



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**La instrumentación de PROSPERA y su incidencia en el
combate a la pobreza en el municipio de Mártir de
Cuilapan, estado de Guerrero, 2013-2015**

T E S I S I N A

QUE PRESENTA

Luis Javier Cortés Adame
Matricula: 2123044291

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

Iztapalapa, Ciudad de México, Julio de 2016



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad Iztapalapa
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el alumno Luis Javier Cortés Adame, matrícula(s) 2123044291 con el título de *La instrumentación de PROSPERA y su incidencia en el combate a la pobreza en el municipio de Mártir de Cuilapan, estado de Guerrero, 2013-2015* se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Lector

Fecha 26 de Julio de 2016 Trim: 16-P No. Registro de Tesina: _____

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

ÍNDICE	Pág.
Introducción.	
Capítulo 1. Antecedentes sobre el combate a la pobreza.	
1.1. La pobreza en el mundo (Datos del Banco Mundial).	
1.2. La pobreza en México en la era de la globalización.	
1.3. Estrategia gubernamental para el combate de la pobreza: De SOLIDARIDAD a OPORTUNIDADES.	
Capítulo 2. La cuestión conceptual sobre la pobreza.	
2.1. ¿Qué es la pobreza?	
2.2. La medición de la pobreza.	
2.3. Diagnóstico de la pobreza en México en 2013.	
2.4. Mapa territorial de la pobreza.	
2.5. Combate a la pobreza en perspectiva de política pública.	
Capítulo 3. El diseño de PROSPERA.	
3.1. Marco jurídico del combate a la pobreza en México.	
3.2. Recursos monetarios.	
3.3. Objetivos y acciones contra la pobreza.	
3.4. Transversalidad de la política.	
Capítulo 4. La instrumentación de PROSPERA en Guerrero.	
4.1. Los operadores de PROSPERA en los municipios de Guerrero.	
4.2. Los subprogramas y proyectos.	
Capítulo 5. La incidencia de PROSPERA en Mártir de Cuilapan.	
5.1. El contexto.	
5.2. La reorganización del tejido social.	
5.3. La incidencia de la política.	
5.4. La incidencia en los hábitos productivos.	
Conclusiones.	
Anexos.	
Fuentes consultadas.	

Introducción

Consideraciones preliminares.

La mayoría de las sociedades en el mundo comparten un rasgo particular en su estructura social: la pobreza. Este mal no tiene exento a ningún país, ya que es consecuencia de la desigualdad con la que cada individuo se desenvuelve dentro de su contexto. Sin embargo, el nivel de vida de una persona en situación de pobreza no es el mismo en Estados Unidos o en Alemania, en México, Guatemala o Noruega, por señalar algunos ejemplos.

La pobreza es uno de los males que más han sido estudiados. Los gobiernos, diversos organismos no gubernamentales, fundaciones y sociedades altruistas han pretendido encontrar soluciones que permitan sacar del estado de pobreza a las personas que se encuentran en ella, pero, dada la complejidad del tema, se han generado diversas teorías en torno a este mal y las soluciones no han sido del todo coincidentes y conjuntas entre naciones, ni tampoco al interior de ellas.

Para poner en perspectiva y en números reales a la pobreza, basta con observar los reportes del máximo organismo internacional en esta materia. De acuerdo con datos del Banco Mundial, publicados en 2012, 896 millones de personas subsistían con menos de 1.90 dólares al día en 2011, lo que representa 12.7% de la población mundial. Los datos siguen siendo alarmantes a pesar de que, de acuerdo con este mismo organismo, la pobreza ha disminuido progresivamente en los últimos años, aunque de modo no sustancial.

En 1990 el mundo tenía 1,950 millones de personas en situación de pobreza; para 2000 eran 1,200 millones los habitantes del mundo que vivían por debajo de la línea de la pobreza. Es decir, las cifras han decrecido, pero la pobreza continúa siendo prioridad en la agenda global.

Una de las mayores polémicas en torno al tema de la pobreza es la manera en que esta debe o puede ser medida. Pese a lo anterior, la más aceptada metodología para medir a la pobreza sigue siendo la línea de pobreza diseñada por el Banco Mundial, que sirve para permitir agregaciones y comparaciones entre países.

Dicha medición se realiza de acuerdo con un nivel basado en el consumo y consta de dos elementos: por un lado, el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades básicas; por el otro, una cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades.

Con estos dos elementos el Banco Mundial ha establecido que la línea de pobreza es de 1.25 dólares (hasta 2015), siendo considerado pobre extremo quien no genera esa cantidad diariamente para subsistir. Asimismo, el BM desarrolló un estudio que sitúa a los países de acuerdo a su nivel de pobreza y determinó que aquellos con ingreso *per*

cápita menor a 370 dólares han de considerarse pobres, mientras que aquellos con menos de 275 dólares al año son catalogados como extremadamente pobres.

Bajo estos estándares, México estaría muy lejos de ser considerado por el Banco Mundial como un país pobre, ya que el producto *per cápita* de la nación es de 10 mil 710 dólares; sin embargo, esto no exime a los habitantes mexicanos de sufrir la condición de pobreza y vivir por debajo de la línea establecida por el organismo internacional antes mencionado.

La condición de pobreza en nuestro país puede ser vista desde dos perspectivas: la primera de ellas conforme a las cifras que toman en cuenta la metodología del Banco Mundial, la cual indica que, para 2012, el país tenía 2 millones 700 mil mexicanos viviendo por debajo de la línea de la pobreza. De acuerdo a estos datos, sólo 2.5% de la población se encontraba en situación de pobreza.

Con base en estos mismos datos, se afirma que la pobreza en México ha decrecido desde 1998, año en que se registraron 14 millones 100 mil mexicanos en pobreza, cifra más alta desde que se realiza este registro. Desde entonces la cifra nunca ha regresado a esos niveles, pero ha experimentado aumentos y decrementos, como fue de 2006 a 2008, cuando se pasó de 3 millones 300 mil habitantes a 3 millones 800 mil habitantes por debajo de la línea de pobreza, respectivamente.

De acuerdo con esta perspectiva, México tiene datos muy alentadores y, se puede decir, hasta comunes dentro de los países primer mundistas. Sin embargo, de acuerdo a la segunda perspectiva que toma en cuenta datos recabados con base en indicadores como el ingreso *per cápita*, el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, entre otros, la mitad de la población mexicana se encuentra en situación de pobreza, teniendo como más alto registro el de 1996, año en que se situaron 69 millones de mexicanos en pobreza (según una medición realizada por el BM). Desde entonces las cifras han experimentado volatilidad.

