizar los servicios de salud y educación hacia los gobiernos estatales, en un esfuerzo por lograr mayores niveles de eficiencia administrativa.

Siguió la inestabilidad macroeconómica hasta el final del periodo de De la Madrid, con una inflación que alcanzó más de 150% y un crecimiento económico casi nulo para todo el periodo. El valor real de los ingresos de los trabajadores cayó en más del 40%, la incidencia de la pobreza aumentó hasta representar más del 60% de la población, y el coeficiente Gini subió de 0.501 a 0.549 (Hernández y Velázquez, 2003). Hubo reconocimiento del público en general de que la clase trabajadora sufrió el mayor peso del proceso de ajuste, llevando al descontento social y el repudio generalizado de la agenda neoliberal. No obstante, cuando llegó al poder Carlos Salinas de Gortari en 1988, en elecciones manchadas por fraude evidente, estaba empeñado en profundizar este proceso de reforma. Enfrentando una crisis de legitimidad y una economía frágil, emprendió su misión con una iniciativa de política social innovadora en mente: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), un programa multifacético contra la pobreza que buscaba fomentar la participación de sus beneficiarios.

Liberalismo social (1988–1994)

Pronasol estaba dirigido a los pobres (41 millones, de acuerdo con la documentación oficial del programa) y especialmente a los pobres extremos (17 millones), tanto en zonas rurales como urbanas. También reconocía varios “grupos vulnerables”, que incluían indígenas, campesinos, jornaleros agrícolas, habitantes de barrios marginales, jóvenes, mujeres y niños. Los fondos se distribuían a criterio del gobierno federal, sin transparencia, lo cual llevó a acusaciones de ocultar una agenda electoral. Se orquestó una campaña mediática masiva para conectar al programa directamente al presidente mismo. Además, durante los primeros dos años de operación del programa, los gobiernos municipales y estatales se pasaron por alto completamente, para poder canalizar fondos directamente a “comités de solidaridad”, creados con el propósito de realizar proyectos de desarrollo comunitario de pequeña escala. Aunque

se descentralizaron ciertas responsabilidades administrativas a los dos niveles más bajos de gobierno conforme evolucionaba el Programa, siguió estando fuertemente centralizado en manos del gobierno federal (Bailey, 1994).

Durante su vida, Pronasol creció rápidamente hasta ser un conjunto complejo de subprogramas, agrupados bajo tres encabezados principales: bienestar social, producción y desarrollo regional. El presupuesto del programa subió de 1,640 millones de pesos en 1989 a 9,233 millones de pesos en 1994, hasta representar 0.65% del PIB nacional en su último año (Poder Ejecutivo Federal, 1994). Por supuesto, Pronasol no era el único gasto social de la época de Salinas; el gasto social incrementó de 6.1 a 9.1% del PIB durante su sexenio presidencial, con aumentos significativos en las áreas de salud y educación (Ordóñez, 2002). También, el proceso de descentralización se completó para la educación pública, y se realizaron reformas para privatizar los fondos de pensiones, convirtiéndolos en cuentas de capitalización individuales, manejadas por instituciones financieras privadas.

Salinas llamó esto “liberalismo social”; una estrategia de desarrollo que se apega a los principios de libre mercado, pero que incluye el gasto gubernamental para proveer un nivel mínimo de servicios de salud y educación, así como programas compensatorios para los más marginados, con mecanismos para fomentar la creación de “capital social”. Esta estrategia refleja lo que era en ese entonces un paradigma emergente en la política social en toda América Latina, una que concuerda con el Posconsenso de Washington, y cuyos preceptos principales incluían programas focalizados para combatir la pobreza, disciplina fiscal (en donde el gasto social está subordinado a políticas económicas), descentralización (es decir, la transferencia de responsabilidades administrativas hacia niveles más bajos de gobierno), privatización (de fondos de pensión, por ejemplo), y participación (de beneficiarios, ONG y el sector privado) (Duhau, 2000).

En la esfera económica, el liberalismo social de Salinas se tradujo en una profundización unilateral de la liberalización del

comercio (culminando en el TLCAN), la extensión de reformas neoliberales al sector rural, la privatización de empresas estatales rentables (por ejemplo, Telmex, que se vendió a Carlos Slim de manera poco transparente, y propiciando acusaciones de fraude), la (re)privatización de bancos y la liberalización de cuentas de capital. Para poder facilitar las dos últimas iniciativas, el gobierno creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) en 1990, diseñado para proteger los intereses del capital financiero en caso de una crisis económica.

Progresá, emblemático de un paradigma emergente (1997-2000)

Llegó la crisis justo después de que dejó la presidencia Salinas, poniendo de relieve la inestabilidad estructural de su agenda reformista y, en general, los peligros asociados con el libre flujo de capital especulativo. El presidente entrante, Ernesto Zedillo, respondió con la imposición de medidas de austeridad draconianas, que incluyeron recortes severos al gasto social; y Estados Unidos intervino con un paquete de rescate financiero de 50 mil millones de dólares, el cual en efecto protegió a los inversionistas (mayormente estadounidenses) en el mercado de valores mexicano. Además, Fobaproa fue empleado para salvar de la insolvencia a bancos privados, al emitir pagarés que cubrían pasivos de 560 mil millones de pesos (equivalente a aproximadamente 67 mil millones de dólares en ese tiempo), que se habían acumulado a una tasa exorbitante en años anteriores, en el contexto de la desregulación. Al final del sexenio de Zedillo, esta cantidad, junto con los intereses que había generado, se convertiría de manera ilegal en deuda pública, efectivamente transfiriendo miles de millones de dólares de la cartera pública a manos de algunas de las familias más ricas del país (Alonso, 1998).

