

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA.



COORDINACION DE SERVICIOS
DOCUMENTALES - BIBLIOTECA

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

*La Implementación del PROGRESA .
La Política de la pobreza en 1998-1999.*

Tesis que presenta el alumno
Asyade del Rosario Ubaldo Higuera

Matrícula: 96331874.

Para la obtención del grado de
Lic. en Ciencia Política
ASESOR

Miguel González Madrid.

Julio de 2000

225667



Universidad Autónoma Metropolitana
Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

La implementación del PROGRESA La política contra la pobreza en 1998-1999

Autora: **Asyade del Rosario Ubaldo Higuera**

Matrícula: **96331874**

Tesina concluida y aprobada bajo dirección especial
en el Seminario Temático de Políticas Públicas y Gobiernos Locales
Seminario de Investigación I, II y III del Plan de Estudios de la
Licenciatura en Ciencia Política

Miguel González Madrid
ASESOR

Laura del Alizal Arriaga
LECTORA


UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

★ FEB. 19 2001 ★

C. S. H.
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

*Vó. Bo. Coordinación
V. del Alizal Arriaga*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 3

Capítulo 1. LA POLÍTICA SOCIAL EN EL SIGLO XX

- 1.1 La política social y el Estado del bienestar 6
- 1.2 La política social en el México contemporáneo (50-70) 12

Capítulo 2. ¿QUÉ ES EL PROGRESA?

- 2.1 El PROGRESA y la pobreza en el México de los noventa.
Un diagnóstico 17
- 2.2 Recursos asignados y principales programas derivados 22

Capítulo 3. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRESA

- 3.1 ¿Cómo se identifican a las familias beneficiarias del PROGRESA? 25
- 3.2 Cobertura del PROGRESA 27
- 3.3 La identificación de los hogares beneficiarios del PROGRESA 31
 - 3.3.1 Metodología para la identificación de los hogares en condición de pobreza 33
- 3.4 Evaluación del sistema de selección de familias beneficiarias del PROGRESA 36
 - 3.4.1 El bienestar del hogar 37
 - 3.4.2 Medidas de pobreza 38
 - 3.4.3 Evaluación de la identificación de familias del PROGRESA 39
- 3.5 Los apoyos del PROGRESA. La entrega de los apoyos monetarios 40
 - 3.5.1 Opinión sobre el PROGRESA 41

Capítulo 4. PRINCIPALES DIFICULTADES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRESA

- 4.1 La Pobreza y su naturaleza 43
- 4.2 La pobreza en México 45
- 4.3 Combate a la pobreza 46
- 4.4 Conceptos relativos de pobreza 48

CONCLUSIONES GENERALES 51

ANEXOS 53

REFERENCIAS CONSULTADAS 62

INTRODUCCIÓN GENERAL

En las últimas décadas la sociedad mexicana ha vivido varios cambios y transformaciones, en los cuales, entra de lleno el Estado de Bienestar y la política social, ya que se ha llegado a un punto reversible en cuestión a la pobreza extrema.

Es por eso que el Estado de Bienestar, es implementado en México, para ayudar a las familias, que por las crisis sufridas desde los 60's hasta el día de hoy, ha dañado la economía y por tanto la estabilidad de vivir del mexicano. Por otro lado, debemos tomar en cuenta, que durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, incrementó más la pobreza, sobre todo en el área rural, donde por la ubicación geográfica, es más difícil introducirse. Por ello, el gobierno ha incrementado políticas sociales, las cuales de cierta forma ayudan a las familias en "pobreza extrema", aportándoles salud, vivienda, alimentación, infraestructura y becas, por medio de programas como el Pronasol (implementado por Carlos Salinas de Gortari) y el último el Progresá (implementado por Ernesto Zedillo Ponce de León).

Con todo esto podemos decir que el Progresá es el Programa de Educación, Salud y Alimentación de finales de siglo XX en México. Durante el período de gobierno de Zedillo se implementó con el propósito de apoyar a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza y de ampliar las oportunidades de alcanzar mejores niveles de bienestar. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que el Progresá es hasta cierto punto un seguimiento del programa de Pronasol, pero con algunos cambios internos.

Por tanto, en el *primer capítulo* de este trabajo, se exponen los conceptos básicos que se desarrollaran más adelante, grosso modo en este capítulo hago referencia, a la política social de los años 20's a los 90's, basándome

primordialmente en estudios históricos. Además, veremos a través de este mismo, que no sólo el sector social más pobre, exige al Estado un modo de vida mejor, sino que también es la misma sociedad mexicana, la que de cierta forma lo exige. Sin embargo, todo lo anterior permite que se cree algún tipo de política de bienestar, pero colectivamente.

Con base en ello, en el *segundo capítulo* hablaré del programa de PROGRESA, el cual tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de extrema pobreza. Como sabemos, la pobreza extrema es una condición de vida, la cual se caracteriza por el simple hecho de que para un gran sector de la población, se ha perdido la calidad de vida; por tanto requiere sobrevivir con la ayuda del gobierno, y que mejor que con el Programa de Educación, Salud y Alimentación. Por todo esto, este capítulo trata de describir como ha ido evolucionando el programa para ser lo que hoy en día es.

En el *tercer capítulo* el punto central, es como se ha ido implementando el ProgresA y como ha diferencia de Programas anteriores, trata de buscar un equilibrio entre beneficiarios, para que éstos reciban lo justo equitativamente. En su plan de implementación el ProgresA trata de conjuntar y reorganizar toda la información posible y necesaria para saber en que condiciones se encuentran los sectores sociales marginados (especialmente rurales), apoyándose principalmente en censos geográficos y económicos que retoman información acerca de sus condiciones de vida.

En el *cuarto capítulo* veremos como el PROGRESA, se ha venido enfrentando con varias dificultades y una de las primordiales es la de tratar de erradicar de raíz a la pobreza extrema. Sin embargo, debemos tomar en cuenta, que en nuestro país al igual que en muchos países subdesarrollados, les hace falta recursos y elementos que ayuden al Programa. Por tanto, otra problema con el que se topa este Programa, es la ubicación geográfica que tiene las

sociedades rurales, ya que son comunidades muy apartadas que hacen que los beneficios sean mínimos.

Además, no hay disposición por parte de los sectores beneficiados ya que en vez de ayudar discriminan la carencia de recursos. Es así, como se hace presente una brecha entre gobierno y sociedad, logrando con esto, un claro nivel, donde aparentemente no se benefician a nadie.

CAPÍTULO 1

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL SIGLO XX UNA BREVE REFERENCIA

Grosso modo hablaré de la política social de los años veinte a los noventa en el mundo, basándome principalmente en estudios históricos que hacen algunos autores. Además, veremos cómo la misma sociedad mexicana, y quizás no sólo el sector social más pobre, exige al Estado del siglo XX un mejor modo de vida, y esto permite que se formule periódicamente algún tipo de política de bienestar colectivo.

1.1 LA POLÍTICA SOCIAL Y EL ESTADO DEL BIENESTAR

De acuerdo con las investigaciones acerca del moderno Estado del Bienestar, los orígenes de éste se remontan a la fórmula política denominada *Estado Social de Derecho*, la cual fue «acuñada durante la República de Weimar por Herman Heller [...], uno de los primeros autores socialistas que empiezan a perfilar lo que posteriormente sería la socialdemocracia europea» (Montoro y Montoro, 1996: 76). Para estos autores, «el Estado Social de Derecho y el posterior Estado de Bienestar nacieron de esa difícil confluencia entre *Estado y Sociedad*, reinterpretada merced a un cierto acuerdo entre posiciones socialistas y liberales en sus versiones más moderadas y reformistas» (Montoro y Montoro, 1996: 76). La crisis del Estado del bienestar se puede entender así, entonces, como la crisis de esa confluencia, es decir, como la incapacidad estatal para satisfacer requerimientos sociales.

Por lo antes expuesto, estos autores expresan que el Estado de Bienestar «alcanza una de sus definiciones fundamentales en el desarrollo de políticas sociales y asistenciales propiciadas desde el aparato del Estado» (Montoro y Montoro, 1996:76). Sin embargo, la denominación de Estado Social además de incluir aspectos generales de nuestro sistema, tales como la infraestructura, empleos, servicios, etc., que además de ser estudiados y medidos, también pueden ser entendidos y en algunas ocasiones resueltos; esto quiere decir que «detrás de la idea de Estado de Bienestar se encuentra la de Estado Social, con todas las implicaciones teóricas y políticas que ello supone» (Montoro y Montoro, 1996:77).

A todo lo anterior, puedo mencionar que no todos los contenidos referentes al Estado de Bienestar son variados y por ello estoy de común acuerdo con los autores Montoro y Montoro, cuando ellos dicen que «algunos contenidos se podrían seleccionar como muy importantes y que serían los siguientes: 1) oferta de bienes tutelares, como educación, sanidad y vivienda. 2) Garantía de rentas, como ocurre en lo relativo a las pensiones de jubilación, enfermedad, desempleo o familia. 3) Garantía de relaciones laborales, a través de regulaciones legislativas, actuaciones reglamentarias, e intermediaciones del más variado signo. 4) Garantía de medio ambiente» (Montoro y Montoro, 1996:77).

Por lo que podemos observar dentro del Estado de Bienestar hay una incansable búsqueda para alcanzar un bienestar colectivo, ya no individual, que pretenda una mejor redistribución, igualdad y por supuesto que exista un bienestar para todos. Así como se ha demostrado en muchos países, y de forma especial en España, «el recurso al gasto público en un horizonte del Bienestar que es constantemente redefinido y ampliado, puede ser más o menos útil para lograr el bienestar colectivo, pero ante todo sirve para captar votos y ganar elecciones» (Montoro y Montoro, 1996:78).

Por tanto, el Estado de Bienestar es el responsable inmediato del crecimiento incontrolado y en ocasiones excesivo del gasto público, ya que no hay o no existe una administración pertinente por parte del Sector Público, que pueda poner un alto a este tipo de excesos administrativos; y es ahí precisamente cuando late una confusión, pues queda sobrentendido que Estado y Bienestar están entrelazados y que si uno de ellos faltara no existiría el otro. Por ende, el término Estado de Bienestar refleja a un Estado que tiene un papel sumamente importante en la provisión de los principales y más importantes bienes de Bienestar, que pueda requerir y solicitar una sociedad moderna, en este caso estaríamos hablando de la Educación, la Salud, algún tipo de pensión para enfermos y por supuesto pensión para la vejez. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que el «Estado no tiene el monopolio de la producción del Bienestar» (Montoro y Montoro, 1996:78).

Ya que el Estado de Bienestar se ha producido sobre el marco de dos grandes concepciones teórico-ideológicas: el liberalismo y el socialismo democrático. «Desde el punto de vista teórico y doctrinal, esas dos tendencias ideológicas conforman el espacio dicotómico en que actualmente se encuentra la figura del Estado de Bienestar; una dicotomía marcada por la tensión establecida entre dos objetivos que, según los principios básicos, deben atenderse de forma simultánea o complementaria, según los casos y los estilos de proceder **[el bienestar individual y]** el *bienestar colectivo*» (Montoro y Montoro, 1996:78-79). Pero, más bien, es algo completamente histórico, en donde la Sociedad y el Estado dejaron de ser sistemas completamente autónomos y se han convertido en dos sistemas altamente complementarios entre sí «a través de relaciones complejas, con factores reguladores que están fuera de los respectivos sistemas y con un conjunto de subsistemas interseccionados" que hacen que el "sistema estatal" y el sistema social tengan

que ser considerados "como partes de un metasistema"» (Montoro y Montoro, 1996: 78-79).