Desde 1996 hasta 2006 la pobreza había ido decreciendo bajo estos parámetros, sin que los datos dejaran de ser alarmantes. En los años antes mencionados se pasó de tener 69 millones a 42 millones 900 mil personas en dicha condición.

Sin embargo, desde 2008 hasta 2012 (año del último registro que toma en cuenta este trabajo), la pobreza ha incrementado, ya que para 2008 pasó a registrar 47 millones 800 mil personas y en 2012 alcanzó el preocupante número de 52 millones 200 mil habitantes en este terrible mal.

Bajo esta segunda perspectiva, la pobreza en México pasa a ser uno de los más importantes problemas a solucionar, debido a que prácticamente la mitad de la población vive en algún tipo de condición de pobreza que no permite un mínimo de bienestar y que los habitantes en dicha situación puedan abandonarla.

Dentro de este contexto el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto decidió poner en marcha una nueva política pública para el combate a la pobreza, la cual lleva por nombre PROSPERA. Esta política, creada mediante un decreto presidencial (publicado el 5 de septiembre de 2014), tiene por objetivo *el combate de la pobreza desde una perspectiva multidimensional*.

Con base en el decreto, el programa PROSPERA se diseñó para articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud.

Como se observa, la política social a través de PROSPERA pretende atacar los diferentes factores que provocan que una persona caiga en situación de pobreza. Pese a lo anterior, es importante mencionar que con este son ya cuatro los programas creados con el mismo objetivo durante los últimos veinticinco años. Desde 1989 el gobierno mexicano ha puesto en marcha programas para combatir a la pobreza, pasando por el emprendido por Carlos Salinas de Gortari, SOLIDARIDAD; el de Ernesto Zedillo, nombrado PROGRESA; y el de los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón cuyo nombre era OPORTUNIDADES.

SOLIDARIDAD comenzó en 1989 y fue presentado como un programa especial para combatir las necesidades básicas como la alimentación, vivienda, educación y salud de la población con menos recursos, es decir: los grupos urbanos populares, los campesinos de escasos recursos y los grupos indígenas.

El Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) inició el 8 de agosto de 1997 con una cobertura de 300 mil familias y solo operaba en el ámbito rural. A principios de 2002 ya atendía a 2 millones 400 mil hogares, de los cuales, dos terceras partes correspondían a comunidades indígenas.

A mediados del 2002 PROGRESA adquirió el nombre de OPORTUNIDADES y aumentó su cobertura a las 32 entidades federativas del país, alcanzando los 4 millones 200 mil hogares atendidos. Los beneficios para las familias crecieron, ya que las becas educativas, que al principio eran únicamente para Educación Básica, se ampliaron a Educación Media Superior.

Sin embargo, pese a los diferentes programas sociales que los gobiernos de México han implementado para erradicar la pobreza, no han logrado disminuirla de manera significativa desde hace casi treinta años.

Este trabajo pretende describir la nueva política pública del gobierno federal para observar los terrenos en donde pretende incidir, comparándolo con las políticas públicas anteriores en este ámbito, además de mostrar cuáles son las variables que se esperan modificar para cumplir su objetivo primordial: disminuir la pobreza que aqueja a millones de mexicanos.

PRIMERA PARTE.

I.- El objeto de la investigación.

1. Justificación de la elección del tema y de su estudio.

El interés de realizar ésta investigación surge debido a que soy originario de Guerrero, una de las entidades federativas del país más rezagadas, esto como consecuencia del nivel de pobreza que presenta dicha entidad a pesar de que los gobiernos mexicanos desde 1973 han destinado recursos específicos para la mitigación de esta. Sin embargo las evaluaciones de los programas implementados desde entonces demuestran que la pobreza sigue existiendo y sus niveles son los mismos en los últimos 30 años, por esto, dada la instrumentación del nuevo programa PROSPERA, que pretende cambiar la manera en que se ha atendido a la pobreza, es conveniente realizar esta investigación para ofrecer una perspectiva histórica de cómo ha evolucionado la problemática descrita anteriormente.

Con este trabajo se espera lograr que la sociedad conozca los esfuerzos gubernamentales que se han hecho para mitigar la pobreza y cómo el gobierno de Enrique Peña Nieto pretende combatirla, no obstante las limitaciones estructurales que acompañan esos esfuerzos. Este trabajo toma como objeto de delimitación territorial el municipio de Mártir de Cuilapan, ubicado en el estado de Guerrero, entidad que históricamente ha sido una de las más rezagadas a causa de la pobreza en la que se encuentran la mayoría de sus habitantes.

2. Planteamiento del problema de investigación.

A pesar de las distintas políticas públicas para el combate a la pobreza, no se ha logrado erradicar este terrible mal ya que solo han servido para contenerla, provocando que los beneficiarios de dichos programas sigan inmersos en ella. Con la instrumentación de PROSPERA se promete un nuevo modelo de política pública basado en el desarrollo social y no en el asistencialismo.

3. Preguntas de investigación (una general y tres específicas).

General:

¿Cuál es la **incidencia** de la instrumentación de PROSPERA en el combate a la pobreza?

Específicas:

1. ¿Cuáles son las políticas públicas para el combate a la pobreza anteriores a PROSPERA?
2. ¿Qué es la pobreza, cómo se mide y cuántos mexicanos viven en esta situación?

3. ¿Cómo se ha dado la instrumentación de PROSPERA?

4. *Objetivos de la investigación (uno general y tres específicos).*

General:

Analizar la incidencia de la instrumentación de PROSPERA en el combate a la pobreza en el municipio Mártir de Cuilapan, estado de Guerrero, en el periodo 2013-2015.

Específicos:

1. Explicar cuáles han sido las políticas públicas para el combate a la pobreza anteriores a PROSPERA.
2. Describir qué es la pobreza, la manera en que se mide y el número de mexicanos que viven en esta situación.
3. Identificar el modo de instrumentación de PROSPERA.

5. *Hipótesis (Presunción, explicación tentativa, creencia científica).*

Con la instrumentación de la política pública en materia social llamada PROSPERA, en el municipio de Mártir de Cuilapan la incidencia en el combate a la pobreza es mayor debido a que, con la coordinación entre los órdenes de gobierno y las distintas dependencias involucradas en el programa, se logra combatir a la pobreza desde una perspectiva multidimensional (multinivel y multiorganizacional).

6. *Variables de estudio (independientes y dependientes).*

- Variables independientes:

La coordinación entre las diferentes dependencias involucradas.
Incidencia del programa.

- Variables dependientes:

Pobreza.
Falta de oportunidades laborales.
Rezago Educativo.
Marginación.