Durante los primeros dos años del sexenio de Zedillo, Pronasol fue abandonado discretamente; en otras palabras, no existía una estrategia contra la pobreza coherente durante la crisis. Mientras tanto, distintas facciones en la administración zedillista luchaban

por imponer agendas contrapuestas para abordar la problemática de la pobreza (Valencia, 2003). Para 1996, la incidencia de la pobreza había aumentado sustancialmente: a más de 60% de la población, según Hernández y Velázquez (2003), y a casi 70%, según Székely (2003). No fue sino hasta mediados de 1997, una vez que se había restaurado la estabilidad macroeconómica, que se introdujo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), con el objetivo primordial de romper el ciclo vicioso de la pobreza intergeneracional al, “[m]ejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación” (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 39).

A nivel nacional, el arquitecto principal de Progresá fue Santiago Levy, quien fungía como subsecretario de Hacienda durante el sexenio de Zedillo. En un documento publicado en 1994, Levy expuso sus argumentos e ideas para crear un programa focalizado contra la pobreza que transfiriera recursos directamente a los extremadamente pobres: 1) los programas de pobreza deben ser congruentes con las reformas estructurales y, por tanto, deben evitar subsidios generalizados y controles de precios, los cuales introducen distorsiones contraproducentes en el mercado; 2) dada la necesidad de mantener el equilibrio fiscal, los programas para la pobreza sólo deben llegar a la población objetivo y hacerlo de manera eficiente en cuanto a costos; 3) los programas para la pobreza deben distinguir entre pobreza moderada y pobreza extrema; los extremadamente pobres tienen que destinar la mayor parte de sus ingresos a la alimentación y tienen menor capacidad para enfrentar riesgos, por tanto, no pueden participar plenamente en el mercado de trabajo, migrar y aprovechar las oportunidades de educación, como los moderadamente pobres; 4) la pobreza extrema no es sólo un problema principalmente rural, sino que los más pobres de los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en las áreas rurales; y 5) las políticas para los extremadamente pobres deben aprovecharse de las complementariedades que existen entre nutrición, salud y educación (Levy, 1994). En concordancia con los últimos tres

de estos argumentos, Pronasol fue reemplazado por Progresá, *inter alia*, porque el anterior no se enfocaba suficientemente en los pobres extremos en el campo y porque no contaba con mecanismos transparentes para asignar recursos. Además, estaba demasiado ligado con Salinas, quien había caído en desgracia debido a la crisis financiera y por los escándalos de corrupción que se dieron poco después de que dejó la presidencia.

Consolidación detrás de una cortina de humo (2000–2006)

Después de que Vicente Fox asumió el poder a finales de 2000, bajo la bandera del Partido Acción Nacional (PAN), hubo un intenso debate acerca de seguir o no con Progresá. Mientras el programa había sido fuertemente criticado por investigadores reconocidos, muchos de ellos recomendaron que siguiera, aunque con cambios significativos, no sólo al programa en sí, sino a la política social mexicana en general. En la siguiente sección revisaremos estas críticas y resumiremos los cambios hechos a Prop durante los seis años de gobierno de Fox. Por el momento, nos limitamos a decir que el nombre del programa cambió a Oportunidades; se extendió, primero a zonas semiurbanas, y luego a grandes ciudades; y el programa se amplió para incluir nuevos mecanismos de transferencia directa de dinero en efectivo. Para 2004, el número de familias incorporadas a Prop alcanzó la meta de Fox de cinco millones, donde permaneció hasta 2009. Entre 2000 y 2006, creció su presupuesto de 9,518.2 a 33,532.7 millones de pesos. Quizás más importante, Prop se incrustó en una estrategia contra la pobreza más amplia llamada Contigo, la cual se difundió en una amplia campaña mediática que buscaba legitimidad política para el presidente mismo y el PAN (entre otras cosas, al repetir *ad infinitum*, “Fox está contigo”). Aparte de esta función política, Contigo estaba diseñado para complementar la estrategia de combate a la pobreza a través de transferencias monetarias condicionadas, con otras tres: la generación de oportunidades de empleo, protección social y la creación de patrimonio en forma de vivienda e infraestructura social. A primera

vista, parece que esto respondía a muchas de las críticas expuestas al abordaje antipobreza de Zedillo, inclusive una de las más penetrantes: que no incluía mecanismos efectivos de generación de empleo. Sin embargo, al analizar el programa con más detalle, deviene evidente que los 16 programas y 33 subprogramas de Contigo eran en buena medida una cortina de humo. En realidad, el 85% del presupuesto se dirigió a sólo dos de estas estrategias (transferencias monetarias condicionadas y la generación de patrimonio) y, dentro de cada una de éstas, había un programa que dominaba el presupuesto: Oportunidades en la primera, y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura (FAIS) en la segunda (Ordóñez y Ortega, 2006). Juntos, estos dos programas representaban más de la mitad de todo el presupuesto federal de combate a la pobreza extrema, igual a 45,121 millones de pesos en 2003. En ese mismo año, el gasto en el área de “generación de empleo” era sólo 12.5% del presupuesto de Contigo, y esto se empleaba principalmente en programas de empleo temporal y esquemas de microfinanciamiento (Ordóñez y Ortega, 2006: 169).

A nivel institucional, Fox creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), conformado por siete expertos en la problemática de la pobreza, seleccionados cuidadosamente y supervisados por representantes gubernamentales. El mandato del Comité era hallar un método oficial de medición de la pobreza para poder medir el progreso en “la guerra contra la pobreza”. En 2002, el CTMP publicó sus recomendaciones y sus mediciones de la pobreza, con base en tres líneas de pobreza, que posteriormente serían bautizados como “pobreza alimentaria”, “pobreza de capacidades” y “pobreza de patrimonio”. Con base en la línea de pobreza de patrimonio, la administración de Fox reconoció oficialmente que el 53.6% de la población mexicana vivía en pobreza en 2000. También vale la pena mencionar que el Comité Técnico subrayaba la naturaleza provisional de este método de medición, al señalar la necesidad inminente de desarrollar un método multidimensional que va más allá de la pobreza de ingresos. Esto sería tarea del Consejo Nacional de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el sucesor del CTMP, creado en 2004, con la misión de “normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza” (Art. 81, LGDS).