De esta manera, tenemos, pues, una nueva esfera social surgente, repolitizada, que ha disuelto las tradicionales diferencias entre lo público lo privado. Por tanto cabe mencionar que el Estado de bienestar comienza a ser reflexivo ya que trata de modificar constantemente las acciones que tienen la Sociedad Civil y el Estado. Este tipo de carácter hace que se interpreten los excelentes valores ideológicos, gracias a la noción de Bienestar Social, mejor entendido como el acceso a una mejor calidad de vida y de bienestar. Sin embargo, el pasar de un ámbito privado individual, a un Estado Público, no quiere decir que se haya abandonado lo individual como tal, sino que ya existen otro tipo de intereses en conjunto que no afecta en lo más mínimo al individuo, sino al contrario lo enriquece más; y es así como surge el Estado de Bienestar y de hoy en adelante se podrá hablar de una interrelación entre Bienestar Individual y Bienestar Público, esto quiere decir que si se hace referencia a uno, se tiene que hablar definitivamente del otro.

Por eso, «a lo largo de todo el siglo XX, las posiciones ideológicas socialistas y liberal han pugnado en torno a la figura del Estado de Bienestar, en una evolución teórica y doctrinal que llega hasta nuestros días» (Montoro y Montoro, 1996: 80). Por tanto, el principal objetivo del Estado de Bienestar es eliminar o por lo menos reducir la desigualdad, por medio de la modificación radical de la desigualdad del sistema productivo o en su caso incidiendo sobre los resultados de este. Y es por ello, que el Estado de Bienestar es implicada la intervención colectiva que es orientada a promover el Bienestar colectivo y por supuesto social de los individuos, además de acercarse lo más posible que se pueda, al objetivo de la seguridad y por supuesto de la igualdad en aquellos ámbitos donde es más latente la desigualdad. Por lógica, es bien sabido que «el mercado sobresale como uno de los terrenos creadores de desigualdad por

definición; de esa manera que el Estado de Bienestar, asumiendo la forma de instituciones orientadas a mantener la integración y la cohesión social, se asigna a sí mismo el papel de actuar como poderoso mecanismo distributivo y redistributivo de los recursos disponibles» (Montoro y Montoro, 1996: 82).

Es por lo anterior que la gran demanda social cae de manera irremediable en la desconfianza, ante el mismo Estado, como el efecto de los impulsos individuales. «Este grave fenómeno circular puede ser apreciado de manera muy clara en lo que se ha denominado la *trampa de la pobreza*» (Montoro, 1998:75-99). El mismo Estado al querer proteger a los ciudadanos de la pobreza crea varias situaciones en donde el lugar de que dichos ciudadanos salgan de la pobreza quedan cada vez más aprisionados por esta misma. Por ende, el estado en lugar de tomar la dirección correcta, toma la equivocada, pues en lugar de fomentar la lucha y la dependencia para que se vaya desvaneciendo poco a poco la pobreza, es totalmente lo contrario, pues los ciudadanos se vuelven dependientes del mismo Estado, creyendo que este resolverá todos sus problemas habidos y por haber. Sin embargo, estoy de acuerdo con los autores, ya que «en el Estado de Bienestar a largo plazo, hay una buena política de inversión y localización empresarial, industrial y de servicios, que fomente el tejido y la actividad productiva, tiene más importancia para la determinación final del nivel de vida de una sociedad que una política de Seguridad Social basada en los clásicos mecanismos de subvención estatal» (Montoro, 1998:75-99).

En conjunción a lo antes mencionado, «el logro del bienestar de una persona puede considerarse como una evaluación del "bienestar" del estado de ser de la persona» (Nussbaum y Sen, 1996: 62). Entonces el ejercicio es el de evaluar los funcionamientos diferentes de una persona desde el punto de vista de su propio Bienestar Social. Esto quiere decir, que depende mucho de la

persona el logro de bienestar que haya adquirido para evaluar si realmente requiere ayuda de este Estado.

«Por supuesto, esto no implica que el bienestar de una persona no pueda comprender "la preocupación por otros"» (Nussbaum y Sen, 1996: 62). Más bien, el efecto de la "preocupación por otro", tomada así en el bienestar propio opera, ya no en el sentido de la individualidad, sino más bien en el de la colectividad, ya que es un logro importante del funcionamiento del Estado de Bienestar; pues la persona ya no piensa en si misma como individuo, sino en los demás individuos y estos se consideran funcionamientos centrales del bienestar, «aunque las fuentes del bienestar pueden fácilmente ser externas a la persona» (Nussbaum y Sen, 1996: 62).

Para saber a que le llamamos realmente bienestar, Nussbaum y Sen junto con otros autores retoman tres tipos de evaluaciones o logros en los cuales estas tres evaluaciones son distintas, sin embargo, pueden escucharse como similares. La primera evaluación que nos comentan, es el "logro de agencias" en el cual una persona valora su éxito en la búsqueda de todos los objetivos, sin embargo, no es logro de su bienestar ya que para este último, la meta de la persona podría incluir otro tipo de objetivos que va más allá del propio estado del ser de la persona; esto que quiere decir, que la persona tiene que tener en equilibrio todo lo que tienen, lo que quiere y sus objetivos.

«También la diferencia entre el logro de agencia y el logro de bienestar no es sólo un asunto de *espacio* (el primero nos lleva más allá de la propia vida y funcionamiento de la persona), sino además de la diferente ponderación de los elementos que comparten (esto es, en los funcionamientos relevantes tanto para el bienestar personal como para otros objetivos de la persona, al evaluar a la agencia se podrían asignar diferentes ponderaciones, en comparaciones con la evaluación del bienestar)» (Nussbaum y Sen, 1996: 63)

Por otro lado, también tenemos el tercer tipo de evaluación y es la evaluación estándar de vida de una persona. «también esta puede tomar la forma de concentrar la atención en sus funcionamientos, pero en este caso tendríamos que concentrarnos solo en aquellas influencias sobre el bienestar que proviene de la naturaleza de su propia vida, en vez de los objetivos relacionados con la "preocupación por otros" o de intereses impersonales» (Nussbaum y Sen, 1996: 6*).

Podemos tomar de ejemplo la felicidad de otra persona, sin embargo, esto no quiere decir que con esto mejore su estándar de vida. Por tanto, puedo decir que si bien, los autores trabajaron sobre la evaluación del bienestar nosotros como persona nos debemos dar cuenta que es lo que queremos para nuestro bienestar, no confundiendo con los tres tipos de evaluaciones que nos mencionan estos autores; si bien esta reflexión nos sirve para saber en concreto que es el bienestar y que es lo que realmente queremos.

1.2 LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO (50-70)

La política social en México, juega un papel muy importante al igual que la reestructuración económica y la modernización. Esta es o fue experimento de modelos de desarrollo, a su vez también ha sido utilizada para la Política Pública, ya que se quiso compensar todas las fallas que se generaron por modelos anteriores, como son: la marginalidad, la inflación, y también la crisis financiera dentro de la cual esta " la pobreza extrema".

La filosofía del nuevo régimen ha sido definida como afín al orden neoliberal o neoconservador. Por otro lado, como menciona Guillermo Farfán Mendoza (1975: 36), «la política social de estos años ha marchado en oposición

a los principios fundacionales de las políticas de bienestar posteriores a la segunda guerra mundial», como la universalidad de los derechos sociales, a la ciudadanía, la solidaridad, la equidad social, la modificación de la estratificación social impuesta por el mercado; pero por otro lado, «ha introducido elementos de relación con la sociedad a fines a ese modelo nuevo que, asimismo aportan modalidades de intervención públicas distintivas» (Farfán Mendoza, 1975: 36). Así pues, el cuestionamiento al Estado de Bienestar, característico de los países capitalistas, han encontrado eco en la sociedad y el Estado mexicanos en el terreno de la privatización, de los recortes en el gasto público y el endurecimiento en las condiciones de accesibilidad a los satisfactores de bienestar (Farfán, 1997). Adicionalmente, se han revisado de manera radical las relaciones entre el Estado y aquella parte de la sociedad que no define sus intereses de vida alrededor de las formas institucionales de bienestar.

Por los medios de desarrollo México no pudo consolidar los esquemas de bienestar tan anhelados, y generaron así más conflictos ya que nunca se resolvieron históricamente los problemas de los beneficios sociales y esto generó la marginación de millones de ciudadanos, pues no todos recibían la ayuda que debieron haber recibido. Por ello, dice Guillermo Farfán (1997), «el proceso de reestructuración económica generó problemas agudos de marginación y pobreza extrema que se ha tratado de atender con estrategias y programas distintos a las políticas sociales tradicionales».

Así pues, Farfán define como política social a «la dimensión de las políticas sociales de este país en materia de gasto de accesibilidad a los beneficios y servicios sociales», e incluso de lo que se define como política social. Sin embargo, en México, la noción de "desarrollo social" se ha definido de una forma más amplia de lo que ha sido en otras partes. Aquí, la política social abarca todo lo referente a la seguridad social, la salud y la educación, la alimentación, el abasto, la distribución de bienes básicos, electrificación, drenaje, alcantarillado,

vías de comunicación, etc. Por otro lado, se incluye dentro de este campo la vivienda, la creación de hospitales y escuelas, pero debemos tomar en cuenta que todo esto se incluye dentro de la inversión pública y se diferencia del gasto social.

«El Estado mexicano ha elaborado sus explicaciones sobre política social remitiéndola predominantemente al gasto programable y excluyendo de sus cálculos la relación con el gasto total, o bien, cuando así resulta conveniente, señalando tasas de crecimiento en el gasto social con relación al PIB cuando reflejan avances gubernamentales» (Farfán, 1997: 36-37).

Sin embargo, la preocupación primordial del gobierno y de la ciudadanía es y debe ser, la creación de mejores condiciones políticas, económicas y sobre todo sociales, que logren un mayor bienestar para todos los ciudadanos. Por ende durante las últimas décadas en México, la política económica utilizada, propicio grandes desequilibrios principalmente económicos, que han impedido que se mejoren las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos.

«Las severas y recurrentes crisis que hemos enfrentado obligaron a las autoridades a instrumentar medidas que si bien han producido algunos resultados favorables en el entorno macroeconómico, no han conseguido elevar y, más aún, mantener el crecimiento económico del país en un nivel suficiente para impulsar la generación de empleos y superar el atraso social. Dicha política ha provocado que millones de personas no puedan satisfacer debidamente sus necesidades básicas de salud, educación, vivienda, alimentación y vestido; en cambio, ha provocado que una minoría concentre un alto porcentaje del ingreso disponible, situación que se ha agudizado en los últimos años» (Farfán, 1997).

El hablar de bienestar social implica que las autoridades correspondientes, hagan lo posible para generar condiciones de vida, digna de miembros de la comunidad, y que estos a su vez encuentren incentivos que hagan que sobresalgan en su desarrollo personal. Pero por otro lado, tomemos en cuenta que el gobierno no ha concentrado la política económica en crear las condiciones factibles, para que los ciudadanos puedan acceder sin problemas al bienestar social. La política económica ha sido concentrada en indicadores específicamente económicos. Por ello, las condiciones básicas de bienestar y que menciona Guillermo Farfán son las siguientes:

1. El desarrollo de óptimas condiciones materiales y espirituales de vida, lo cual implica el logro del progreso material de los pueblos, cristalizado a través del desarrollo económico y en e progreso social, al que concurren factores culturales, educativos, asistenciales y recreativos.
2. La distribución equitativa de dichos bienes materiales y espirituales, lo que con lleva la realización del imperativo ético de justicia.

Por eso, el desequilibrio de la política económica y la falta de una política integral, han propiciado que nuestro progreso sea inequitativo, ya que hay zonas y regiones en donde se nota la gran disponibilidad de servicios y actividades económicas; mientras que en otras partes, hay grandes índices de desempleo ya que no hay desarrollo suficiente y sobre todo carecen de servicios públicos; es por ello, que hay una gran brecha que de una u otra forma tendremos que cerrar.