II.- Tipo, métodos y técnicas de investigación utilizados.

Esta investigación es fundamentalmente de tipo documental. Procederé a recolectar información histórica que servirá para abordar de manera breve los programas que antecedieron a PROSPERA para así definir los cambios que ha sufrido la política

pública para el combate a la pobreza en nuestro país, además de que con ella se podrán abordar los diferentes documentos legales e institucionales que dieron paso a esta nueva política pública. La investigación también se realizará con la técnica de la entrevista, con la que se pretende utilizar las opiniones de los coordinadores de los subprogramas, delgados de programas y subdelegados del mismo para analizar cómo es la transversalidad de la política, si el beneficiario está incidiendo en la política y si los órdenes de gobierno cumplen con la armonización que pretende el programa.

III.- Fundamentos teóricos y jurídicos.

1. Análisis del estado del arte.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Argentina.

En este libro el autor aborda el tema de la pobreza, no solo desde la perspectiva tradicional que la define como la falta de recursos monetarios. Sen va más allá de esta conceptualización centrandose su análisis en las potencialidades de la gente diciendo que la pobreza de una persona equivale a algún grado de privación que impide el desarrollo pleno de sus capacidades, en pocas palabras, la pobreza debería medirse de acuerdo a las capacidades porque aunque el ingreso es un factor fundamental, se requiere analizar lo que dicho ingreso permite conseguir en términos de vida y desarrollo.

Towsend, Peter. 1979. *The Development of Research on Poverty*. Social Security Research. Gran Bretaña.

Peter Townsend es pionero en el estudio de la pobreza, distinguiéndola en dos tipos: la relativa, la cual consiste en la carencia de recursos para obtener condiciones de vida ampliamente promovidas en las sociedades a las que pertenecen, es decir, el contexto es la variable principal de la pobreza, ya que está en función de la desigualdad social. Distingue que no es lo mismo un pobre en Asia que un pobre en Europa. El otro tipo de pobreza que define es la absoluta, que no es más que aquella en la que los individuos se encuentran sin sustento propio y carecen de satisfactores básicos como el alimento, la ropa y la vivienda.

Boltvinik, Julio. 1991. "La medición de la pobreza". *Revista de Comercio Exterior* núm. 42. México.

En este artículo el autor describe cómo es que la pobreza ha pasado de ser un imperativo moral a ser un imperativo económico que los gobiernos deben atacar con el objetivo de incorporar a las personas que sufren de pobreza a la vida productiva del país, contribuyendo así al crecimiento económico.

Spicker, Paul. 2009. *Pobreza: Un glosario internacional*. CLACSO. Argentina.

En este libro se reconocen once posibles formas de identificar a la pobreza: como necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica,

falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. El autor realiza una exhausta investigación acerca de cómo el concepto de pobreza tiene diferentes aristas y cómo éstas forman parte de la vida del mismo individuo.

Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas*. FLACSO. Argentina.

El libro aborda el tema de las políticas públicas desde una perspectiva histórica, para definir a éstas como las sucesivas respuestas del Estado a problemas públicos. El autor centra su atención en cómo es esencial el correcto análisis del problema que atenderá la política y los procesos por los que la política transita. Algo esencial es que las políticas son altamente contextuales y deben implementarse bajo un marco normativo que es de vital importancia para provocar que se obtengan los resultados esperados.

Vargas, Guillermo. 2008. *Políticas públicas de nueva generación: Una visión crítica*. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Este libro habla acerca de las políticas públicas y el cambio que éstas han sufrido por la doctrina económica imperante llamada neoliberalismo. Aquí las políticas públicas son llamadas de “nueva generación”, ya que, bajo el contexto económico actual, los Estados-Nación han modificado la administración pública y le han dado instrumentos para generar eficiencia y eficacia. Se reconoce que las políticas públicas en materia social han pasado de ser asistencialistas a desarrollistas, es decir, su misión es generar desarrollo económico. Se cree, además, que las políticas públicas no deben servir de legitimidad al gobierno, sino que deben estar inmersas en un proyecto de largo plazo.

Aguilar, Astorga. 2009. “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?” *Contribuciones a las ciencias sociales* núm. 5. México.

El artículo es interesante debido a que se refiere a las políticas públicas como procesos, decisiones y resultados. Sin embargo, la idea central de este texto es hacer notar cómo en cada uno de estas etapas los intereses, las tensiones y las diferentes perspectivas influyen vitalmente en la concepción de la política. El artículo muestra a ésta inserta en un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas.

Barajas, Gabriela. 2009. “Política de atención a la pobreza en México 1970-2001: de populistas a neoliberales”. *Revista Venezolana de Gerencia* núm. 20. Venezuela.

Este artículo repasa las diferentes políticas públicas en materia social de los gobiernos federales de 1970 a 2001. Además, destaca la diferenciación que se hace entre la marginación y la pobreza. El punto de análisis central es la explicación que se realiza acerca de cómo cambiaron las políticas sociales a raíz de la pérdida de fuerza por parte del Estado en la economía y la transformación que sufrió éste con la llegada de los tecnócratas a la presidencia de la República.

Barceló, Susana y Quintero, Guillermo. 2012. "Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el sistema de protección social". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* núm. 54. España.

En este artículo se define a la dependencia como una situación en la que la persona no puede proveerse de las necesidades básicas sin la ayuda de otra persona o, en este caso, del Estado. Por ello, se debe hablar de dependencia económica para abastecer a una persona de los requisitos de acceso o de mantenimiento de las prestaciones. Es decir, indirectamente constituye en cierta medida un elemento intrínseco de la acción tutelar del sistema de seguridad social mismo.

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. 2012. *Evaluación de la pobreza en México*. Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México.

En este informe realizado por el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se muestran las estadísticas referentes a la pobreza tomando como base el nivel de ingresos de los mexicanos de 1992 a 2013, desglosándose por estados y municipios, además de realizar un estudio oportuno de los principales grupos que se encuentran en esta situación y las razones por las que se ubican en ella.

Tapia Álvarez Mónica, Campillo Carrete Beatriz, Cruickshank Soria Susana y Morales Sotomayor Giovanna. 2010. *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*. México. Publicado por Alternativas y Capacidades A.C.

Este libro es realmente un manual de lo que es la incidencia en las políticas públicas. Está entendida como la participación organizada en la persuasión de otros actores de la esfera pública para transformar sus percepciones, ideas, decisiones y acciones. Dentro del manual se explican las condiciones necesarias para que los habitantes de una comunidad puedan realizar dicha incidencia.

2. Marco teórico y jurídico.

Marco teórico.