Otro cambio importante en la política social durante el periodo de Fox era la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2003. La LGDS estableció el mandato legal para crear el Coneval. Asimismo, la LGDS estipula que el gasto social debe aumentar cada año en la misma proporción que el crecimiento esperado del PIB, y que no puede ser reducido en tiempos de crisis. Esto llevó a niveles récord de gasto social, equivalentes al 11.1% del PIB en 2006 (CEFP, 2009: 9). Más aún, en el contexto de la actual crisis económica (2008 al presente), esto ha servido para impedir que el gobierno reduzca drásticamente los programas contra la pobreza, como había hecho en el pasado. Por otra parte, como advierte Boltvinik (2006a), a pesar de estos logros importantes, la LGDS es ambigua en tanto que no define lo que el “desarrollo social” conlleva, y confunde tres conceptos: vulnerabilidad, marginación y pobreza. Aún más importante, la LGDS no establece ningún mecanismo para la exigibilidad de los derechos sociales abordados por la ley.

La Ley General de Salud también fue modificada en 2003, con la intención de universalizar el derecho constitucional a la protección de la salud, que hasta ese entonces sólo era obligatorio bajo los auspicios de contratos de empleo formales. Cuando asumió la presidencia Fox, 60% de la población mexicana no estaba incluida en la cobertura proporcionada por el IMSS y el ISSSTE; la gran mayoría de los excluidos eran campesinos y trabajadores del sector informal, altamente vulnerables a las catástrofes relacionadas con problemas de salud. En este contexto, la idea era proporcionar un seguro de bajo costo a los pobres y alcanzar la cobertura universal dentro de un periodo de siete años. El vehículo para alcanzar esta meta era el Seguro Popular (SP),

gratuito para los dos deciles inferiores de ingresos y basado en la inscripción voluntaria. En términos cuantitativos, este programa ha sido relativamente exitoso, con la incorporación de 27.2 millones de personas (7.8 millones de hogares) para el final de 2008 y hasta 43.5 millones de personas para 2010. Sin embargo, desde una óptica más crítica, el SP no protege efectivamente a sus beneficiarios de los gastos catastróficos, ya que únicamente el 8% de su presupuesto está designado para este propósito; lo demás se canaliza para la atención médica básica (Barba, 2010). Más aún, el SP “agudiza la vieja tendencia al pluralismo estratificado y reafirma el carácter dual del régimen de bienestar mexicano” (Barba, 2010: 102).

En suma, los cambios realizados a la política social mexicana por la administración de Fox servían para consolidar institucionalmente y expandir en forma modesta la estrategia antipobreza del país, durante un periodo de relativa estabilidad económica. ¿Cómo se correlacionaba esto con los indicadores de la pobreza? De acuerdo con el método oficial de la línea de pobreza adoptado por Coneval, hubo una disminución continua de la incidencia de los tres niveles de pobreza durante el sexenio de Fox, hasta 17.9 puntos porcentuales. Esto, sin embargo, ha sido intensamente disputado. Boltvinik (2006b), por ejemplo, argumenta que es poco probable que la incidencia de la pobreza bajó tan abruptamente, tomando en cuenta que el PIB *per capita* sólo creció a cerca del 1% anual entre 2000 y 2006. De cualquier manera, según el análisis estadístico realizado por Cortés, Banegas y Solís (2007), en la medida en que la incidencia de la pobreza se redujo durante el periodo de Fox, Prop jugó un papel insignificante. En sus palabras: “el programa no ha tenido efectos significativos (estadística o sustantivamente) sobre la reducción de la pobreza a lo largo del periodo de estudio (2002–2005)” (Cortés, 2007: 34). Incidentalmente, esto contradice afirmaciones del Secretario de Desarrollo Social (Sedesol) y del Banco Mundial.

*Consolidación detrás de una cortina de humo:
Segunda parte (2006 al presente)*

Desde que Calderón asumió la presidencia en 2006, en elecciones sumamente disputadas y manchadas nuevamente por acusaciones de fraude, la función de Prop para ganar legitimidad política se ha vuelto aún más prominente. En este contexto, el programa ha sido utilizado para lubricar la profundización de reformas neoliberales poco populares. Por ejemplo, en mayo de 2008, cuando Calderón anunció su estrategia para enfrentar la crisis alimentaria mundial, que en esencia consiste en mayor liberalización del comercio en el sector agrícola, incluyó un aumento al componente de subsidio alimentario de Prop. Más recientemente, en 2009, se logró sacar adelante una alza del 1% en el impuesto al valor agregado (IVA) con el argumento de que era necesario para poder mantener y expandir Prop.

A nivel más general, desde 2008, Calderón ha envuelto su programa contra la pobreza en una estrategia de mercadotecnia llamada Vivir mejor (VM), muy similar a la que usó Fox con Contigo. Al igual que su antecesor, ostensiblemente VM busca jugar un papel de coordinación e integración para los diversos programas públicos orientados al combate a la pobreza. Este papel, sin embargo, es meramente discursivo, ya que VM no introduce ningún mecanismo de coordinación como tal; en cambio, actúa como paraguas para promover la imagen de programas existentes, casi todos heredados de Fox, con algunas modificaciones y expansión.

Vivir Mejor abarca una gama de programas, los más importantes de los cuales son Prop, FAIS y el Seguro Popular (SP). Juntos, estos tres programas representaban el 54.5% del presupuesto antipobreza en 2010 (Poder Ejecutivo Federal, 2011). En este contexto, el objetivo de “facilitar el acceso al empleo formal” (Poder Ejecutivo, 2008) es nuevamente una cortina de humo, tomando en cuenta que los cuatro principales proyectos de creación de empleo (Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en

Solidaridad, Programa Opciones Productivas y Programa de Empleo Temporal) sólo representaban el 1.99% del presupuesto total para el combate a la pobreza en 2010¹.