Conclusiones

En este apartado, trató de hacer notar que es la política social y el Estado de Bienestar; y como estos dos factores han evolucionado con los años, además de decir que, la política social juegan un papel muy importante en el país en materia de gasto, servicios sociales y sobre todo en la accesibilidad que se tiene a los beneficios, dados por esta política social y sobre todo el Estado de Bienestar.

Capítulo 2

EL PROGRESA Y LA POBREZA EN EL MÉXICO DE LOS NOVENTA

El PROGRESA es un programa que tiene como propósito apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema. Sabemos que la pobreza extrema es una condición de vida que se caracteriza por el hecho de que para un amplio sector de la población se ha perdido la calidad de vida, y este sector, por tanto, requiere sobrevivir con algún tipo de ayuda colectiva y/o gubernamental. Este segundo capítulo tratará de describir cómo ha evolucionado el programa hasta ser lo que hoy en día es.

2.1 ¿QUÉ ES EL PROGRESA?

Para hablar del ProgresA, primeramente debemos de remontarnos un poco hacia los gobiernos de Salinas y Zedillo, para decir que, «la política social y económica no cambió con respecto a los resultados obtenidos por otras administraciones federales; al contrario, creció la pobreza hasta llegar a niveles desastrosos. Para eliminar las disposiciones jurídicas que impidieran desarrollar esa política, se reformaron algunos artículos de la Constitución, con lo cual se vieron abajo varios de los logros que los trabajadores habían conquistado durante el proceso revolucionario. Además, se firmó el TTLCAN (Tratado Trilateral de Libre Comercio para América del Norte) con Canadá y Estado Unidos, en el cual se establecieron condiciones completamente desventajosas para nuestro país, con una economía que producía pobreza para la mayor parte de la población y riqueza para unos cuantos. Para fines del sexenio salinista las cuentas no eran nada alegres: oficialmente se reconocía que el número de pobres en el país había aumentado hasta llegar a los 40 millones de mexicanos,

de los cuales alrededor de 17 millones se encontraban en extrema pobreza » (Página Internet, www.sedesol.org.mx).

Los programas anteriores al PROGRESA, como el COPLAMAR y el PRONASOL, estuvieron enfocados en la misma temática del Progresas; sin embargo, estos dos últimos programas estuvieron más enfocados a la necesidad de dar becas (económicas) a los niños que obtuvieran los promedios más altos y que fueran des escasos recursos económicos. Como podemos ver existe una continuidad entre programa y programa, pero sin saber si con dichas becas se estaba mejorando la situación familiar, ya que estos programas lo que pretendían era detectar la necesidad urgente de atender a los niños especialmente de nivel primaria, «ya que hubo manifiestos de que muchos alumnos de escasos recursos económicos no tenían la oportunidad de ser atendidos en los centros de salud. (www.progresas.org.mx)

Aunque una beca económica ayudaba a la economía familiar de los niños con altos promedios, se necesitaba un programa que fuera mucho más eficaz para ayudar de manera más global a las familias. Así es como surge la necesidad de hacer otro programa, el cual cumpliera con la demanda social que se estaba gestando. De tal forma los programas anteriores programas anteriores fueron entonces remplazados por él PROGRESA. Sin embargo, con éste seguía habiendo deficiencias, de manera «que se diseñó un programa complementario denominado "*brigadas multidisciplinarias*", por medio del cual se han canalizado recursos federales, primero programados en el Ramo presupuestal 26 («superación de la pobreza») y luego, a partir de 1998, del Ramo 33 («fondo de aportaciones federales a entidades federativas y municipios», destinados principalmente a la educación básica, los servicios de la salud básica y la infraestructura social municipal». Como podemos observar, hay cierta similitud y continuidad con respecto a los dos programas anteriores, pero también ciertas diferencias.

En agosto de 1997, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), para intensificar el combate a la pobreza, atacando sus causas de manera integral. El gobierno de la República, aplicó una política de desarrollo social integral, a la que destinó casi el 60% del gasto programable. Una de las estrategias en que se sustentó la política para superar la pobreza es la de orientar la atención y recursos institucionales primordialmente hacia regiones y grupos sociales que, por su dispersión geográfica y condiciones de pobreza, no se benefician tanto de las actividades económicas como de las acciones amplias de desarrollo social.

La estrategia de atención a estas circunscripciones partió de identificar las regiones y municipios que por sus altos niveles de pobreza requieren de atención prioritaria. Para elaborar esta regionalización se tomaron en cuenta las carencias y rezagos que registran en materia de alimentación, educación, salud, servicios básicos, condiciones de vivienda etc. Se pretende crear las condiciones necesarias para que las familias de escasos recursos tengan acceso a mejores niveles de vida con una perspectiva que asegure su permanencia en el largo plazo. Con criterios de equidad, los esfuerzos se orientan hacia el abatimiento de los rezagos básicos y al desarrollo de las capacidades productivas de las personas y las comunidades (www.progres.org.mx)

Por tanto podemos decir que el PROGRESA es el Programa de Educación Salud y Alimentación de finales del siglo XX en México. Durante el periodo de gobierno de Zedillo se implementó con el propósito de apoyar a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza y de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar. Dicho programa trató de llevar a cabo acciones que propiciaran la elevación de las condiciones de vida de la población más pobre, a través del

mejoramiento de oportunidades de educación, salud y alimentación como aspectos básicos para este fin. Este programa trató de cimentar las líneas de acción contra la pobreza, aunque sólo cubriera regiones prioritarias de extrema pobreza. El PROGRESA estuvo integrado por tres componentes estrechamente relacionados entre sí:

- 1) «Apoyos educativos para fomentar la asistencia y rendimiento escolar y acciones para mejorar la calidad de la educación.
- 2) Atención básica de salud para todos los miembros de la familia y el fortalecimiento de la calidad de los servicios; y
- 3) Apoyos para mejorar la alimentación de las familias en condiciones de pobreza» (www.progres.org.mx)

Por otra parte, «el PROGRESA significaba para cada familia que lo recibía:

- a) Casi un salario mínimo mensual (750 pesos en becas por familia al mes).
- b) Médico y medicinas gratis para toda la familia.
- c) Apoyo alimentario y en útiles escolares.
- d) Educación. Se buscaba elevar el aprovechamiento escolar y abatir la deserción, y se dirigió esencialmente a la incorporación y permanencia de los niños y jóvenes en el sistema escolar y la elevación de los niveles de aprovechamiento.
- e) Salud. Se proporcionaron servicios médicos y medicina de forma gratuita. Además, se dio atención a las mujeres embarazadas y a los ancianos que necesitan citas más constantes.
- f) Alimentación. Se repartieron despensas cada mes a un costo mínimo, o bien se da cierta cantidad mensual para comprar alimentos de la canasta básica» (www.progres.org.mx)

Por otro lado, los recursos federales asignados a dicho programa fueron considerados como un subsidio federal y, por tanto, sujetos a criterios de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad, debiéndose identificar claramente a la población beneficiaria, tanto por grupo específico como por región del país y asegurar la coordinación de acciones con otras áreas para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos, así como incorporar procesos periódicos de seguimiento y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación y, de esta manera, garantizar que los mecanismos de operación y administración faciliten la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y ampliación.

Por otra parte, el PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), que sirvió para intensificar el combate a la pobreza, atacando sus causas de manera integral. Además de los beneficios sociales y privados que representaron la inversión de cada una de ellas (inversión en las capacidades básicas de las personas, como se les llama) sus efectos se multiplicaron y potenciaron recíprocamente por las interrelaciones positivas que las vinculaban.

Así es como el PROGRESA buscaba remover obstáculos que impiden acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud, así como beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada.

«Los objetivos del PROGRESA fueron los siguientes:

- a) Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente los niños, niñas y de sus madres,

- brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de salud de calidad, así como ayudas alimentarias.
- b) Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
 - c) Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos complementen la educación básica.
 - d) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes «mejorar su educación salud y alimentación» (Frias, 1998).

2.2 RECURSOS ASIGNADOS Y PROGRAMAS DERIVADOS

Según informes del Sedesol, entre los recursos asignados a los programas para combatir la pobreza «la Federación destinó 12 mil 600 millones de pesos, en el año de 1998, los cuales se distribuyeron entre tres programas: el PROGRESA y dos derivados más de este programa a través de los Ramos 33 y 26» (www.progresas.org.mx)

El ramo 26 del presupuesto de Egresos de la Federación tiene un monto asignado superior a los 4 mil 900 millones de pesos, y de este más de 4 mil 400 son para la inversión física presupuestaria. Este ramo se enfocó en primer lugar a la educación y salud para los estados y municipios, además de ser el eje fundamental del programa a describir y seguir, que según el discurso oficial, pretende combatir la pobreza extrema. En cuanto al *Ramo 33*, (del cual formaba parte el programa de "brigadas multidisciplinarias") se basa a través del fondo de aportaciones para la educación básica, del fondo de aportaciones para los servicios de salud y del fondo de aportaciones para la infraestructura social

municipal. Sin embargo, este *Ramo 33* ya no está funcionando el único que sigue funcionando es el *Ramo 26*.

«El gobierno federal destino al PROGRESA, en 1997, 465.5 millones de pesos (en todo el país), mientras que en 1998 gastó 4 mil 4435 millones de pesos. Existe una serie de instancias para apoyar el proceso de planeación del desarrollo social (CDS) Convenio de Desarrollo Social; que es el instrumento en materia de coordinación en donde los ejecutivos Federal y Estatal, acuerdan impulsar y apoyar la participación del ayuntamiento y la población en la ejecución de acciones para superar la pobreza» (www.progresas.org.mx); dicho convenio es parte de un elemento del PROGRESA, y el cual ayuda a establecer la distribución equitativa, racional y transparente de los recursos del ramo 26 y 33.

Para el ramo 33 la distribución de recursos se orientaba a través del fondo de aportaciones para la educación básica y normal, el fondo de aportaciones para los servicios de salud, entre otros. Ahora el ramo 33, ya no está destinado para la distribución de recursos del Progresas: únicamente el ramo 26 quedó encargado de dicho programa o de la derivación de dicho programa.

El ramo 26 se orientó principalmente a proyectos sociales, así como a propiciar la generación de empleos y el mejoramiento de las actividades productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza. «El gasto por fondo 96-98 para el ramo 26 ha fue de 16,798.9 millones de pesos. Para 1997, año de implementación del programa, los beneficiarios, según datos del gobierno de la República, se atendieron a 403 mil 442 familias, y para el año de 1998, 1 millón 942 mil 659 familias se beneficiaron de este programa» (www.progresas.org.mx). Por otra parte la cifra de 17 millones de pobres extremos no coincide con la que hasta hoy han manejado las secretarías de Desarrollo Social (Sedesol) y de

Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la definición de la población objetivo del PROGRESA. «En abril de 1996, los subsecretarios Enrique del Val, por Sedesol, y Santiago Levy, por Hacienda, en comparecencia ante la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, para dar cuenta de la reorientación de subsidios, señalaron la existencia de 22 millones de pobres extremos» (www.progresas.org.mx).¹

Desde la reafirmación del compromiso con el PROGRESA que hizo el presidente durante el tercer informe de gobierno, el primero de septiembre de 1997, reiteradamente se habló de esta última cifra.

Conclusiones

En este segundo capítulo describimos cómo a pesar de los problemas que ha tenido México en los últimos años, nos damos cuenta que quiere progresar con programas como el PROGRESA; sin embargo, se ha logrado poco, ya que a pesar de que este programa ha cambiado en el transcurso de varios años, hay problemas internos que no dejan que avance esta política pública. Por ende, el Progreso trata de reducir la extrema pobreza, lo más que se pueda.