El siguiente trabajo pretende analizar la instrumentación del programa federal para combatir la pobreza en México llamado PROSPERA y la incidencia que éste pretende tener en la pobreza; además, señala cuáles son las variables que se esperan modificar, tomando en cuenta que uno de los requerimientos para conseguir el objetivo planteado por esta investigación es definir los conceptos claves que explican la puesta en marcha de este programa para su combate. Dichos conceptos son: pobreza, marginación, gobierno, política pública, política social. En dicho orden se definirá cada uno de ellos para un mejor entendimiento de esta investigación.

La pobreza es un concepto recientemente redefinido por la complejidad y subjetividad que representa. Se definirá a la pobreza como "una privación severa de bienestar físico y bienestar mental, estrechamente asociada con inadecuados recursos económicos y

consumos” (Spicker, 2009, p. 292); cabe añadir que la pobreza es ante todo una condición social que se mide con diversos indicadores, que dejan claro que debe entenderse con un perspectiva multidimensional según expresa Schettino apoyado en datos del Banco Mundial; existen “dos tipos de pobreza: la extrema o alimentaria a la cual pertenecen las personas que viven con menos de un dólar al día cantidad que no les permite satisfacer la necesidad básica del ser humano es decir la alimentación y la moderada a la cual pertenece aquella persona que vive con dos dólares diarios” (Schettino, 2009, pp. 192 y 191) cantidad con la cual no pueden cubrir necesidades como la educación, la salud y la vivienda digna.

Algo que ayudará a comprender mejor el concepto es observar cómo es definida por las distintas disciplinas sociales y es que en pocas palabras citando a Trejo, “para la filosofía, es la incapacidad para auto determinarse; para la economía, es la incapacidad del individuo para generar incrementos en el producto de su trabajo que deriven en aumentos concretos de su salario real. Por último, en el sentido político, implica la incapacidad de participar plena y libremente” (Trejo, 1993, p. 79).

Se observa claramente que de acuerdo con la disciplina es el enfoque que adquiere la investigación a realizar, en este caso se optara por un enfoque politológico ya que es ésta disciplina quien recaba cada una de las nociones mencionadas anteriormente, lo cual permitirá que la investigación aborde de manera completa las implicaciones que se entienden por pobreza. En lo que concuerdan la mayoría de las disciplinas que la estudian es que “la pobreza prohíbe a las personas su libertad para escoger sus funcionamientos” (Salas, 2010, pp. 17 y 18), ya que para ejercer dicha libertad un individuo requiere un mínimo de bienestar social que le dote de la capacidad de elegir en que ámbito desenvolverse para satisfacer sus necesidades.

En muchas ocasiones se confunde a la pobreza con el concepto de marginación, esto debido a la similitud de las características de las personas inmersas en esta problemática, es decir pobre y marginado; pero aclarando esta situación es importante tomar en cuenta que la marginación puede definirse “como una situación social de desventaja y exclusión económica, profesional y política” (Bustos, 2011, p. 169) producida por la dificultad que una persona o grupo tiene para integrarse a algunos de los sistemas de funcionamiento económico, político y social.

Sin embargo pese a ésta distinción no se puede negar que son dos fenómenos sociales interrelacionados entre sí, en la mayoría de las ocasiones la marginación puede producir pobreza y viceversa, aunque en muchos estudios acerca del origen de la pobreza se le da un alto grado de responsabilidad a la marginación en la que se encuentran las personas pobres.

El siguiente concepto a definir es el de gobierno entendido como “la expresión institucional de la autoridad del Estado” (Hurtado, 2011, p. 9), su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran al poder político bajo principios

democráticos. Citando a Serra: “es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos” (Serra, 1996, p. 576). En general, el gobierno se refiere al funcionamiento del estado o conjunto de titulares de todos los poderes y en particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado.

Sin embargo algo fundamental es, como menciona Deutsch, que el gobierno debe saber cómo permanecer en control: “cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlado; cuales son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuales los resultados que desea obtener” (Deutsch, 1976, pp. 20 y 21).

El gobierno con sus políticas ya sea sociales, económicas o culturales, es el principal responsable de situar o no al ser humano en la condición social denominada pobreza, para bien o para mal sus decisiones influyen en la vida diaria de los hombres, al ser el encargado de producir las políticas para la sociedad, crea condiciones favorables y condiciones adversas, las primeras sin lugar a dudas generan bienestar entre los gobernados, pero las segundas suelen convertirse en problemas a atacar por parte del gobierno; tales pueden convertirse en reclamos sociales que son vistos como necesidades y es ahí donde el gobierno necesita actuar para solucionar dichos problemas.

A continuación se define a las políticas públicas, éstas se entenderán como “un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas, dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencias de los interesados” (Bertín, 2010, p. 4), en pocas palabras es la consecuencia de acciones que conducen a una respuesta más o menos institucionalizada a una situación juzgada como problemática. Se distinguen de cualquier otra política por su objetivo ya que por su origen, está hecha para solucionar un problema y en cuanto éste se resuelva desaparecerá al haber cumplido su objetivo. Se dice que es una especie de carta que los gobiernos utilizan cuando necesitan dar respuesta a problemas generalizados entre la sociedad, por lo cual la valía de éstas es su alta carga de pragmatismo.

Cabe destacar que las políticas públicas no son una disciplina teórica, debido a que, se refieren a una ciencia práctica, cuyo objetivo es entender el proceso de adopción de políticas de manera tal que se establezca un diagnóstico acertado de la situación, para así mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles para la consecución de la meta a alcanzar. Los recursos destinados a los programas federales son esenciales para el cumplimiento de la respuesta a ejecutar, al ser el gobierno la institución encargada de administrar, manejar y gastar estos tiene en su poder la decisión de decidir la manera en que se llevara a cabo la política pública seleccionada.

La política pública no puede entenderse en el vacío, como coloquialmente se dice al ahí se va, si no que implica la participación de múltiples actores pero sobre todo de un proceso que consiste en “plantear una agenda política y de acuerdo a ella formular una

política como resultado de la evaluación previa del problema, posteriormente llegar a un proceso de decisión que involucra un proceso de articulación técnico-política –lo deseable y lo posible- tomando en cuenta todo esto se llega a la implementación que es poner en la realidad la política y por último se realiza una evaluación llamada *ex post* que logre retroalimentar a la política” (Gómez, 2010, p. 4).

Por lo anterior, el propósito es analizar el proceso de decisión ya que dentro de este se encuentra la instrumentación y con base en ella se pretende analizar cual pretende ser la incidencia de la política y como se piensa realizar, la instrumentación es sencillamente los instrumentos que se utilizaran para cumplir los objetivos de la política.