Más allá de la retórica, el gobierno actual no tiene ninguna estrategia coherente para crear oportunidades de empleo en el sector formal; o, más bien, su estrategia consiste en apegarse a los principios de desregulación, flexibilidad laboral y supresión de salarios, con la esperanza de que esto creará las condiciones necesarias para el crecimiento económico y las contrataciones en el sector privado. El crecimiento económico, sin embargo, ha sido sombrío a lo largo de la época neoliberal, con un promedio de cerca de sólo 2% al año entre 1982 y 2010, lo cual representa un crecimiento *per capita* cercano a cero. Asimismo, la creación de empleos en el sector formal no ha podido alcanzar la tasa de expansión de la fuerza laboral, tomando en cuenta que el sector formal representaba sólo 40.1% de la población económicamente activa en 1991 y bajó a 39.8% en 2006.² Durante el mismo periodo, el sector informal creció casi por 50%, de 17.32 a 25.78 millones de trabajadores,³ y más de siete millones de mexicanos migraron a Estados Unidos (Conapo, 2008). De acuerdo con los cálculos más actualizados de Valencia, Foust y Tetreault (2011), el empleo en el sector formal se estancó entre 2000 y 2010 en poco más de un tercio de la población económicamente activa. También vale la pena mencionar que, entre 1976 y 2001, el valor real de los salarios mínimos cayó por un asombroso 77.0% (Arroyo, 2003). Entre 2001 y 2010, permaneció estable, mientras en promedio los salarios en el sector formal aumentaron por 14.4%.⁴ En relación a la crisis económica más reciente, México fue el país latinoamericano más afectado en 2009, con una contracción de 6.5% de su PIB. El crecimiento económico agregado repuntó en 2010 a una tasa de

1. Cálculos basados en datos obtenidos del Poder Ejecutivo Federal (2011).

2. Cálculos basados en datos incluidos en Levy (2008: 90-91).

3. Cálculos basados en datos incluidos en Levy (2008: 90-91).

4. Cálculos basados en datos proporcionados por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (www.conasami.gob.mx).

5.5%, pero esto no impidió que aumentara la pobreza. Según el Coneval, la incidencia de pobreza patrimonial subió en 7.4% entre 2006 y 2010, al alcanzar 51.3% de la población.

Con todo, el neoliberalismo ha tenido consecuencias sociales devastadoras para México. Y esto apuntala al talón de Aquiles de la estrategia mexicana contra la pobreza, a saber: está separada de, y subordinada a, la política económica del país, la cual a su vez tiene la fijación de mantener la estabilidad macroeconómica a toda costa (social y ambiental), sin alcanzar, aun en este sentido, traducirse en un crecimiento económico robusto. Reflexionaremos sobre las implicaciones teóricas y políticas de todo esto en la última sección de este artículo. Por ahora, volteemos nuestra atención a un análisis más detallado de Prop, el eje central de la estrategia mexicana contra la pobreza y el hijo predilecto de las IFI en Washington.

PROGRESA-OPORTUNIDADES: UNA MONEDA DE DOS CARAS

Como se mencionó arriba, se introdujo Progresá en 1997, con el objetivo principal de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Originalmente, sólo operaba en zonas rurales con niveles altos o muy altos de marginación, de acuerdo con las mediciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), que se basaron en datos recolectados en 1995 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sólo se consideraban elegibles localidades con servicios de salud y educación básicos (o aquellas dentro de un radio de cinco kilómetros de dichas instalaciones), así eliminando de entrada muchas de las localidades más pobres. Posteriormente, se recogió información de puerta en puerta para determinar cuáles familias eran lo suficientemente desposeídas para ser aceptadas al programa, esto con base en sus pertenencias, ingresos y el número de dependientes. En la última etapa del proceso de selección, las jefas de familia de ciertos hogares fueron invitadas a participar en una reunión local para aprender cómo iba a operar el programa y para seleccionar entre ellas una representante (Poder Ejecutivo Federal, 1997). Conocida como una

“promotora” (y posteriormente como “vocal”) se le daba a esta representante la responsabilidad de diseminar información, ayudar a organizar reuniones y, en general, servir como vínculo entre la comunidad y los administradores de campo del programa, sin recibir una compensación monetaria.

Las intervenciones y los subsidios del programa estaban (y siguen estando) alineados con tres líneas de formación de capital humano que se refuerzan mutuamente: educación, salud y nutrición. De ellas, desde el principio se consideró la educación el “factor estratégico” en romper el círculo vicioso de la pobreza (Poder Ejecutivo Federal, 1997). Al dar incentivos a las familias extremadamente pobres para mantener a sus niños en la escuela más tiempo, los arquitectos de Progresía esperaban que esto se traduciría en mayor productividad y empleos mejor pagados en el futuro. Además, se pensaba que la efectividad de logros educativos mayores entre los pobres extremos “se potencia cuando va acompañada de la atención de otras dos necesidades básicas fundamentales: la alimentación y la salud” (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 5). Cuando se lanzó el programa, se disponía de becas para las familias con niños en la primaria y secundaria, desde tercer año en adelante, con valores monetarios que aumentaban con cada año de estudios, y con mayor apoyo para las niñas que los niños, en un esfuerzo por cerrar la brecha de género. Al principio, se les daba útiles escolares a los niños, pero esta práctica se abandonó en favor de una transferencia adicional en efectivo, pagada una vez al año para el nivel primaria y al principio de cada semestre para los niveles más altos. Más aún, en un esfuerzo por cambiar la conducta individual y familiar en las áreas de salud y nutrición, los beneficiarios recibían una transferencia monetaria bimensual fija que se suponía debía gastarse en alimentos básicos. Finalmente, se proporcionaban suplementos alimenticios a las familias con niños entre los seis meses y dos años de edad, así como para otros niños menores de los cinco años con síntomas de desnutrición, y a mujeres en etapa de lactancia y durante el embarazo.

A cambio de todo esto, los beneficiarios del Programa debían cumplir con varias “corresponsabilidades”, como que los niños tienen que asistir en forma regular a la escuela y la familia entera debe visitar la clínica de salud local para revisiones periódicas. La jefa de familia tiene que acompañar a sus hijos durante las revisiones médicas y se esperaba que asista a talleres mensuales, diseñados para promover la buena higiene, una dieta equilibrada y hábitos de vida sanos. El incumplimiento de estas corresponsabilidades implicaba que las transferencias monetarias se reducen y los infractores recurrentes son dados de baja del programa.