Al Progreso lo vemos aquí de una forma más que nada histórica, ya que retomo algunos documentos de Sedesol para describir qué es y de qué se trata el PROGRESA. Sin embargo, en los capítulos siguientes se hará un análisis de las ventajas y desventajas con las que se ha encontrado este programa.

¹*La Jornada*, 27 de julio de 1996. Curiosamente, sólo un mes antes de dicha comparecencia, el secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas, en reunión con comisiones de Diputados y

CAPÍTULO 3

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRESA

El PROGRESA, a diferencia de programas anteriores, trata de buscar un equilibrio entre beneficiarios, es decir, que todos reciban lo justo equitativamente. En su plan de implementación trata de reorganizar y conjuntar toda la información necesaria para conocer las circunstancias en las que se encuentran los sectores sociales marginados apoyándose principalmente en censos, geográficos y económicos que retoman información acerca de sus condiciones de vida, logrando así una mayor cobertura benéfica para las poblaciones más desfavorecidas. Por tanto, según el libro del Progresista ha tenido una gran aceptación entre las comunidades, ya que para ellas es una gran ayuda recibir alguna aportación para sus familias ¿realmente será cierto esto?.

3.1 ¿CÓMO SE IDENTIFICAN LAS FAMILIAS BENEFICIADAS POR EL PROGRESA?

En este capítulo retomé el artículo tal cual de Edith Cruz, Raúl Pérez y Sergio de la Vega de el libro de Progresista, editado por Sedesol, para saber el procedimiento que estas personas, junto con el Progresista, utilizaron para identificar a las familias que se ven beneficiadas por dicho Programa. Ellos nos dicen que: "la identificación de las familias beneficiarias del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) consta de tres etapas: en primer lugar hay una focalización geográfica, a través de la cual se determinan las localidades con mayor marginación y se verifica su acceso a servicios de educación básica y salud; en segundo lugar, en todas las localidades seleccionadas, estos grupos, recolectaron a modo de censo, información socioeconómica de cada hogar, con la cual identificaron a las familias beneficiarias; finalmente, una vez hecha la identificación, la relación de las

familias resultantes se presenta a las comunidades en asamblea para que, en su caso, emitan opiniones para su depuración o sugerencias de inclusiones. Después de todo este proceso, para seleccionar las comunidades en extrema pobreza, para la puesta en operación del Progresá, hay una segunda dimensión, la cual dice que es la relativa a las condiciones de accesibilidad a servicios de educación básica y de salud, ponderando la aguda dispersión que caracteriza a muchas de las localidades altamente marginadas. En este sentido, la operación del Programa - dicen las personas que colaboraron con este programa -, que es más eficaz al establecerse zonas de acción prioritaria en donde la población beneficiaria tiene acceso a los servicios de salud y educación básica, en cualquiera de las modalidades utilizadas por los sectores para la prestación de los mismos. Nos dicen que «hay que tomar en cuenta que el acceso a los servicios es una condición necesaria en el proceso de selección de las localidades, sin el cual no es posible que entre en operación el Programa» (Cruz Pérez y De la Vega: 1999)

El listado de localidades propuesto a partir del proceso descrito con anterioridad, para cada ampliación del programa, analizan para definir el listado definitivo de localidades para ser incorporadas en la fase específica. «En dicho análisis se pone especial énfasis en confirmar la accesibilidad de servicios de educación y salud para las familias beneficiarias con la participación de las autoridades sectoriales estatales, considerando la regionalización operativa existentes en cada entidad federativa, lo que garantiza el acceso para la atención de las familias»(Cruz Pérez y De la Vega: 1999).

3.2 LA COBERTURA DEL PROGRESA

El programa inició sus actividades en agosto de 1997 y para el mes de octubre se habían incorporado 139,886 familias de 3,358 localidades en 187 municipios de 8 estados del país. Antes de que finalizara el año, se realizó una ampliación de la cobertura, incorporándose 264,354 familias adicionales en 6,879 localidades de más de 444 municipios en 12 estados (a los primeros 8 estados se añadieron Guerrero, Michoacán y Oaxaca). Así, en este año se tenían incorporadas a más de 400 mil familias beneficiarias (cuadro 1 ver anexo).

A lo largo de 1998 se continuó con la incorporación de nuevas localidades al Programa. Según las estadísticas que maneja el ProgresA, para el mes de septiembre, atendió 1,505,706 hogares beneficiarios adicionales de 38,441 localidades en 1,681 municipios de todos los estados de la república, salvo Aguascalientes y Distrito Federal (cuadro 1). En términos agregados, al concluir 1998 el número de hogares beneficiarios ascendía a 1,909,946.

Para 1999, las fases de ampliación se concentraron en los meses de mayo a agosto, incorporándose casi 400 mil familias en más de 7 mil localidades (cuadro 1). De esta manera, al concluir el mes de septiembre de 1999, el Programa otorga sus apoyos a 2.3 millones de familias en 48,734 localidades, de 1,984 municipios de 31 estados de la república.

Del total de comunidades que atiende el ProgresA, la mayoría (96.6 %) son menores a 1,500 habitantes, pero concentrándose principalmente entre 100 y 499 habitantes (cuadro 2 ver anexo). Según su grado de marginación, 86.8 % de las comunidades en el Programa se caracterizan por ser altamente marginadas y menores a 500 habitantes.

Cabe mencionar que «el grupo de media marginación al que se hace referencia se compone de las localidades que dentro del grado de marginación

al que se hace referencia se compone de las localidades que dentro del grado de marginación medio tienen un índice de marginación muy similar al que integra el grupo de alta marginación» (Cruz Pérez y De la Vega, 1999: 47). Por otro lado, «entre las localidades incorporadas al Progresá se encuentra un muy pequeño conjunto (que representa apenas un poco más de medio punto porcentual del total) que se clasifica como de baja y muy baja marginación; en este caso, su inclusión en el Programa responde a que han experimentado situaciones que han deteriorado su condición de marginación» (Cruz Pérez y De la Vega, 1999: 48). En cuanto a la distribución de las familias beneficiarias del Progresá, la gran mayoría se concentra en las localidades entre 100 y 1,499 habitantes, lo que refleja las complejas condiciones de dispersión en las que se realiza la operación del Programa (cuadro 3 ver anexo). Asimismo, a esta dispersión se suma un marcado aislamiento, como se refleja en la alta proporción de localidades cuya población recibe los apoyos del Programa y que no se encuentran próximas a alguna carretera (cuadro 4 ver anexo). Con respecto a los servicios educativos, se evidencia una elevada presencia de escuelas primarias en las comunidades (81.5 %). Esto implica que una alta proporción de los estudiantes no tienen que trasladarse a otros lugares por el servicio de educación primaria. En los cuestionarios de la localidad recolectados se señalan que el 92 % de los casos los alumnos asisten a planteles a no más de 5 kilómetros de distancia (cuadro 5 ver anexo). Las escuelas secundarias se ubican en una de cada cinco comunidades en Progresá. En lo que respecta a los traslados, más del 60 % de las localidades tienen a menos de 5 kilómetros alguna telesecundaria, lo que en el caso de las secundarias generales o técnicas ocurren en solo una tercera parte de las localidades consideradas (cuadro 5).

Por otra parte, en cuanto al acceso a los servicios de salud, destaca que solamente para el 30 % de las comunidades se indicó que la población debía de trasladarse 5 o menos kilómetros para visitar la unidad o centro de salud. Aunque aproximadamente otro 29 % de las localidades se señaló que debían

desplazarse más de 16 kilómetros, al declararse el tiempo de traslado correspondiente para este grupo de comunidades resultó de aproximadamente una hora; esto indica que, si bien se trata de traslados que en parte se realizan sobre caminos revestidos, en los procesos de verificación de las condiciones de accesibilidad llevada a cabo con los grupos locales sectoriales se determinó que las condiciones de acceso eran adecuadas en términos de tiempo y condiciones de transporte para los traslados (cuadro 5).

«Un aspecto adicional que es relevante con relación a las condiciones de acceso prevalecientes en las localidades analizadas, en el contexto del Progreso, es el relativo al abasto, en tanto las familias reciben apoyos monetarios para adquirir bienes básicos. En el 71 % de las comunidades incorporadas al Programa, en las que viven el 88 % de las familias beneficiarias se dispone en sitio de al menos una fuente de abasto de productos básicos (cuadro 6 ver anexo)» (Cruz Pérez y De la Vega, 1999). Para el 29 % de las localidades en Progreso se reporta, sin embargo, que no se tiene en sitio una fuente de abastecimiento de tales artículos, por lo que las familias residentes tienen que trasladarse a otros lugares para conseguirlos. «Estas áreas sin abasto en su propia comunidad son poblaciones pequeñas, con un promedio de 127 habitantes por localidad, y representan el 12% de los hogares beneficiarios del Progreso» (Cruz Pérez y De la Vega, 1999). Cabe señalar que la proporción de localidades sin abasto en sitio tiende a disminuir conforme se incrementa el número de habitantes. En este sentido, el 98 % de las comunidades que declararon no tener abasto en su propia comunidad son menores de 500 habitantes según las investigaciones del Progreso.

En las localidades incorporadas al Programa, en general no existe gran variedad de fuentes de abastecimiento de productos básicos; éstas se concentran principalmente en el comercio casero, tienda de abarrotes, tiendas

Diconsa² y los vendedores ambulantes (cuadro 6). De estas opciones, dos de ellas pueden considerarse como establecimientos de carácter permanente —Diconsa en las tiendas de abarrotes—, en tanto que puede esperarse que los otros dos tipos de fuente de abasto se caractericen por su poca variedad de productos.

Tres de estas cuatro modalidades brindan sus servicios más de seis días a la semana en promedio, y en las localidades en que operan se concentra aproximadamente el 50 % de la población en las localidades incorporadas al Programa (cuadro 6). De hecho, para el conjunto de las comunidades, una u otra de estas cuatro modalidades de abasto están presentes en el 68 % de las localidades, en las que residen el 87 % de los hogares beneficiarios.

En las localidades de menor tamaño (entre 100 y 499 habitantes) destacan en importancia estas cuatro modalidades de abasto, en tanto que las localidades con mayor número de habitantes se tiene una mayor presencia de los tianguis, las farmacias y los mercados públicos regionales.

Como se desprende de la información presentada, para alguna de las localidades en el Programa existe una necesidad de trasladarse para poder hacer uso de servicios en otras comunidades el cuadro 7 resume la información de los medios que se reporta son utilizados para los traslados a los distintos servicios. Debe subrayarse que para todos los servicios las mayores proporciones de traslados son a pie, principalmente los servicios educativos de primaria y telesecundaria. La distancia promedio a los servicios de salud y a las secundarias generales y técnicas son mayores que las relativas a las primarias, por lo que en proporciones similares los desplazamientos se realizan a pie,

² Diconsa fue creada en 1972, y es una red de tiendas del sistema social de abasto del país. Tiene como propósito asegurar el abasto oportuno y suficiente de productos básicos, así como regular su mercado mediante la oferta de precios accesibles que benefician en igualdad de condiciones a la población rural y urbana marginada.

autobús, o vehículo de motor. Cabe señalar, sin embargo, que en el caso de los servicios de salud se asisten menos frecuentemente que a las escuelas.