La relación de los conceptos anteriormente señalados son esenciales para comprender el tema que proponemos investigar. Hasta aquí se ha situado a la pobreza como una condición social emanada de las políticas sociales, económicas y hasta culturales implementadas por el gobierno en turno; dicha condición al ser adversa para la subsistencia se convierte en una necesidad, la cual produce que la sociedad demande respuestas a sus gobernantes y estos utilicen políticas públicas para articular, estructurar y ejecutar de mejor manera las respuestas a las demandas planteadas por la sociedad.

Los gobiernos tienen la última decisión acerca de cuál es la mejor manera de llevar a cabo la política pública, sin que esto signifique la prohibición a actores externos para que participen en el diseño, ya que el concepto de política pública está íntimamente relacionado con los gobiernos que cuentan con un régimen democrático, el permite la convivencia de múltiples opiniones respecto a un mismo tema a resolver, de ahí la eficacia y eficiencia que pueda alcanzar la política pública. Por ello en muchas ocasiones los gobiernos importan ideas implementadas en otros países pero adaptadas al contexto en donde pretende incidir.

La política social se distingue de la política pública, ya que la primera se refiere a “la aplicación de medios políticos, generalmente medios estatales de poder, con miras a la consecución de unas metas sociales” (Shoek, 1981, p. 312). Entre estas metas sociales se cuentan la elevación del nivel de vida, la garantía de un salario suficiente en caso de enfermedad, de invalidez y vejez, y la redistribución del producto social en favor de los grupos económicamente más débiles. Para efectos de evaluación e investigación si es conveniente precisar para que objeto está diseñado la política pública y es por esto que se puede hablar en este caso de política pública en materia social.

La política pública, como hemos visto es una política multidisciplinaria no reduce su campo de acción a un solo ámbito, sino por el contrario utiliza todos los disponibles para formar una respuesta integral a los problemas existentes, mientras que una política social solo enfoca su ámbito de acción en el social, sin tomar en cuenta, por ejemplo, al económico y político. Con esto no se pretende situarlas como antagonistas, porque en muchas ocasiones podemos decir que una misma política pública puede

incluir una política social, otra económica, otra cultural, etc. Esto en términos metodológicos de los programas, se conoce como transversalidad de las políticas públicas.

El último concepto a definir es dependencia económica entendido como el “estado en que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica, intelectual o económica tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria” (Barceló, 2012, p. 15).

La definición de este concepto es básica debido a que, como se observó en el apartado anterior, los programas federales para el combate a la pobreza crearon dependencia económica y lo que busca la política pública, que será sujeto de la investigación, es la disminución de la dependencia económica hacia el Estado por parte las personas que se encuentran en pobreza moderada.

A manera de recapitulación se observó que la pobreza es una problemática de carácter público, por lo cual es responsabilidad del gobierno, como encarnación del Estado, atender y resolver ésta problemática para ello implementa políticas públicas que previamente fueron sujetas revisión para hacerlas efectivas, eficientes pero sobre todo factibles para el contexto en el cual se implementaran.

Por todo lo señalado anteriormente se decidió realizar un estudio de caso, para ilustrar de mejor manera ésta investigación, en el municipio de Mártir de Cuilapan del estado de Guerrero porque históricamente ha sido una de las entidades federativas más rezagadas de nuestro país, esto debido a múltiples factores, entre ellos el de la pobreza que aqueja a sus habitantes.

A pesar de que dicho estado ha sido lugar prioritario para la implementación de diversos programas (como SOLIDARIDAD, PROGRESA y OPORTUNIDADES) no se ha conseguido que los habitantes más pobres del municipio de Mártir de Cuilapan abandonen esta precaria situación, además de que estos programas lejos de erradicar la pobreza la han mitigado y reproducido debido a que hacen que los beneficiarios se hagan dependientes económicos directos del dinero otorgado por el gobierno.

PROSPERA, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, es el programa que actualmente está implementándose, por ello es en el cual se basará la investigación a desarrollar analizando cuáles son sus objetivos, su visión y misión a partir de su implementación en 2013 por el gobierno federal y llevada a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Economía (SE).

El programa a analizar para el combate a la pobreza en nuestro país, cómo ya se ha explicado antes, tiene como base el ingreso que perciben los hogares mexicanos, estableciendo la denominada línea de pobreza, apoyando a quienes se encuentran por debajo de esta línea o viven inmersos en ella, por ello PROSPERA sigue ofreciendo una

ayuda económica, pero su apuesta fundamental es incentivar, mediante mecanismos de financiamiento, al beneficiario con el objetivo de que tenga un desarrollo económico independiente del dinero público, además de la inclusión preferente al Servicio Nacional de Empleo, es decir se pretende contribuir al incremento de los ingresos para lograr que éste abandone la pobreza, y sea cada vez menos dependiente de los recursos que le transfiere el gobierno.

Marco jurídico.

En México existe una amplia legislación que compromete al gobierno a dar cumplimiento y aplicación a la normatividad enfocada la erradicación de la pobreza, el objetivo principal es promover acciones que permitan la superación de la pobreza, con la obligación de impulsar los derechos humanos de los grupos inmersos en esta situación. A continuación se muestran los principales instrumentos legales a nivel nacional con los que se fundamenta la creación de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social con base el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Agosto de 2014.

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 4º (Artículo reformado DOF 31-12-1974): Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

- Ley General de Desarrollo Social (*Ultima reforma publicada DOF 07-11-2013*):

Artículo 1: La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

- I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;
- II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
- III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
- IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;
- V. Fomentar el sector social de la economía;
- VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;
- VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

- VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y
- IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

Artículo 6: Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7: Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

Artículo 11, fracción I: La Política Nacional de Desarrollo tiene los siguientes objetivos:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social.

Artículo 14, fracción I: La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.

Artículo 24: Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

Artículo 38: El Sistema Nacional es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto:

- I. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- II. Establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social;
- III. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios,

con los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;

- IV. Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;
- V. Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, e
- VI. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.

Artículo 39: La coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones. La Secretaría diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social. Al efecto, coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social.

Artículo 43, fracción I y II: Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, las siguientes atribuciones:

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social con la participación que, de acuerdo con la Constitución y demás leyes aplicables, corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y los municipales.
- II. Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación.

● Reglas de Operación (*Publicado DOF 30-12-2014*):

Objetivos.

Objetivo general.

Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Objetivos específicos.