Desde el inicio, Prop ha sido vinculado a un programa permanente de evaluación financiado con dinero público. De esta manera, en 2000, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) dio a conocer sus hallazgos basados en estudios emprendidos desde 1998; resaltaban los logros de corto plazo de Progresá y generaron una ola de entusiasmo por los CCT en el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo internacionales.

El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) es otro instituto que ha sido comisionado para realizar evaluaciones desde finales de los noventa. Al principio, se encontraron evidencias que corroboraban los hallazgos positivos de IFPRI, así como observaciones críticas en relación al proceso de selección de Progresá, a los servicios de salud y educación deficientes y a las promotoras sobrecargadas (Escobar y González de la Rocha, 2006). Éstas y otras preocupaciones se resaltaron en una serie de estudios independientes y análisis críticos reunidos por Valencia, Gendreau y Tepichín (2000). Los científicos sociales que contribuyeron a ese libro ofrecieron las siguientes críticas:

- Progresá no aborda el tema de la creación de empleo; supone que sus “graduados” podrán insertarse efectivamente en un mercado laboral propicio en algún momento futuro, y supone que niveles

de escolaridad más altos se traducirán automáticamente en ingresos mayores. En ausencia de un esfuerzo coordinado para generar empleos en el sector formal, esto es muy poco probable;

- Excluye grandes segmentos de los pobres extremos, en particular aquellos que viven en zonas rurales remotas o en centros urbanos y excluye todas las familias que viven en pobreza “moderada”;
- Es probable que el Programa crea divisiones intracomunitarias entre beneficiarios y no beneficiarios, dañando las redes sociales de las que dependen los pobres para sobrevivir, y quizás aun provocando conflictos intrafamiliares debido a que favorece a algunos miembros de la familia y a otros no;
- El Programa está diseñado para aumentar la demanda de servicios básicos de salud y educación, pero no existen estipulaciones para mejorar y expandir estos servicios; inevitablemente esto llevará a escuelas y clínicas abarrotadas, largas filas de espera, atención superficial y maestros y trabajadores de la salud sobrecargados;
- El Programa no es participativo (a pesar de que la documentación oficial de Progresá sugiere que lo es); los beneficiarios no tienen voz en cómo es manejado y su participación se limita mayormente a cumplir con las corresponsabilidades, lo cual es una forma individualista de participación, y
- A los pobres extremos se les da sólo la posibilidad de recibir beneficios, no el derecho (Valencia, Gendreau y Tepichín, 2000).

Desde que llegó al poder el PAN en 2000, se han realizado una serie de cambios y agregados importantes a Prop, algunos de los cuales buscan abordar estas críticas. Para empezar, en 2001, se amplió la cobertura a colonias marginadas en zonas semiurbanas (ciudades con menos de 50,000 habitantes) y se ofrecieron becas a estudiantes de preparatoria. En 2002, se cambió el nombre del Programa a Oportunidades y se amplió aún más su alcance geográfico para incluir centros urbanos con menos de un millón de habitantes. Ese mismo año, la figura de la *promotora* fue reemplazada por la del Comité de Promoción Comunitaria (CPC), conformado por cuatro beneficiarias locales (mujeres mayores a 15

años de edad) conocidas como *vocales*, correspondientes a las áreas de salud, educación, vigilancia y nutrición. En 2004, finalmente se abrió el Programa a las familias extremadamente pobres que viven en las zonas metropolitanas más grandes del país. En el mismo año, fueron añadidos dos componentes nuevos: Jóvenes con Oportunidades, que proporciona una pequeña cantidad de dinero a estudiantes al terminar la preparatoria, supuestamente para ayudar a financiar mayores estudios, para empezar un negocio o invertir en patrimonio; y, Esquema Diferenciado de Apoyo, para familias que han logrado un progreso socioeconómico, para ayudarlas a dejar su dependencia de Prop. En 2006, se introdujo el Apoyo a Adultos Mayores para proporcionar 250 pesos al mes a los beneficiarios adultos de 70 años o mayores. En 2007, durante los preparativos para las iniciativas gubernamentales privatizadoras en el sector energético, se agregó otro componente: Oportunidades Energético que consiste de 50 pesos adicionales al mes para todas las familias incorporadas al programa. Finalmente, en 2008, se creó el Apoyo Alimentario Vivir Mejor para ayudar a compensar por el costo ascendiente de los alimentos básicos en el contexto de la crisis alimentaria mundial, al sumar 120 pesos al subsidio alimentario bimensual.

Como sugiere este breve resumen, Prop se ha vuelto bastante más grande y complejo durante los últimos 10 años. Actualmente opera en cada municipio del país, tanto en zonas urbanas como rurales. En 2010, aproximadamente 5.8 millones de familias se beneficiaron del Programa, equivalente a 22.4% de los hogares del país. Estas familias reciben en promedio una transferencia de 728.8 pesos mensuales (igual a cerca de 56 dólares) (Poder Ejecutivo Federal, 2011). El presupuesto total del Programa en el mismo año era 63,055.6 millones de pesos (Poder Ejecutivo Federal, 2011), igual a 9.43% del gasto social mexicano y 0.52% del PIB de México en 2010. En otras palabras, Oportunidades es un programa de combate a la pobreza verdaderamente eficaz en cuanto a costos. Pero, ¿funciona?

Como se señaló arriba, Prop ha sido sujeto de un proceso de evaluación constante sin precedentes, dando como resultado una cantidad enorme de materiales, muchos de los cuales pueden consultarse en el sitio oficial del programa (www.oportunidades.gob.mx). Sin embargo, el problema con la mayoría de estas evaluaciones, como han enfatizado muchos críticos, es que, al pagar a instituciones de investigación externas para realizarlas, se establece una relación clientelista, en la cual los evaluadores enfatizan las buenas noticias que quieren escuchar el gobierno y las IFI, y minimizan las malas. No obstante, hay decenas de investigadores independientes de alto perfil en México que han producido cientos de documentos para analizar en forma crítica la efectividad de Prop en el combate a la pobreza.⁵ Lo que sigue es una síntesis de los logros más sobresalientes y las limitaciones del Programa, con base en una revisión selectiva de esta bibliografía.