3.3 LA IDENTIFICACIÓN DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS DE PROGRESA

La necesidad de proveer con recursos a los miembros más vulnerables de la sociedad es una ardua tarea dentro de los retos de la política social. En la búsqueda por acercar los recursos a quienes más lo necesitan la focalización hace referencia a una metodología de planeación que permita llevar estos recursos con equidad y eficiencia. La política social siempre establece prioridades, dando preferencia a algunos problemas o a ciertos grupos de población, convirtiéndolos en grupos focales o poblaciones desiguales como objetivo de la política social. «En este sentido, focalizar significa orientar o dirigir. Aunque no siempre se reconozca, comúnmente se realiza, en algún grado cierta focalización, en esta pequeña reflexión en el libro de ProgresA los autores hacen referencia a Walle: 1995. La focalización es un instrumento para el objetivo de alcanzar a la población en condición pobreza con los beneficios de alguna acción determinada» (Cruz Pérez y De la Vega, 1999). Paralelamente, se favorece la credibilidad y transparencia de las acciones de política social al cumplir con el principio de apoyar a quienes más lo requieren, en contraste con orientaciones clientelistas (CEPAL: 1995).

En términos generales existen dos tipos de focalización una primera aproximación supone que la inversión en ciertas categorías del gasto público benefician más a los pobres comparado con los beneficios que tendrían si los recursos se destinaran a otras categorías. El segundo enfoque consiste en dirigir deliberadamente los recursos a los individuos más pobres. Dentro de este segundo tipo de aproximación, la orientación de los beneficios se hace mediante un criterio o indicador que permite evaluar la condición de pobreza que

prevalece entre la población. Para ello, existen alternativas a distintos niveles. Por una parte, pueden considerarse la focalización geográfica, en la cual se busca identificar regiones con alta concentración de población en condiciones de pobreza bajo la premisa de que dirigir los recursos a determinadas zonas beneficiará a un mayor número de personas. Por otra parte, el indicador puede referirse al nivel de individuos o sus hogares, buscando identificar aquéllos que viven en condiciones de pobreza.

Sin embargo, el interés de este subcapítulo se centra en evaluar la condición de pobreza de los hogares que conforman las localidades seleccionadas en la etapa geográfica ya mencionada en el subcapítulo anterior. En este caso, el criterio de focalización se aplica hacia el interior de las localidades y se construye a partir de indicadores medios a nivel de los hogares que permiten evaluar las características que se asocian a la condición de pobreza extrema. El procedimiento de focalización del Progreso dentro de las localidades se basa en una evaluación de la condición de la pobreza a partir de la información disponible acerca de los hogares. «El enfoque comúnmente utilizado para definir la pobreza a partir del ingreso, consiste en determinar cierto nivel mínimo de ingreso por debajo del cual las personas se consideran pobres» (Cruz Pérez y De la Vega, 1999). Este nivel mínimo de ingreso se establece habitualmente a partir de la determinación de una línea de pobreza definida, comúnmente, por el costo de una canasta básica de consumo indispensable para satisfacer las necesidades primordiales de las personas. Según los autores, las distintas canastas pueden ser obtenidas dependiendo de los tipos de productos o bienes considerados como indispensables. «Pero incluso una vez establecida una línea de pobreza a través de dicha canasta, existen otras debilidades en la definición, si se considera que bajo el enfoque de las capacidades mínimas la pobreza no solo es asunto de creencias y de un bajo nivel de ingreso, sino de la imposibilidad de alcanzar dicho bienestar justamente

por la falta de oportunidades para alcanzar funcionamientos mínimamente aceptados» (Cruz Pérez y De la Vega, 1999).

3.3.1 METODOLOGIA PARA LA IDENTIFICACION DE LOS HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA.

La estrategia de focalización del Progresá para identificar a la población en condiciones de pobreza extrema busca aproximarse al enfoque que pone de relieve la relaciones que vinculan, por un lado, a los ingresos y, por el otro, a las capacidades y sus correspondientes funcionamientos (Sen, 1992). Para especificar tal vinculación entre espacios de distinta naturaleza es necesario determinar un marco que permita compaginarlos. La herramienta metodológica que utilizan (el análisis discriminante) permite hacer comparaciones multivariadas, y al mismo tiempo proporciona un marco probabilístico que considera las variaciones interpersonales entre el ingreso y distintas variables que se refieren a las esferas de lo funcionamiento y las capacidades.

El énfasis metodológico según el libro del Progresá consiste en identificar los espacios que definen dos condiciones, la de ser pobre y la de no serlo, a partir de arreglos multidimensionales que caracterizan a cada una de estas condiciones, mediante valores típicos de las variables que fueron utilizadas. «La primer aproximación para poder especificar estos espacios es la información que se desprende del ingreso al compararlo con una línea de pobreza, y a partir de ella se establece la base para caracterizar los perfiles que distinguen a los pobres y a los no pobres, mediante un arreglo que incluye indicadores de diversas esferas» (Cruz Pérez y De la Vega, 1999). Este arreglo se representa por un modelo estadístico que reconociendo que uno de los factores que más predisponen para la pobreza son los ingresos, pero que también subraya que estos son insuficientes como único factor explicativo que responde a los

señalamientos de que: 1) la pobreza puede ser adecuadamente definida como privación de capacidades; 2) hay otras influencias más allá del ingreso que afectan la privación de capacidades; y 3) la relación instrumental entre escasos ingresos y pocas capacidades es paramétricamente variable entre distintas comunidades, familias e individuos según la edad de las personas, el género o los roles sociales, o el tipo de localidad (Libro Progresá).

La información sobre las características socioeconómicas de los hogares, obtenidas de las Encuestas de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH)³, es la base para el proceso de identificación de los hogares beneficiarios del Progresá. La ENCASEH se aplica a manera de censo dentro de las localidades seleccionadas por sus altos niveles de marginación en la primera fase de focalización esta encuesta proporciona información sobre las características socioeconómicas y demográficas de cada uno de los miembros del hogar así como otras diversas características que se relacionan con sus condiciones de vida el equipamiento de sus viviendas y los bienes que poseen. La unidad de análisis considerada para la focalización en esta etapa es el hogar y no sus miembros de manera aislada, bajo la consideración que la familia es la unidad fundamental para el desarrollo de los individuos.

El primer acercamiento según nos dicen los autores de este artículo, consiste en la comparación del ingreso per cápita con el costo de una canasta básica alimentaria. La línea de pobreza que se establece es el costo de dicha canasta básica, con la que se identifican aquellos hogares cuyos ingresos no son suficientes para la satisfacción de sus necesidades mínimas.

³ ENCASEH, es el principal instrumento de recolección de información del programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), para la identificación de las familias beneficiarias. La información que proviene de este instrumento se obtiene mediante la aplicación de entrevistas individuales a cada uno de los hogares en las localidades en donde opera el Progresá. Este es un cuestionario que se realiza previamente a la incorporación al programa de los hogares.

Sin embargo, utilizar sólo el ingreso per cápita para el proceso de identificación, a pesar de que lleva implícito el concepto de cuántos recursos se disponen para cada miembro del hogar, al considerar el ingreso total repartido entre sus integrantes, no incluye otras influencias que inciden la privación de las capacidades de las personas.⁴ Una vez establecida la condición inicial de pobreza respecto al ingreso, el segundo paso consiste en la aplicación de una técnica estadística multivariada, el análisis discriminante, que permite la evaluación de las condiciones de vida de los hogares y la caracterización de los grupos pobres y no pobres, que sirven para clasificación de los hogares.

Este procedimiento incorpora, además del ingreso, la información disponible sobre las características de los miembros del hogar; del hogar como una unidad, y de su vivienda, permitiendo un proceso de identificación más completo y confiable al evaluar simultáneamente múltiples indicadores que reflejan las condiciones sociales y económicas de las familias. Estos comprenden, entre otros: la composición y tamaño de los hogares; edad, uso de la lengua indígena, alfabetismo, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de los miembros del hogar; presencia de personas discapacitadas; equipamiento de las viviendas y posesión de bienes y enseres domésticos; acceso y uso de superficie agrícola, así como posesión de animales de trabajo y/o cría.

⁴ Incluso en la esfera de los ingresos, se puede subestimar la pobreza e tanto a algunas familias que, justamente por su precaria condición socioeconómica incorpora a las tareas generadoras de ingresos a un mayor número de miembros del hogar, a menudo niños y jóvenes, elevan su nivel de ingreso. Esto tiene importantes repercusiones en las oportunidades de desarrollo de los miembros de la familia. El considerar solamente el ingreso de los hogares no permite reconocer este tipo de situaciones, y por ello es necesaria una aproximación multidimensional a la pobreza.

3.4 EVALUACION DEL SISTEMA DE SELECCIÓN DE FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRESA.

Las políticas de combate a la pobreza según el artículo, utilizan medidas que van desde la transferencia uniforme de recursos, las cuales no utilizan ni un criterio de selección, hasta las medidas que incluyen diferentes criterios en la selección. A cada una de estas medidas se encuentran asociados diferentes costos y beneficios. El principal beneficio que se deriva de la selección a nivel del hogar es clasificar a los hogares en elegibles y no elegibles para recibir los beneficios de Progresá, esta es una manera más efectiva de utilizar recursos limitados para alcanzar el objetivo social de reducir la pobreza. Sin embargo, esta alternativa involucra una serie de costos, incluyendo costos administrativos (focalización y entrega del servicio), costos de motivación, así como costos socio-políticos. Por ejemplo, el mecanismo utilizado para identificar a los pobres (según Progresá) y poderles hacer entrega de los beneficios que incurre en costos. Dichos costos implican una reducción del presupuesto fijo asignado a la superación de la pobreza. Dentro de este marco la evaluación sobre la focalización del Progresá consiste en poder dar una respuesta a la pregunta: ¿Qué tan bueno es el desempeño del proceso de focalización de Progresá en términos de su objetivo, si se toma en cuenta los costos y las restricciones (financieras y políticas) asociadas al logro de estos objetivos?

«Esta pregunta se responde en dos etapas: primero, se evalúa la precisión de la focalización en Progresá comparando la selección del Programa con un método alternativo de selección de hogares basado en su consumo. En segundo lugar, y de mayor importancia, es la evaluación del desempeño de la focalización de Progresá en términos de su impacto en reducir la pobreza con relación a otros esquemas de selección y de transferencia, suponiendo un mismo presupuesto. La lista de posibles alternativas incluye transferencias uniformes, las cuales no utilizan sistema de focalización alguno, focalización basada en el consumo y focalización geográfica. Cabe mencionar que los costos

de focalización asociados con algunos de estos esquemas, reducen el presupuesto disponible para el combate a la pobreza» (Cruz, Pérez y de la Vega, 1999).

3.4.1 EL BIENESTAR DEL HOGAR

En la literatura existe una preferencia generalizada por las medidas sobre condiciones de vida basadas en gasto y consumo con respecto a las medidas basadas en ingreso. Estos se deben tanto a razones teóricas como prácticas (Deaton y Zaidi, 1999). La principal razón teórica de este argumento consiste en que de acuerdo a la teoría de consumo, es más probable que las estimaciones basadas en el consumo corriente proporcionen estimadores más confiables sobre el ingreso permanente del hogar (estándar de vida sostenible), que las estimaciones provenientes del ingreso corriente. Este último puede ser mucho más volátil y estar sujeto a impactos de corto plazo entre un período y otro, especialmente si la principal actividad del hogar es la agricultura o actividades por cuenta propia. En contraste, para el caso del consumo hay evidencia que presenta mayor estabilidad, al menos hasta cierto punto, debido a la presencia del ahorro o de préstamos. Si este argumento es válido, entonces una estimación del ingreso corriente, aún cuando la medida sobre el mismo haya sido levantada en un momento preciso en el tiempo no es una medida particularmente buena sobre las condiciones de vida en general del hogar, ni tampoco sobre las condiciones a largo plazo. El consumo mide aquello que las personas reciben, por lo que sí se está interesado en medir las condiciones de vida de los individuos, entonces ésta puede ser una mejor medida que el ingreso. Por estas razones, se utilizan indicadores de consumo (en lugar de ingreso), en el siguiente análisis como la medida sobre el bienestar del hogar.