Ampliar las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación, y el acceso a otras dimensiones del bienestar de las familias en pobreza beneficiarias del Programa a través de:

- Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes.
- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- Otorgar apoyos educativos crecientes en primaria, secundaria y educación media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y su terminación.
- Fomentar el compromiso con los objetivos del programa y la participación activa de todas las personas integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del programa.
- Promover que la población atendida acceda a servicios financieros en condiciones preferenciales, así como a la oferta institucional de programas sociales que incrementen sus capacidades productivas de las familias beneficiarias y sus integrantes, mejoren su bienestar económico o en otras dimensiones, a través de acciones de coordinación y vinculación institucional.
- Establecer la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma, y
- Potenciar los efectos del programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno de la República para la población beneficiaria del programa.

Lineamientos.

Cobertura.

El programa tendrá cobertura nacional en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación, que permitan operar en forma integral los componentes del programa.

La estimación de la meta de cobertura de PROSPERA Programa de Inclusión Social se realizará considerando el presupuesto asignado al Programa, la cobertura de familias alcanzada al cierre del Ejercicio Fiscal inmediato anterior; la estimación bimestral de bajas de familias, reactivaciones, así como la incorporación para la compensación de las bajas.

Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos y prioridades nacionales, el Programa, dentro del ámbito de sus atribuciones y de acuerdo a lo establecido en las presentes Reglas de Operación, deberá identificar e implementar acciones que contribuyan al logro de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre y de Programa Nacional México sin Hambre. Dichas acciones atenderán a los hogares y sus integrantes que se encuentren en situación de pobreza extrema de alimentación, evaluados e identificados a partir de la información socioeconómica integrada al SIFODE.

Para ello, se deberán identificar las acciones con las que PROSPERA Programa de Inclusión Social, contribuye al cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre, así como también se deberá propiciar la coordinación necesaria con las acciones de otros programas federales cuya implementación conjunta potencie el impacto de las intervenciones. La Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, deberá informar sobre las acciones, presupuesto y avances en las metas e indicadores que se desarrollen para dar cumplimiento a los objetivos de la Cruzada.

Para implementar dichas acciones, el Programa podrá realizar los ajustes necesarios en su planeación y operación, estableciendo los acuerdos, la coordinación y vinculación interinstitucional correspondientes, sin menoscabo de lo establecido en las presentes Reglas de Operación y de las metas establecidas, así como en función de la capacidad operativa y disponibilidad presupuestal.

Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

En cumplimiento a los objetivos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, PROSPERA, Programa de Inclusión Social, podrá implementar acciones dedicadas a ese fin, las cuales atenderán a los hogares y sus integrantes que se encuentren en los polígonos ubicados en los municipios de atención del mencionado Programa.

Dichas acciones podrán realizarse en coordinación con otras dependencias y entidades, así como con otros órdenes de gobierno, y se llevarán a cabo de acuerdo a lo establecido en las presentes reglas de operación y en función de la capacidad operativa y presupuestal de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Población Objetivo.

La población objetivo para su incorporación a PROSPERA Programa de Inclusión Social, se refiere a los hogares con un ingreso *per cápita* estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación. Lo anterior, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos en las presentes Reglas de Operación.

Criterios y Requisitos de Elegibilidad.

Las familias elegibles para ingresar o reingresar al Programa son aquellas cuyo ingreso mensual *per cápita* estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM).

Una vez identificadas las familias elegibles, el Programa incorporará aquellas para las que se cuente con capacidad de atención de los servicios de salud y accesibilidad a los servicios de primaria y secundaria, aplicando las prioridades siguientes:

1) Hogares cuyo ingreso mensual *per cápita* estimado se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo y tengan integrantes menores a 22 años.

2) Hogares cuyo ingreso mensual *per cápita* estimado se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo y tengan mujeres en edad reproductiva.

Asimismo, son elegibles para permanecer en el Programa los hogares cuyo ingreso mensual *per cápita* estimado sea menor a la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS).

Tanto para el ingreso, reingreso y permanencia en el Programa, es requisito para las familias proporcionar la información sobre sus características socioeconómicas y demográficas a través de una encuesta como se establece en estas Reglas de Operación.

El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas:

- a) Selección de localidades.
- b) Focalización de familias.

Selección de localidades.

El universo de atención está conformado por el total de localidades del país, cuya atención se priorizará, tomando como referencia el índice de rezago social establecido por CONEVAL, el índice de marginación establecido por CONAPO, la información estadística disponible a nivel de localidades, AGEB, colonias o manzanas generada por INEGI, SEDESOL u otras instituciones y la demanda ciudadana recibida por la Coordinación Nacional, y estará acotada a las estrategias y metas establecidas para el presente ejercicio fiscal.

Metodología de Focalización para la Identificación y Permanencia de los Hogares.

La Coordinación Nacional es responsable de la recolección, captura, procesamiento, resguardo y análisis de la información socioeconómica de las familias. Esta información es necesaria para identificar a aquellas que cumplen con los criterios y requisitos de elegibilidad del Programa.

La información socioeconómica se recolecta a través de una encuesta homogénea a nivel nacional para cada uno de los hogares dentro del contexto rural y urbano. En dicha encuesta se registrarán los datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas y demográficas de todos sus integrantes. Esta información debe ser proporcionada por un informante con residencia habitual en el hogar, con al menos 15 años de edad y que conozca los datos de sus integrantes. A cada hogar y a cada uno de sus integrantes se les asigna un número de identificación que permite mantener la confidencialidad de la información. La metodología de focalización para la identificación y permanencia de las familias susceptibles de ser beneficiarias del Programa es objetiva, homogénea y transparente.

Esta metodología se basa en una estimación del ingreso mensual *per cápita*, mediante un conjunto de variables socioeconómicas y demográficas de los hogares que pueden diferir de acuerdo al tamaño de la localidad en la que habitan.

Asimismo, esta metodología permite identificar hogares cuyas condiciones socioeconómicas y demográficas son similares a las condiciones de los hogares con ingresos *per cápita* inferiores a alguna línea de referencia como son la de bienestar mínimo, de verificaciones permanentes o de bienestar económico.

La incorporación y permanencia, y en su caso, reactivación, de un hogar en el Programa se definen con base en sus condiciones socioeconómicas y demográficas, a través de su ingreso mensual *per cápita* estimado.

La metodología de focalización, en su caso, se adecuará considerando el tiempo necesario para su implementación, de conformidad al grado de correspondencia entre los criterios actuales y los que emita CONEVAL, previa autorización del Comité Técnico de la Coordinación Nacional.