Primero, en el área de la educación, existe evidencia empírica abundante para confirmar que Oportunidades ha aumentado la asistencia escolar a nivel de secundaria y preparatoria, pero no a nivel de la primaria (Parker, 2003; Boltvinik, 2004). Los niños que reciben becas de Oportunidades extendieron sus años de estudio por entre 0.66 y un año en zonas rurales (Valencia, 2008). Por otra parte, los beneficiarios se quejan de la pobre calidad de los servicios e instalaciones educativos, y parece que no ha habido una reducción en la labor infantil, sino que más bien se han hecho concesiones entre las responsabilidades de escuela y trabajo (Escobar y González de la Rocha, 2006). Fundamentalmente, aunque existen muchos matices, la evidencia empírica sugiere que Prop ha tenido un impacto despreciable en el desarrollo cognitivo de sus beneficiarios (Behrman, Fernald, Gertler, Neufeld y Parker, 2008; Levy y Rodríguez, 2005; Parker y Behrman, 2008; Mancera; Serna y Priede, 2008). En esta línea, Mancera *et al.*

5. En una revisión no exhaustiva de libros y revistas académicos mexicanos, Valencia, Foust y Tetreault (2010) examinaron 162 publicaciones, escritos por 168 académicos, para poder identificar 277 recomendaciones en relación a la política social mexicana de combate a la pobreza.

(2008) encontró que el 55% de los beneficiarios que se gradúan de la secundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura.

En las áreas de salud y educación, las evaluaciones indican que los beneficiarios visitan al doctor con mayor frecuencia, que han mejorado las dietas y que, por lo general, disfrutan de una salud algo mejor. Esto se refleja en infantes más altos y de mayor peso, menor incidencia de enfermedades y una reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna (Levy y Rodríguez, 2005; Valencia, 2008). Desde una perspectiva antropológica: “Los niños y jóvenes van mejor alimentados a la escuela, se enferman menos y se mantienen más despiertos y alertas durante la jornada escolar” (González de la Rocha, 2006: 143). Por otra parte, parece haber contribuido poco o nada a reducir la incidencia de la desnutrición (INSP citado en Boltvinik, 2004; Behrman *et al.*, 2008; Neufeld, Mejía, Fernández, García, Méndez y Domínguez, 2008). Por consiguiente, los administradores han reformulado el suplemento alimenticio, en particular en relación a su contenido de hierro. Otro problema es que se obliga a alrededor del 10% de los beneficiarios a pagar las revisiones médicas (lo cual es ilegal), y normalmente hay largas filas de espera en las clínicas de salud, obligando así a las madres sobrecargadas a pasar largas horas en espera de un servicio cuyo propósito muchas veces es sólo cumplir con los requisitos del Programa (González de la Rocha, 2006). Más aún, desde una perspectiva de género, aunque Prop busca empoderar a las mujeres al ponerlas a cargo de transferencias en efectivo y en especie y al dar un incentivo monetario mayor a las niñas que a los niños para que permanezcan en la escuela, el Programa se basa en la suposición de que las mujeres se quedan en casa y juegan el papel tradicional de ama de casa. En este sentido, González de la Rocha (2006) y otros han confirmado que es mucho más difícil que se registren en el Programa las mujeres que trabajan fuera del hogar y, para aquellas que logran registrarse, es más difícil cumplir con las corresponsabilidades.

Con respecto a la pobreza, el optimismo inicial ha cedido al escepticismo y la desilusión. En el 2000, el IFPRI anunció de manera triunfal que Progresá había reducido la incidencia de pobreza por un 8% en las comunidades en las que operaba. Sin embargo, varios años después Fernando Cortés y sus colaboradores (2007) realizaron un análisis más sofisticado para demostrar que Prop sólo estaba logrando un impacto minúsculo en la incidencia de pobreza por ingresos. Encontraron que, entre 2002 y 2005, Oportunidades bajó la incidencia de pobreza de capacidades (la línea oficial de pobreza usada para determinar la elegibilidad para el programa) por apenas 0.22% (Cortés *et al.*, 2007). Se encontró que el efecto del Programa sobre la severidad de la pobreza (es decir, qué tanto debajo de la línea de pobreza de capacidades está el ingreso de una familia pobre) era un tanto mayor: 11.5% en 2002, 9.7% en 2004, y 12.1% en 2005 (Cortés *et al.*, 2007). Pero esto sólo confirma lo obvio: que el dinero entregado a las familias extremadamente pobres ha incrementado un poco sus ingresos, acercándoles a la línea de pobreza. De cualquier manera, el objetivo predominante de Progresá-Oportunidades es romper la transmisión *intergeneracional* de la pobreza, entonces la pregunta más pertinente es: ¿Hasta qué nivel han podido insertarse en forma efectiva los “graduados” en los mercados laborales? Sobre este punto, la última ronda de evaluaciones externas ha señalado resultados pésimos. A partir de una investigación realizada en comunidades donde ha operado el Programa, Eduardo Rodríguez y Samuel Freije concluyen que:

[Los ex beneficiarios de Progresá-Oportunidades] se encuentran en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general [...] no se puede decir que haya un efecto adicional de cualquier tipo por parte del Programa sobre el estar ocupado en el mercado laboral [...] En términos de mejora de hijos respecto de los padres no se encuentra que haya algún efecto importante de Oportunidades en términos de mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas (2008: 20).

Finalmente, existe evidencia de que se está usando Oportunidades para propósitos político-electorales. De hecho, durante los meses antes de las elecciones presidenciales de 2006, Fox lanzó una campaña mediática masiva para promover los logros de su gobierno en expandir el Programa. Más recientemente, Foust (2010) descubrió que 23 de los 32 coordinadores estatales de Oportunidades eran miembros registrados del PAN. En otras palabras, el aparato administrativo de Prop se está volviendo cada vez más infiltrado por servidores públicos abiertamente afiliados al partido gobernante.