3.4.2 MEDIDAS CONTRA LA POBREZA

Existen distintos criterios para definir la pobreza. Debemos tomar en cuenta que existen varios tipos de necesidades humanas entre las que se encuentran: la educación, la alimentación, el transporte, la salud, el agua, entre otros. Dos argumentos han sustentado que el seguimiento de la reducción de la pobreza sea a través de las necesidades básicas, en lugar de hacerlo a través del ingreso o consumo. Primeramente, los incrementos en el ingreso real, especialmente en el área rural o en áreas donde está muy dispersa la población, pueden ser insuficientes para tener mejor cuidado de la salud, educación, agua potable, sistema de drenaje, y otros bienes de carácter público. En segundo lugar, la capacidad de los hogares en transformar el ingreso en bienestar es muy variable.

Existen otros argumentos estrechamente vinculados con la motivación del enfoque de "necesidades básicas", pero con una definición más fundamental de pobreza y de su reducción, como el enfoque de "capacidades" de Sen (1985,1987). Las raíces de este enfoque se encuentran en el rechazo al modelo estándar de bienestar, en donde la única medida de bienestar es la utilidad del individuo. Desde esta perspectiva, los bienes son importantes como un determinante de las capacidades del individuo para funcionar más que como un medio de utilidad. La fortaleza de este argumento radica en su énfasis en los bienes no como fines sino como medios para realizar actividades. Lo que los bienes hacen por el bienestar depende de una serie de factores, incluyendo las circunstancias personales y del medio ambiente del individuo. Así, el concentrarse en los bienes y las utilidades (pero no en las capacidades), puede llevar a un enfoque erróneo.

El enfocarse en las capacidades genera toda una nueva serie de problemas de medición. Rara vez se observan las capacidades de los individuos.

Sin embargo, la relación entre capacidades y logros no es única, sino que depende de las preferencias de los individuos para alcanzarlos. El rol atribuido a las preferencias en el enfoque de necesidades básicas y capacidades no es del todo convincente: una cosa es rechazar la perspectiva de que sólo las utilidades importan y otra muy diferente es argumentar que la utilidad ni siquiera es parte del objetivo. El enfoque de capacidades no ha establecido, por qué mayor consumo (especialmente entre los pobres) no debe continuar siendo un objetivo de la política social, aún cuando no afecta las capacidades. De igual forma, existe otro aspecto aún no resuelto de cómo se deben agregar las necesidades básicas o las capacidades. Muchos de los índices construidos con base en éstas dos perspectivas, como el índice de Desarrollo Humano, son arbitrarios en cuanto a los términos incluidos y a los pesos asignados a dichos términos.

3.4.3 EVALUACION DE LA IDENTIFICACION DE FAMILIAS DEL PROGRESA

En las etapas iniciales del proceso de selección, según el ProgresA utiliza una medida de bienestar a nivel individuo. Esta medida de bienestar requiere de los siguientes supuestos: 1) todos los integrantes del hogar reciben la misma fracción del ingreso; 2) todas las personas en el hogar tienen las mismas necesidades; y 3) el incremento en el costo mínimo o en el nivel de ingreso por un miembro adicional es el mismo independientemente del tamaño del hogar. El primer supuesto se justifica dada la falta de información a nivel individual: Las necesidades individuales, sin embargo, por lo general varían de acuerdo al sexo y la edad y pueden existir economías de escala entre las personas que viven en un mismo lugar.

Estos supuestos pueden tener consecuencias importantes en la condición de pobreza de familias de gran tamaño. Por ejemplo, el uso de medidas de bienestar per cápita, por lo general, dan como resultados que las

familias grandes sean clasificadas como pobres. El rol preponderante que ejercen el tamaño de la familia y la razón de dependencia en el proceso de selección de Progresá son discutidos en mayor detalle en Skoufias, Davis y Behrman, 1999. La medida en que esto último es válido depende en si el incremento marginal del gasto familiar asociado con una persona adicional en el hogar es igual o menor que el incremento en el gasto familiar supuesto por la medida per cápita.

Por estas razones, se experimenta con diferentes medidas de bienestar a nivel individual. La selección de beneficiarios no presenta cambios importantes entre la selección por medio de la medida de bienestar por adulto equivalente en comparación con la medida per cápita.

3.5 LOS APOYOS DEL PROGRESA. LA ENTREGA DE LOS APOYOS MONETARIOS

El Programa otorga diversos apoyos, y la percepción que tienen los titulares beneficiarios sobre su utilidad muestra que, en general, son valorados como un soporte importante para la familia: 84.4 % de los entrevistados consideraron que los apoyos de Progresá son una muy buena ayuda para su familia y 14.7 % expresa que ayudan en algo. Debido a la aguda condición de pobreza en que viven la población atendida por el Programa, es importante tomar en cuenta el papel de los apoyos dentro de los recursos del hogar. Las respuestas obtenidas indican que para el 98.8 % de los hogares beneficiarios la ayuda de Progresá es un complemento del gasto familiar, incluidos 6.6 % que señaló que ésta constituye su único ingreso; en contraste, sólo 1.4 % declaró que no constituye una ayuda.

El Progresá hizo unas entrevistas las cuales nos hablan sobre los diferentes tipos de apoyo otorgados —atención a la salud, becas para la asistencia escolar de los niños, y el apoyo monetario para alimentación—, se

solicitó a las entrevistadas por el ProgresA que manifestaran sus preferencias comparando los apoyos por parejas. Una característica particular del Programa es que una significativa parte de sus ayudas se entregan a las titulares beneficiarias como apoyos monetarios. Para ello, aún y cuando se realizan importantes esfuerzos para establecer puntos de entrega de los apoyos en localidades cercanas, las mujeres deben desplazarse desde su hogar a estos sitios. Dado el complejo proceso de flujo de materiales con los que se certifica el cumplimiento de las corresponsabilidades, y los ajustes logísticos para poder establecer los puntos de entrega de los apoyos, hasta ahora ha sido necesaria comunicar en cada bimestre la fecha y lugar en que se realizará la entrega de los apoyos, situación que puede provocar contratiempos para las titulares beneficiarias por este Programa.

Respecto al uso que se hace de los apoyos monetarios, la gran mayoría de las mujeres indicaron con las entrevistas realizadas por el ProgresA, que utilizaron el apoyo monetario para la compra de algunas cosas que necesitaban (96.2 %), y solo una pequeña proporción guardó parte o la totalidad de su último apoyo (2.6 %). Se debe recordar que se trata de datos recolectados en hogares con aproximadamente seis meses en el programa por lo que podría esperarse que con el tiempo este último grupo se incrementará.

3.5.1 OPINION SOBRE EL PROGRESA

Con el propósito de examinar las ventajas y desventajas que perciben las titulares beneficiarias del Programa, se les pidió por medio de entrevistadores mandados por el ProgresA, comparar los beneficios del ProgresA con otros esfuerzos desarrollados por el Gobierno Federal. El dato que más llama la atención es que el 83.2 % de las personas entrevistadas reportaron que no habían recibido anteriormente apoyo de algún otro programa.

Del grupo que reconoció haber sido beneficiaria de otros Programas (únicamente 16 % de las entrevistadas), más de la mitad (58.9 %) opinaron que los apoyos que brinda el Progresas son mucho mejores de los que recibían anteriormente y 23.7 % considera que son algo mejores en comparación con los que tenían de otros programas. Aproximadamente 14 % los consideran iguales y en proporción menos significativa (4 %), clasifica que los apoyos son peores.

Estas proporciones se mantienen sin grandes cambios al considerar únicamente a mujeres con niños menores de dos años o que tienen tamaños de familias más grandes, quiénes quizás al tener que asistir con mayor frecuencia a las unidades de salud podrían mostrarse descontentas con el Programa (se debe recordar que asistir a los servicios de salud es un factor que resulta problemático para 10% de las entrevistadas según Progresas) (cuadro 8 ver anexo).

Conclusiones

La implementación del Progresas, no ha tenido el empuje necesario para salir adelante, ya que existen muchos problemas de desigualdad, lo que ha provocado que el progresas como tal, no tenga el impacto requerido; sin embargo, el gobierno ha hecho un gran esfuerzo para lograr lo poco que ha logrado con este Programa

CAPITULO 4

PRINCIPALES DIFICULTADES DE LA IMPLEMENTACION DEL PROGRESA

Lamentablemente, el PROGRESA se ha venido enfrentando con varias dificultades, una de las principales son el tratar de erradicar de raíz la pobreza extrema. Al igual que en muchos países subdesarrollados, México, carece de elementos que ayuden al Programa, y a pesar, de que se cuenta con algunos recursos, que se pueden explotar, no es suficiente para cubrir toda las necesidades. Pero, también es un gran problema, la ubicación geográfica que tiene las sociedades rurales, que hacen que los beneficios sean mínimos, ya que son comunidades muy apartadas.

Sin embargo, no hay disposición por parte de sectores beneficiados, que en vez de ayudar, discriminan la carencia de recursos. Es así, como se hace presente una línea entre la sociedad, logrando, con esto, un claro nivel, donde aparentemente nadie es beneficiado.

4.1 LAS LINEAS DE POBREZA Y SU NATURALEZA

Como menciona Garza Rómulo (1975), la pobreza «es un fenómeno sociológico, no fisiológico. Su medición no tiene nada que ver con las calorías como tales; más bien, como nos enseñó Therón de Mountagé hace un siglo, "la pobreza se mide por comparaciones". Es decir, cuanto mayor sea el nivel de vida, más alta estará la línea de la pobreza». No hay duda de que las líneas de la pobreza tienen limitaciones como instrumento analítico, por ello Garza Rómulo menciona cuatro condiciones que pueden ser útiles y se satisfacen:

«**Primera**, siempre que se utilice una sola línea de la pobreza en un país, deberá ser específica de esa cultura, sin tratar de reflejar niveles universales imaginarios. En muchos casos, las líneas de pobreza culturalmente específicas pueden relacionarse con normas nutritivas, pero nada hay en el concepto que así lo exija.

Segunda, es conveniente utilizar más de una línea de pobreza. Los cálculos de la incidencia de la pobreza bajo supuestos alternativos acerca de la línea de pobreza nos, permite obtener una indicación de la distribución del ingreso entre quienes padecen la pobreza. La llamada "brecha de la pobreza", una medida inventada por Amartya Sen, también toma en cuenta la distancia que separa a quienes se encuentran por debajo de una sola línea de la pobreza.

Tercera, las líneas de la pobreza deben precisarse. Es decir, la pobreza podría definirse en términos de la obtención de, por lo menos, W calorías en la alimentación, X años de educación, Y yardas de telas y Z rupias de ingreso. Los individuos pueden ser pobres en una dimensión y menos pobres en otra dimensión, y un enfoque como el que se propone aquí nos permitiría descubrirlo» (Garza Garza, 1975).

Sin embargo, la medición de la incidencia de la pobreza –en varias dimensiones y utilizando más de una línea de la pobreza para cada una de ellas– deberá repetirse periódicamente. La razón principal del empleo según el autor, es que solo así se puede determinar, si el porcentaje de la población sigue aumentando o disminuyendo, esto, a través del tiempo. Por otro lado, «si los gobiernos pueden observar la pobreza, a través del tiempo sabrán si las políticas implantadas para aliviarlas están teniendo el efecto deseado» (Garza Garza, 1975: 180). Una gran ventaja de las líneas de la pobreza consiste en que ellas

representan una forma relativamente fácil de encontrar lo que necesitamos saber.