3. Marco contextual.

A lo largo de su historia nuestro país ha tenido como común denominador la falta de equidad en la distribución del ingreso entre la población, lo cual ha generado que la pobreza se agrave con el paso de los años, por ello es importante repasar cual ha sido la historia de los programas sociales que combaten éste mal en México. Es importante mencionar que con la política económica denominada método de sustitución de importaciones, gran parte de la población mexicana logró instalarse por arriba de la

línea de pobreza que considera “a una persona pobre si percibe 2 dólares diarios” (Banco Mundial, 1991, pp. 26 y 27), pero la mayoría no consiguió integrarse a este ciclo económico fundamental en la historia de México, por ello los antecedentes que tomaremos serán a partir de la década de los 70’s.

Tres hechos ayudarán a comprender el surgimiento de la preocupación gubernamental por el problema de la pobreza, estos son: “primero, el reconocimiento no sólo de que el crecimiento económico por sí mismo no garantizaba una mejor distribución del ingreso sino también que la riqueza de unos pocos había sido a costa de la mayor pauperización de las masas populares; segundo hecho importante a señalar, es que a nivel internacional, los organismos financieros planteaban la reducción de la pobreza como una condición primordial para lograr el desarrollo; y tercero, la crisis agrícola de principios de la década de los setenta, la cual afectó de manera más severa a los productores de zonas de temporal, los más pobres” (Barajas, 2012, p. 556).

El gobierno de Luis Echeverría Álvarez fue un hito en las funciones redistributivas y regulatorias del Estado, porque durante esta época se crearon instituciones cuyo fin era solucionar el problema de alimentación y abasto de la población no incluida en el llamado Estado de bienestar; por ejemplo la creación de Liconsa, Diconsa, Conasupo, así como el programa de caminos de mano de obra, de inversiones para el desarrollo rural y la creación de la coordinación general del plan nacional de zonas marginadas.

Es importante mencionar que estos esfuerzos gubernamentales fueron los primeros en su estilo, sin ser programas enfatizados a la pobreza, sino a la marginación, además de no ser especializado ya que no se trataba de un programa sino de varios, lo cual no permitía la integración de los mismos, por lo que su lógica y reglas de operación eran totalmente distintas.

Para 1973 surge un programa focalizado en la marginación, con el nombre de Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) como un proyecto de desarrollo rural financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con el Programa se coordinaron recursos en 200 zonas marginadas, para proporcionar infraestructura física y económica; promover producción agrícola, agropecuaria, minera, pesquera e industrial y a la vez, servicios de salud y vivienda, sin faltar la asesoría técnica y organizativa.

En el discurso, el PIDER no se presentaba como una política específica de atención a la pobreza, “se insertaba dentro de una política nacional de desarrollo aplicada, en este caso, a comunidades rurales con carencias extremas” (Barajas 2002, p. 556). Se observa que la política de desarrollo compartido demandaba una mayor inclusión social, por lo cual se ejecutó este programa anti marginación.

Con la llegada de José López Portillo, la estrategia de su antecesor continuó debido a que se reconocía una vinculación entre la estabilidad política y los problemas de

desigualdad, que eran considerados causantes de la marginación cuyas consecuencias las vivían importantes sectores de la población, y en especial el sector rural; por ello arrancaron las tres líneas de acción de esta administración: “primero se creó el Sistema Alimentario Mexicano; continuaron las acciones del PIDER, y por último, se estableció la COPLAMAR (Plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados)” (Cervantes, 1979, p. 185), se observa que el discurso oficial asume, por primera vez, el combate a la marginación como objetivo explícito.

La política pública en materia social en la administración de Miguel de la Madrid Hurtado siguió el mismo rumbo con la COPLAMAR pero sin los recursos que proveía la administración pasada, debido a que en la década de los 80's los recortes presupuestales afectaron en mayor medida a los programas sociales debido a la idea de que estos eran culpables directos del déficit fiscal que se enfrentó ese gobierno.

Para 1989 la turbulenta llegada de Carlos Salinas a la presidencia provocó que se implementara el primer programa ambicioso para combatir la pobreza; cuando se menciona ambicioso es porque el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) obtuvo vastos recursos para su operación, además de ser prioritario en la agenda nacional y por primera vez se utilizaron indicadores que midieran a la pobreza a partir de encuestas levantadas por el INEGI. “La importancia política de Pronasol fue subrayada por la creciente cantidad de recursos asignados de 1991 a 1992 el presupuesto de SOLIDARIDAD aumentó de 1.6 millones de Dólares a 2.1 millones” (Dresser, 1997, p. 22).

Durante el gobierno de Carlos Salinas, el gasto social se incrementó alrededor de 66.5%, la inversión de SOLIDARIDAD como porcentaje del PIB creció de 0.45% en 1989 a 1% en 1991, más de 16 subprogramas de SOLIDARIDAD fueron incluidos con la rúbrica -solidaridad y desarrollo regional- del presupuesto del gobierno federal. Este programa es un punto de inflexión en la investigación, ya que las reglas de operación fueron radicalmente distintas y significa un cambio en la manera de atender a la pobreza.

La era salinista terminó en 1994 pero no culminó SOLIDARIDAD, duró tres años más, mientras la nueva administración ideaba la manera de mejorar un programa que fue exitoso en lo que ha números se refiere debido a que, estudios de la CEPAL basados en las encuestas levantadas por el INEGI arrojaron que “entre 1989 y 1994 se redujo el porcentaje de hogares por debajo de la línea de la pobreza: de 39% en 1989 paso a 36% en 1994. En las zonas urbanas ese porcentaje se redujo de 34% a 29%, y en las rurales de 49% a 47%” (Salinas, 2000, p. 535).

En 1997 surge PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), un programa que formalizó las mediciones de pobreza, fue fundamental dado que concluyó lo mejor de SOLIDARIDAD y remedió sus problemas. El presupuesto de PROGRESA, de cerca de “77 millones de Dólares, representó el 0.2 por ciento del producto interno bruto (PIB) de México en 1999” (Skoufias, 2006, p. 2). Para fines de ese mismo año, el programa incluía aproximadamente 2.6 millones de familias en casi 50,000 localidades en cerca de 2,000 municipios de México. Estos beneficiados

representaban cerca del 40 por ciento de todas las familias rurales, lo que equivale a una novena parte del total de familias mexicanas.

Además PROGRESA representa un cambio significativo en los programas sociales del gobierno de México, ya que en contraste con programas anteriores encaminados a combatir la pobreza, centró su atención en la comunidad y la familia a fin de asegurar que los recursos se dirigieran a los hogares rurales que padecen pobreza extrema. Se seleccionaba, en primer lugar las comunidades utilizando un índice basado en datos censales para medir la marginalidad económica, de estas comunidades se elegían a las familias según sus datos socioeconómicos. Algo que es curioso de este programa es que utilizó a las mujeres como parte esencial porque son consideradas mejores administradoras de los recursos de los hogares y en segundo lugar, dada la crisis de 1995, la migración se disparó de tal manera que la mujer se convirtió en jefe del hogar de las comunidades más pobres del país.