REFLEXIONES FINALES

Prop es emblemático de la nueva política social que ha surgido en América Latina durante la época neoliberal. Se presenta como pionero de los programas nacionales de CCT, los cuales han proliferado en toda la región durante la primera década del siglo XXI. El gobierno federal mexicano, las IFI y los evaluadores contratados se han apresurado a llegar a conclusiones triunfantes en relación a los impactos positivos de corto plazo y su potencial para erradicar la pobreza extrema a largo plazo. Existían razones políticas para esto. Evaluaciones más cuidadosas y equilibradas (por ejemplo, Valencia, 2008) revelan matices y deficiencias. Por ejemplo, mientras no queda duda de que el Programa ha llevado a más años de estudio y mejor salud, parece haber contribuido poco o nada a reducir la desnutrición, mejorar las habilidades cognitivas de los alumnos beneficiarios o a reducir la incidencia de pobreza por ingresos en el corto y mediano plazo. La pobre calidad y saturación de los servicios básicos de salud y educación, especialmente en zonas rurales, tienden a socavar las metas más amplias. Además, el Programa impone en las mujeres un papel tradicional, las sobrecarga con compromisos que les cuestan tiempo y es difícil que las mujeres que trabajan fuera del hogar accedan a él. La participación de los beneficiarios se limita a cumplir con las “corresponsabilidades” preestablecidas; aún existen muchos errores

de inclusión y exclusión; y el acceso a las transferencias monetarias condicionadas no es un derecho exigible para las familias que viven en pobreza. Parte del problema es que se vislumbran a los beneficiarios como sujetos, no como actores (Sen, 2003); y se conceptualiza a la pobreza a nivel individual o familiar, en términos de ingresos insuficientes y la ausencia de “capital humano”. De esta manera, se ignoran las redes sociales, la organización popular y esquemas productivos cooperativos. Se ha de superar la pobreza cuando los niños beneficiarios crezcan y se insertan en el mercado laboral con niveles educativos más altos y mejor salud, dando como resultado productividad más alta y mayores ingresos.

Tal como han señalado muchos críticos, el problema con este modelo es que supone que niveles de escolaridad más altos se traducirán automáticamente en salarios más altos. Mientras la evidencia empírica a nivel internacional en realidad indica una correlación fuerte entre estas dos variables, cualquier relación macrocausal se basa en una condición indispensable: la creación de empleos a escala masiva. Como hemos visto, en el caso de México, el empleo en el sector formal se ha estancado y los salarios reales se desplomaron durante la época neoliberal. En ausencia de oportunidades de empleo en comunidades rurales, los pobres se ven obligados a migrar en masa a centros urbanos o a los Estados Unidos. De esta manera, por primera vez desde la Revolución, la población rural en México empezó a bajar en términos absolutos al final del milenio. En forma inversa, el sector urbano informal se ha hinchado, hasta constituir un verdadero ejército de reserva de fuerza de trabajo barata para los sectores industrial y de servicios, y también para el crimen organizado. En este contexto, un aumento en el promedio de años de escolaridad permite a los empleadores elevar sus requisitos de ingreso (por ejemplo, puestos que requerían de un certificado de secundaria en el pasado, ahora requieren de un certificado de preparatoria). Lo que es peor, el mismo empleo paga menos en términos reales que hace 30 años. Así, el paradigma de la nueva política social promovido por las IFI ha llevado a mayores oportunidades, no

para los pobres, sino para el capital, que captura la mayor parte de los beneficios de cualquier aumento en la productividad laboral. En realidad, durante la época neoliberal, lo que hemos visto es un incremento en la desigualdad y niveles persistentemente altos de pobreza. De acuerdo con la Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza de Coneval, en 2010 más del 80% de la población mexicana vivía en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

En vista de lo anterior, ha emergido un consenso amplio sobre la necesidad de reorientar la estrategia general de desarrollo del país, dando prioridad primordial a la erradicación de la pobreza, el bienestar universal básico, menor desigualdad, la creación de empleos y la sustentabilidad ecológica. La visión de cómo hacer esto depende de la postura ideológica: mientras los reformistas sugieren la necesidad de formar coaliciones sociodemocráticas amplias que puedan imponer mayores controles regulatorios sobre el capital y establecer mecanismo redistributivos más efectivos; marxistas y activistas sociales asociados con movimientos radicales hacen llamados a la movilización masiva para poner fin al capitalismo en su forma actual y construir algún tipo de alternativa socialista, ya sea liderado por el Estado (como en Venezuela) o descentralizado, por el estilo del anarquismo colectivista clásico, con los *caracoles* Zapatistas sirviendo como un ejemplo contemporáneo.

REFERENCIAS

- ARROYO-Picard, Alberto (2003), "Crítica de dos décadas de política salarial y fundamento para una alternativa viable", en M. Gendreau y E. Valencia (coords.), *Hacia la transformación de la política social en México*, Puebla y Guadalajara: Universidad Iberoamericana Puebla, ITESO, Universidad de Guadalajara, UNICEF/ Indesol/ Sedesol.
- ALONSO, Jorge (1998), "FOBAPROA: Another State Party Crime", *Envío Digital*, no. 207, <http://www.envio.org.ni/articulo/1357> (20/08/2010).