4.2 LA POBREZA EN MÉXICO

Para comenzar este sub-capítulo, podemos dar esta definición de pobreza según Boltvinik; el nos dice que «el término pobreza en su uso cotidiano, lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de quien habla o escribe sobre lo que es necesario para vivir, o sustentar la vida» (Boltvinik, 1990: 5), con esta breve definición podemos decir que a pesar del crecimiento de la producción, los problemas de la pobreza generalizada parecen ser tan graves como siempre. El aumento de la producción agregada no parece haberse acompañado de un aumento correspondiente del ingreso de los pobres. «Las pruebas acerca de la persistencia de la pobreza asumen muchas formas, tal es el caso del aumento del analfabetismo. El problema del desempleo ha permanecido insoluble y en algunas áreas ha empeorado tal vez» (Garza Garza, 1975).

Sin embargo Garza Garza (1975), nos dice que sería un error la atribución del aumento de la pobreza al lento crecimiento de la economía. Aún en los países donde se cree que aumentaron los ingresos medios. Por ejemplo, en Tanzania, entre 1969 y 1975, disminuyeron a cerca de la mitad los ingresos reales de los pobres urbanos, es decir, los miembros del sector informal, mientras que los ingresos de los pequeños agricultores propietarios de las regiones más pobres bajaron cerca de 17 %.

También en «América Latina existe la sospecha de que un número considerable de personas no se han beneficiado del crecimiento que indudablemente ocurrió durante los últimos dos o tres decenios» (Garza Garza,

1975:184). «Un estudio de México, por ejemplo, indica que la participación del 40% más pobre de la población ha bajado radicalmente desde 1950. Además, el ingreso real de este grupo parece haber aumentado 9 % a lo sumo entre 1950 y 1968-9» (Griffin Keith, 1976:75). Durante un período más extenso, se observa que «la posición material del 40 por ciento más pobre de las familias mexicanas ha cambiado en forma insignificante desde 1910» (Félix, 1974: 2). Es posible que si separáramos y reagrupáramos los datos en categorías ocupacionales homogéneas, sería posible ver que el nivel de vida de muchos trabajadores mexicanos había disminuido.

Por otra parte, se ve que el material disponible para México y Centroamérica es incompleto, y por tanto de confiabilidad variable, es un poco consistente; ya que la mayoría de la población que es rural, especialmente los trabajadores sin tierras y por supuesto, los pequeños agricultores no se ha visto ningún aumento del bienestar material, al contrario, han sufrido más bajas.

4.3 EL COMBATE A LA POBREZA

El aumento de la pobreza del cual se ha hablado se centra más en las áreas rurales. Ya que como hemos observado «esta pobreza creciente tiene poco que ver con las tasas de crecimiento de la producción agregada, aunque los pocos casos en que la producción per cápita ha disminuido, esto constituye una parte importante de la explicación» (Garza Garza, 1975:187).

Una característica común en la mayoría de los países del Tercer Mundo es el alto grado de desigualdad de la riqueza y el ingreso, ya que no son equivalentes, sobre todo la riqueza representada por la propiedad de la tierra. En muchos países, el 20 % más pobre de las familias recibe sólo del 4 al 7 % del ingreso total, mientras que el 20 % más rico recibe casi la mitad de dicho ingreso, o más. Dicha desigualdad dice Garza Garza (1975), se traduce en una

comprensión de los ingresos de los miembros más pobres de la población y en la concentración del excedente potencialmente invertible en las manos de una pequeña minoría.

Por otro lado, es muy importante el papel que juega el gobierno, ya que la desigualdad y la pobreza se reflejan en las políticas de gasto de Bienestar social, como son: en materia de educación, salud, vivienda pública y seguridad social. Podemos decir, que en muchas ocasiones se diseñan programas de tal forma que los beneficios que reciben los grupos que tienen ingresos más bajos sean en términos mayores, que los ingresos que reciben las personas que tiene ingresos por arriba del promedio. De tal forma, que los programas no son a menudo ni siquiera progresivos, es decir, la distribución de los beneficios derivados de los gastos gubernamentales es más desigual aún que la distribución del ingreso. «Esto puede ocurrir fácilmente cuando el alcance de un programa gubernamental es relativamente escaso, de modo que no llega a muchos de los grupos que viven en la pobreza» (Garza Garza, 1975:190).

Por ende, la causa del incremento de la pobreza son: la desigualdad de la propiedad de la tierra y otros activos productivos, los mecanismos de asignación que discriminan a favor de los propietarios de la riqueza, y un patrón de inversión y de cambio técnico sesgado en contra de la mano de obra.

En pocas palabras, los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres, ya que no existe un equilibrio como lo habíamos mencionado anteriormente. Por todo esto Rómulo Garza Garza (1975) nos comenta, que «en un mundo que dista mucho de la competencia perfecta, un aumento del ingreso nacional per cápita y de la producción de alimentos per cápita es enteramente compatible, no sólo por el aumento de la desigualdad relativa, sino también con el aumento del hambre y la disminución de los ingresos de los miembros más pobres de la sociedad».

4.4 CONCEPTOS RELATIVOS DE POBREZA

Por otra parte debemos de tomar en cuenta que, el bienestar de un individuo, una familia o una colectividad, depende de muchos factores tales como: el nivel del ingreso monetario y de los precios, el volumen de la producción para el autoconsumo, la distribución del poder de compra, la asignación del gasto gubernamental, la extensión de la participación en la toma de decisiones importantes que afecten nuestra vida, y la cuestión relacionada de la medida en que la sociedad está dividida en clases y del grado de movilización social.

Con esto podemos decir que, el bienestar es un concepto multidimensional y que depende absolutamente del consumo y del ingreso ya que la distribución inequitativa de la riqueza, del poder y la posición social, tiene mucho que ver, pues depende mucho de todos estos factores, para que haya un equilibrio en la misma sociedad.

Por otro lado es muy importante lo que menciona Garza (1975), ya que las mismas naciones han trazado "líneas de pobreza". «Sin embargo, cada vez se vuelve más aceptable la idea de que el ingreso *per cápita* es una medida inadecuada del bienestar y que la pobreza no es un concepto absoluto que pueda delinarse por una línea de pobreza. Obviamente, una familia que se encuentre apenas por debajo de la línea de la pobreza en los Estados Unidos no sería considerada pobre en Nigeria» (Garza Garza, 1975: 194). Lo que el autor quiere indicar con este pequeño ejemplo, es que nuestro bienestar es algo netamente relativo ya que se relaciona íntimamente con el entorno y el nivel de vida de nuestra sociedad.

Así pues, podemos ver que aunque el gobierno trate de ayudar a los grupos más pobres, deben tomar en cuenta que aumenta el promedio de la

población. Por ello puedo decir que la solución de la pobreza, no consiste en aumentar el ingreso, sino que se debe disminuir la desigualdad que existe entre la clase baja, media y alta, que por cierto es bastante amplia y después aumentar de cierta forma, el ingreso (per cápita). Y así saber, si realmente se puede resolver el problema de la pobreza.

«En los países que nos interesan, la mayor parte de la pobreza se encuentra en las áreas rurales, y en la mayor parte de las áreas rurales aparece la pobreza íntimamente relacionada con el grado de concentración de la tierra. Una reducción de la desigualdad de la propiedad a favor de los trabajadores sin tierra, los inquilinos y los pequeños propietarios, contribuiría directamente al alivio de las formas más agudas de la pobreza. Además, una redistribución de la tierra mediante la creación de predios pequeños tenderá a reducir la pobreza indirectamente, mediante el aumento de la producción y del ingreso total» (Garza Garza, 1975).

Por tanto, como lo dice este autor y estoy de acuerdo con él, que una reducción de la desigualdad lograda mediante una redistribución de la propiedad de la tierra y apoyada con medidas subsidiarias tales como la provisión de facilidades de crédito y de comercialización, tenderá a elevar la producción total y sin duda elevará los ingresos de los pobres. Así pues, la pobreza es un producto de sociedades particulares y sólo pueden erradicarse cambiando tales sociedades.

Conclusiones

Tomemos en cuenta que la pobreza es muy difícil de erradicar, ya que existen muchos problemas en México, como lo es la desigualdad y la inequidad de la riqueza, pues la balanza se inclina a los que tienen más y mientras no halla un equilibrio entre pobreza y riqueza, el país va ir decayendo, ya que cualquier programa que se incremente, no servirá mientras exista esa gran brecha entre riqueza y pobreza.

CONCLUSIONES GENERALES

El Programa de Educación Salud y Alimentación, tiene su origen, por las demandas de la ciudadanía, para tener un mejor nivel de vida, desahogado y sin problemas (por lo menos económicos). Sin embargo, debemos tomar en cuenta, que este programa, por diversos problemas no ha podido implementarse en su totalidad.

Durante el desarrollo de este trabajo se menciona que el Estado de Bienestar surge a partir de los malos programas de desarrollo, implementado sobre todo en los 80's, ya que en lugar de disminuir la pobreza, se ha acrecentado hasta llegar a niveles desastrosos. Pues bien, nos damos cuenta que la implementación de políticas sociales no han ayudado mucho, ya que la necesidad de este país, no es la implementación de Programas asistencialistas, que a fin de cuentas, por los problemas económicos y de pobreza extrema no pueden funcionar, pues hace falta, disminuir la pobreza, y cerrar un poco la enorme brecha entre ricos y pobres, pues existe una desigualdad en todos los sentidos habidos y por haber. Así pues, al cerrar esta brecha y disminuir en lo posible la pobreza podrán funcionar este tipo de Programas.

Algo muy importante dentro de este trabajo, y que lo mencione con anterioridad es que, este programa es asistencialista, por qué como lo dice Michael Walzer "cualesquiera que sean los motivos políticos, el objetivo de toda asistencia colectiva, es producir una participación activa en la vida política y económica, y no mantener los individuos en una relación de clientela". Lo que quiere dar a entender Walzer con esto, es que por ejemplo. Así como en nuestro país, el tipo de programas como el PROGRESA, no abarca, todos los sectores de la sociedad, y por tanto hay excluidos; "los excluidos dice Young son,

simplemente una clase de hombres y mujeres sin las cualidades requeridas por cada una de las esferas de justicia, de manera que los procesos de distribución, que son autónomos, no les aporta ningún bien o, en todo caso, ningún bien que puedan aprovechar"; con todo esto refuerzo la idea de que se necesita más bien una sociedad donde nadie este excluido, o sea, que se generen más empleos y mejor remunerados y una excelente política económica, donde sea más justa para la sociedad que incluye dentro de esta misma, a personas excluidas, que poco a poco se van conformando con la poca ayuda que les da el gobierno y no busquen empleos y se atengan con la poca ayuda que se les da.

Quiero aclarar que no estoy diciendo, que este tipo de Programas no ayuden, al contrario ayudarían más si estuvieran en las condiciones adecuadas para hacerlo. Por ello, en este trabajo resalte los errores y los aciertos que ha tenido el ProgresA, su desarrollo, y como en algunos sectores, que han sido beneficiados, en vez de ayudar y buscar mejores condiciones, discriminan que el gobierno no les de más, siendo que existen más millones de pobres a parte de esos sectores.

Así pues, se tiene que ver a este tipo de programas no como la salvación a los problemas excesivos de pobreza, sino como parte de una ayuda, en la cual todas las personas que estén en estas condiciones también ayuden un poco con su esfuerzo, trabajo y dedicación, para que este programa tenga una estabilidad y por tanto prospere.

Por eso es muy importante equilibrar en la medida de lo posible, la brecha ricos - pobres, antes que este tipo de programas desaparezcan y no halla forma de reiniciarlos. Por tanto, la sugerencia es, que si se va a seguir con este Programa, se tienen que ver los errores internos, corregirlos, y darles seguimiento.

ANEXOS

La Implementación del PROGRESA
La política contra la pobreza en 1998- 1999

54

Cuadro 1												
Cobertura anual de progreso												
Entidad	1997			1998			1999			Total		
	Mpio.	Localidad	H. Beneficiarios	Mpio.	Localidad	Hogares B	Mpio.	Localidad	Hogares B	Mpio.	Localidad	Hogares B
Aguascalientes				3	40	1378	11	79	861	11	79	861
Baja California				3	23	1249	5	43	739	5	73	1988
Baja California Sur				10	359	20677	10	58	3503	11	466	29114
Campeche	7	108	4934	24	396	8040	8	21	987	28	461	20982
Coahuila	13	247	11955	10	87	3827	6	10	173	10	98	4000
Colima				108	3575	184497	93	1078	63627	110	4706	248124
Chiapas				19	893	15605	32	89	1913	40	1072	17518
Chihuahua				32	600	15045	36	269	9344	39	874	24389
Durango	23	545	10086	46	2338	79974	28	186	11709	46	2570	101769
Guanajuato	37	1005	66731	76	2506	106242	50	294	12795	76	3350	185768
Guerrero	49	1425	49944	76	2172	49858	56	227	6254	76	2569	106056
Hidalgo				105	1626	34572	85	418	6418	116	2085	40990
Jalisco				64	1931	142640	37	120	10212	65	2123	152852
México	34	714	14655	71	1389	91754	95	832	33655	111	3379	140064
Michoacán				33	274	14383	17	30	4030	33	305	18413
Morelos				20	603	34296	17	124	3720	20	739	38016
Nayarit	1	12	465	24	571	14408	15	108	1266	24	695	16139
Nuevo León	88	1047	52510	232	2063	86112	207	339	40023	394	3206	178645
Oaxaca	91	1587	72921	191	2596	91624	141	5826	42420	207	3277	206965
Puebla	11	478	9762	18	789	24611	14	88	3720	18	966	38093
Querétaro				6	262	14276	6	39	4799	6	301	19075
Quintana Roo	33	1430	42900	58	2296	51768	51	388	11277	58	2992	105945
San Luis Potosí				18	1580	60145	18	255	8574	18	1871	68719
Sinaloa				21	515	24457	22	97	2705	33	612	27162
Sonora				17	1003	59760	15	97	7133	17	1109	66893
Tabasco				35	997	33458	30	143	3818	35	1142	37276
Tamaulipas				24	162	9289	21	40	1879	29	201	11168
Tlaxcala	79	1634	67377	183	3994	127162	89	797	59573	189	4970	254112
Veracruz				99	545	59118	19	12	4539	99	651	63657
Yucatán				55	1256	45481	56	430	29037	56	1692	74518
Zacatecas	466	10232	404240	1681	38441	1505706	1293	7383	391242	1984	48734	2301188

Fuente: Documento elaborado por Edith Cruz, Raúl Pérez y Sergio de la Vega
libro de PROGRESA 1999

Cuadro 2							
Distribución porcentual de las localidades por grado de marginación, según tamaño de localidad							
<i>(porcentajes)</i>							
Tamaño de localidad	Grado de marginación					Total	
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	%	Abs.
Menos de 100	22.3	7.5	1.5	0	0	31.3	15252
100 a 499	27.3	16.1	6.1	0.2	0	49.8	24269
500 a 1499	5.4	6	3.8	0.2	0.1	15.5	7545
1500 a 2499	0.5	0.8	0.7	0	0	2.1	1033
2500 a 4999	0.2	0.4	0.4	0	0	1.1	546
5000 a 9999	0	0.1	0	0	0	0.1	72
10000 y más	0	0	0	0	0	0	17
Total	55.8	31	12.5	0.5	0.2	100	48734

Fuente: Documento elaborado por Edith Cruz, Raúl Pérez y Sergio de la Vega
libro de PROGRESA 1999.

Cuadro 3							
Distribución porcentual de familias beneficiarias de progreso por tamaño de localidad							
<i>(porcentajes)</i>							
Tamaño de localidad	Grado de marginación					Total	
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	%	Abs.
Menos de 100	4.8	1.5	0.3	0	0	6.6	151767
100 a 499	19.8	11.9	4.4	0.1	0	36.3	834724
500 a 1499	12.9	14.2	8	0.4	0.1	35.6	819173
1500 a 1499	2.9	4.1	3.1	0.2	0.1	10.4	239305
2500 a 4999	2	3.7	3	0.1	0.1	8.9	205443
5000 a 9999	0.3	1.1	0.2	0.1	0.1	1.8	40653
10000 o más	0	0.1	0	0.1	0.2	0.4	10123
Total	42.7	36.5	19.1	1.1	0.6	100	2301188

Fuente: Documento elaborado por Edith Cruz, Raúl Pérez y Sergio de la Vega
libro de PROGRESA 1999.

CUADRO 4		
Localidades y Población en Progresá sin acceso a carretera pavimentada a 5 Km o menos		
Tamaño de la localidad	Localidades	Familias
Hasta 99	8436	72650
100 a 499	11340	384411
500 a 1499	2943	319454
1500 a 2499	307	73347
2500 a 4999	118	47945
5000 y más	3	579
Total	23147	898386
Porcentajes respecto al total de localidades y familias beneficiarias	44.7	39

Fuente: Instituto Mexicano del Transporte (1994) y PROGRESA.

CUADRO 5				
Distancia de traslado a los servicios educativos y de salud de localidades incorporadas a Progresá				
Distancias en rangos (Kms)	<i>Porcentaje de localidades que declaran acudir por servicios de...</i>			
	Primaria	Telesecundaria	Secundaria	Salud
0-1 km	72	24.4	4.3	1
1-2 km	7.8	9.1	5.6	5.6
2-3 km	6.3	12.2	7.9	7.9
3-4 km	4.1	11.4	8.8	8.4
4-5 km	2	7.9	7.5	6.7
5-6 km	1.7	7	7.6	7
6-9 km	2.4	11.9	16.8	15.6
9-11 km	1	4.1	7.8	7.6
11-16 km	1	4.9	10.9	11.6
16 y más	1.9	7.2	23	28.5
Total	100	100	100	100

Fuente: Documento elaborado por Edith Cruz, Raúl Pérez y Sergio de la Vega
libro de PROGRESA 1999.

CUADRO 6			
Modalidades de abasto y población			
Modalidad de abasto	Porcentaje de localidad	Porcentaje de hogares beneficiarios respecto al total	Promedio de días que abre a la semana
1.Comercio casero	36.6	48.7	6.7
2.Tienda de abarrotes	36.2	55.7	6.8
3.Tienda diconsa	26.8	48.5	6.4
4.Vendedor Ambulante	17.9	25.7	3.7
5.Mercado sobre ruedas	3.4	5.1	3.2
6.Farmacia	2	9	6.5
7.Tianguis	1.5	5.1	2.2
8.Mercado ambulante	2	4.3	3.2
9.Mercados públicos	0.8	3.5	5.6
10.Almacén o bodega de abastos	0.6	1.1	5.9
11.Mercado regional	0.2	0.6	3.5
Total de localidades y beneficiarios con algún tipo de abastos en sitio	70.9	88.2	0

Fuente: Documento elaborado por Edith Cruz, Raúl Pérez y Sergio de la Vega
libro de PROGRESA 1999.

CUADRO 7				
Medios de transporte utilizados para trasladarse por los servicios de las localidades incorporadas a Progresá				
<i>(Porcentajes)</i>				
Medios de transporte	Tipo de servicio			
	Primaria	Telesecundaria	Secundaria	Salud
Autobús interurbano	10.9	14.4	22.1	23.2
A pie	57.1	46.1	29.4	27.9
Vehículo de tracción animal	8.7	10.8	7.4	8.1
Vehículo de motor	11.7	15.2	23.4	24.3
Ferrocarril	0.1	0.1	0.1	0.1
Avioneta	0.1	0	0.1	0.1
Panga o lancha	0.3	0.4	0.4	0.5
Taxi	2.5	2.6	4.7	4.3
Colectivo	4.8	5.6	8.6	8
Otro	3.8	4.8	4	3.4
Total (traslados)	100	100	100	100
Distancia promedio de traslado (rango en Kms)	0-1	3-4.	6-9.	6-9.

Fuente: Documento elaborado por Edith Cruz, Raúl Pérez y Sergio de la Vega
libro de PROGRESA 1999.

Cuadro 8	
Opinión de las titulares beneficiarias sobre los apoyos de Progresá en comparación con los de otros programas (sólo beneficiarias con experiencia previa en otros programas)	
Los apoyos de Progresá son:	%
Mucho mejores	58.9
Algo mejores	23.5
Igualés	13.5
peores	4

Fuente: Documento elaborado por Daniel Hernández, Patricia Muñiz y Enrique Ortiz
libro de Progresá 1999.

225667

REFERENCIAS CONSULTADAS

- ❖ ROMERO MONTORO CRISTOBAL Y RICARDO MONTORO (1997), "Del estado de bienestar a la sociedad del bienestar", en Ramón Casilda Béjar y José María Tortosa (editores), **Pros y contras del Estado del Bienestar**, Tecnos, Madrid, pp. 75-99.
- ❖ CASTRIJON SORIANO, ELIAS (1998), "Implementación de programas sociales: un estudio de caso en ciudad Nezahualcoyotl", Tesina de la licenciatura, UAM-I, México.
- ❖ CRUZ, PÉREZ RAUL Y SERGIO DE LA VEGA (1999), "Geografía de la marginación y desarrollo de progreso", en **Progresá, evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación**, Sedesol, México.
- ❖ VAN DE WALLE, D. (1995), "Incidence and targeting", en **Public spending and de poor**, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- ❖ CEPAL (1995), "Focalización y pobreza", Santiago de Chile.
- ❖ SEN, AMARTYA (1992), "Inequality reexamined", en Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- ❖ SKOUFIAS B. DAVIS Y J. Behrman (1999), "Evaluación del sistema de selección de familias beneficiarias en Progresá" en: **Progresá, evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación**, Sedesol, México.
- ❖ GARZA GARZA, ROMULO (1975), "Panorama socioeconómico del mundo en que vivimos", Ed. Diana, México, pp. 160.
- ❖ GRIFFIN, KEITH (1984), " Desigualdad internacional y pobreza nacional", Ed. FCE, México, pp. 229.

- ❖ FELIX, DAVID (1974), "Economic growth and income distribution in México", mimeografiado.
- ❖ BOLTVINIK, JULIO (1990), "Pobreza y necesidades básicas", Ed. Unidad de artes graficas y reproducción de UNESCO - CRESALC, Caracas, pp. 64.
- ❖ SERRON A., LUIS (1980), " Escasez, explotación y pobreza : teoría, investigación histórica específica y critica", Ed. Galache, S.A., México, pp. 294.
- ❖ SCOTT, JOHN (199 .) " ProgresA, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México" en: **Alivio a la pobreza**, textos urgentes ProgresA, México

REVISTAS

- ❖ FARFÁN MENDOZA, GUILLERMO, "Políticas de estabilización y reformas a la política social en México", en *Esthela Gutiérrez Garza* (coord.). **La política social** núm. 5, Ed. Diana, México, 1998.
- ❖ MOCTEZUMA, ESTEBAN, "Política social de Estado", en: **examen**, México 1998.
- ❖ VILLAVICENCIO, TERESA, " La política económica y el bienestar social en México, 1990 - 1999", en: **Bien común y gobierno**, núm 61.

SITIOS VISITADOS EN INTERNET

- ❖ <http://www.sedesol.org.mx>.
- ❖ <http://www.progresA.org.mx>.
- ❖ <http://www.pri.org.mx>
- ❖ http://cpware.com/dof/prog_progresa.htm.
- ❖ <http://www.altavista.com>.