- BAILEY, John (1994), "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en W. Cornelius, A. Craig and J. Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies.
- BARBA-SOLANO, Carlos (2010), "La reforma de la Ley General de Salud en México y la creación del Seguro Popular: ¿Hacia la cobertura universal?", en E. Valencia (coord.), *Perspectivas del universalismo en México*, Guadalajara, ITESO y Universidad de Guadalajara.
- BEHRMAN, Jere, Lia Fernald, Paul Gertler, Lynnette Neufeld y Susan Parker (2008), "Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio del Programa", en Sedesol, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, a diez años de intervención en 1 zonas rurales (1997-2007)*, México, Sedesol.
- BOLTVINIK, Julio (2004), "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El PROGRESA/Oportunidades", en J. Boltvinik y A. Damián (coords.), *La pobreza en México y el Mundo: Realidades y Desafíos*, México, Siglo XXI.
- ____ (2006a), "La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos", en G. Ordóñez, R. Enriquez, I. Román y E. Valencia (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Tijuana y Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte, ITESO, Universidad de Guadalajara.
- ____ (2006b), "Los fracasos de Fox/ II", *La Jornada*, 2 junio 2006.
- CENTRO de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009), *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Evolución del Gasto Social 2003-2010*, México, LXI Legislatura Cámara de Diputados.
- CONSEJO Nacional de Población (CONAPO) (2008), *Serie sobre migración: Población residente en Estados Unidos*, México, Conapo, <http://www.conapo.gob.mx> (01/05/ 2009).
- CORTÉS, Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís (2007), "Pobres con oportunidades: México 2002-2005", *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, no. 73, pp. 3-40.
- DUHAU, Emilio (2000), "Política social, pobreza y focalización", en E. Valencia, M. Gendreau y A. M. Tepichín (coords.), *Los dilemas de la política social: ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, ITESO/ Universidad de Guadalajara.

- ESCOBAR, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2006), "Vulnerabilidad y activos de los hogares: el programa Progresas-Oportunidades en pequeñas ciudades", en G. Ordóñez, R. Enríques, I. Román y E. Valencia (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Tijuana y Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte/ITESO/Universidad de Guadalajara.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- FOUST Rodríguez, David (2010), *Filiación política de los coordinadores estatales y coordinadores de CAR Oportunidades*, Universidad de Guadalajara, edición mimeografiada.
- FRIEDMAN, Milton (2002), *Capitalism and Freedom*, Fortieth Anniversary Edition, Chicago, University of Chicago.
- GIDDENS, Anthony (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- GONZÁLEZ de la Rocha, Mercedes (2006), "Los hogares en las evaluaciones: cinco años de investigación", en M. González de la Rocha (coord.), *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, México, La Casa Chata.
- HERNÁNDEZ-LAOS, Enrique y Jorge Velázquez-Roa (2003), *Globalización, Desigualdad y Pobreza: Lecciones de la Experiencia Mexicana*, México, UAM/ Plaza y Valdés.
- INTERNATIONAL Food Policy Research Institute (IFPRI) (2000), *Progresas ¿Está dando buenos resultados?*, <http://www.progresas.gob.mx> (09/09/2003).
- LEVY, Santiago (1994), "La pobreza en México", en F. Vélez (coord.), *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ____ (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press.
- LEVY, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza: el programa Progresas -Oportunidades de México*, México, Banco Interamericano de Desarrollo/ Editorial Planeta Mexicana.
- MANCERA Corcuera, Carlos; Leslie Serna Hernández y Alejandra Priede Schubert (2008), "Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados con las brechas de aprendizaje de los becarios del Programa Oportunidades (primaria y secundaria en 2007)", en Sedesol,

- Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, México, Sedesol.
- NEUFELD, Lynnette, Fabiola Mejía, Ana Cecilia Fernández, Armando García, Ignacio Méndez y Clara Domínguez (2008), "Diagnóstico situacional del estado nutricional de niños menores de dos años de edad y de sus madres, beneficiarios de *Oportunidades* en zonas rurales", *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, México, Sedesol.
- ORDÓÑEZ-BARBA, Gerardo (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ORDÓÑEZ-BARBA, Gerardo y Guadalupe Ortega-Villa (2006), "La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia", en G. Ordóñez, R. Enríques, I. Román y E. Valencia (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Tijuana y Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte, ITESO, Universidad de Guadalajara.
- PARKER, Susan (2003), "Evaluación del impacto de *Oportunidades* sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar", en B. Hernández y M. Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.
- PARKER, Susan y Jere Behrman (2008), "Seguimiento de adultos jóvenes en hogares incorporados desde 1998 a *Oportunidades*: impactos en educación y pruebas de desempeño", en Sedesol, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, México, Sedesol.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1994), *Sexto Informe de Gobierno*, México, Gobierno Federal.
- ____ (1997), *Progresá, Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Gobierno Federal.
- ____ (2008), *Vivir Mejor*, México, Gobierno Federal. <http://portal.salud.gob.mx> (01/09/2010).
- ____ (2011), *Cuarto Informe de Ejecución*, México, Gobierno Federal <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx> (04/02/2012).
- RODRÍGUEZ, Eduardo y Samuel Freije (2008), "Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa *Oportunidades*", en Sedesol, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, México, Sedesol.

- SEN, Amartya (2003), "La economía política de la focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, no. 6, pp. 555-562.
- STIGLITZ, Joseph (2002), *Globalization and its Discontents*, Nueva York, Norton.
- SZÉKELY, Miguel (2003), *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, México, Secretaría de Desarrollo Social <http://www.sedesol.gob.mx> (15/03/2004).
- VALENCIA-LOMELÍ, Enrique (2003), "*Transición y tendencias de la política social mexicana*", Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (edición mimeografiada).
- _____ (2008), "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations", *Annual Review of Sociology*, no. 34, pp. 475-499.
- VALENCIA-LOMELÍ, Enrique, David Foust y Darcy Tetreault (2010), *Informe Final. Estudio sobre la implementación de las recomendaciones de los estudios referentes a la pobreza y su erradicación en las políticas públicas en México*, Universidad de Guadalajara, mimeo. (La versión final de este reporte será publicada en 2012 por la UNESCO, juntos con reportes similares sobre Argentina, Bolivia y Colombia.)
- _____ (2011), *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*, Santiago Chile, CEPAL-ASIDI (disponible en el Internet: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/46798/P46798.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>)
- VALENCIA-LOMELÍ, Enrique; Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (coords.) (2000), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/ ITESO.
- WILLIAMSON, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", Capítulo 2, en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, International Economics Institute.