El éxito de este programa se basó en las intervenciones en la educación, la salud y la nutrición como parte de un esfuerzo integrado, encaminado a reducir los niveles presentes y futuros de pobreza. Como se observa es un programa de tipo incluyente porque se cree que si se trabaja en todas las dimensiones del capital humano al mismo tiempo, se generan mayores beneficios sociales.

Con la llegada de Vicente Fox al poder en 2000, PROGRESA sobrevivió a la alternancia y continuó funcionando regularmente. Sin embargo, en 2002 se emitió un decreto que anunciaba la creación del Programa Nacional de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, que desaparecía a PROGRESA. Este fue un cambio de nombre mediante el cual la administración de Fox buscó diferenciarse del gobierno anterior, pero implicó también una serie de modificaciones que permitían darle continuidad al programa creado en la administración pasada.

Es decir, el programa OPORTUNIDADES nació debido a que PROGRESA había cumplido su objetivo prioritario al incrementar el alcance y los recursos para combatir a la pobreza, pero al llegar el PAN (Partido Acción Nacional) al poder, los recursos públicos serían ejercidos de manera diferente. Un cambio fundamental es que se obligó a los beneficiarios a integrarse a proyectos productivos que les permitieran ser autosuficientes y no depender del dinero público para así abandonar la situación de pobreza. En términos numéricos el incremento porcentual de localidades atendidas pasó del “32% al 74%, pasando de 53,099 a 70,520 localidades y de 2,437,964 a 4,240,000 familias, el programa representó el 12% del presupuesto de egresos de la federación en la administración 2002-2004” (Hernández y Urquieta, 2003, p. 17); tal estabilidad y aceptación tuvo este programa entre los beneficiarios que la administración de Felipe Calderón decidió no modificarlo, reflejando con esto en el discurso que ésta era la manera cómo el PAN concebía la resolución al problema de la pobreza en nuestro país.

Actualmente está en marcha el programa PROSPERA, en sustitución de OPORTUNIDADES, cuyo máximo cambio es la promesa de una inclusión mayor a la

vida productiva, el otorgamiento de becas universitarias a jóvenes que padecen de pobreza moderada y la entrada preferente al servicio nacional de empleo a los considerados pobres.

Este programa arrancó en 2013 con un presupuesto de 73 mil millones de pesos, llama la atención que en el discurso oficial se menciona a los programas anteriores como grandes esfuerzos para mitigar la pobreza, pero por otro lado se reconoce que la dependencia estatal de estos sectores sigue siendo muy parecida desde los años 70.

Por esto, la política pública para el combate a la pobreza del gobierno de Enrique Peña Nieto, busca atender a las dos dimensiones explicadas anteriormente, la pobreza extrema o alimentaria es atendida por la Cruzada Nacional contra el Hambre, mientras que para la atención de la pobreza moderada se creó PROSPERA con la intención de lograr que las familias que se sitúan en esta condición logren pasar a la siguiente escala social que según PROFECO, en el Programa Nacional de Protección al Consumidor 2013-2018, sería la clase media-baja, un cambio importante del programa que analizara ésta investigación es que se toma en cuenta la encuesta de ingresos en los hogares mexicanos realizada por el INEGI, lo cual como se indica en los objetivos de dicho programa ésta enfatizado para las personas situadas en la clase baja alta, que constituye el segundo grueso poblacional, conformada por la fuerza física de la sociedad que realizan arduos trabajos a cambio de un ingreso ligeramente superior al mínimo, el estudio contempla dentro de esta clase a 28,084,134 personas, es decir el 25% de la población nacional que está integrada por obreros y campesinos, logren incorporarse al sector productivo y abandonen la dependencia económica que mantienen del dinero público.

Mientras que la Cruzada Nacional contra el Hambre tiene como objetivo prioritario asistir a la población situada en la clase social Baja-baja, que constituye el 35% de la población mexicana, es decir 39 millones 317 mil 788 personas, y está integrada por trabajadores temporales, inmigrantes, comerciantes informales, desempleados y gente que vive de la asistencia social.

Como se mencionó anteriormente, para analizar de mejor manera el impacto de PROSPERA en los ingresos propios de los beneficiarios se realizara un estudio de caso en el municipio de Mártir de Cuilapan del estado de Guerrero localizado en la región centro de dicho estado aproximadamente a 35 kilómetros de la capital del estado, Chilpancingo, colinda al norte con el municipio de Tepecoacuilco, al sur con el municipio de Tixtla, al este con el municipio de Zitlala y al oeste con el territorio del municipio de Eduardo Neri.

Según el último censo del INEGI en el 2010 el municipio cuenta con una población de 17 mil 702 habitantes de los cuales 8 mil 504 eran hombres y 9 mil 198 eran mujeres. Éste municipio cuenta con 17 localidades que son: Ahuetlixpa, Ahuexotitlán, Aixualco, Analco, Apango, El paredón, Hueyitlalpan, La esperanza, San Agustín Ostotipan, San Juan Totolcintla, San Marcos Oacatzingo, Tabernillas, Tlaixcuac, Tlamamacan, Tula del rio, Xicomulco y Zotoltilán.

IV.- Estructura de la exposición de resultados

La pobreza es una de los problemas más comunes entre la población mundial y ataca a más del 10% de las personas de este planeta. Diversas instituciones se dedican exclusivamente a combatirla, las políticas públicas desde finales de siglo, es decir los años 90's han sido en su mayoría para mitigar este terrible mal social. México no es la excepción.

El presente trabajo surgió a raíz de la instrumentación de un nuevo programa para combatir a la pobreza llamado PROSPERA, el cual busca ampliar la oferta institucional para dotar a los mexicanos de mayores herramientas que les permitan salir de la pobreza, dicho programa arranco en 2013 y es el programa líder por excelencia del desarrollo social en México.

El trabajo se divide en cinco apartados, el primero tiene como finalidad abordar el tema de la pobreza desde una perspectiva histórica que permita poner en contexto el tema de la investigación. Se procederá a observar cómo es la pobreza en el mundo de acuerdo con el Banco Mundial y cuáles son los indicadores que utiliza esta organización internacional para medirla. Se analizará también la relación que se tiene entre la globalización y el incremento de la pobreza. Por último, dentro de este capítulo, se repasarán las políticas públicas anteriores en México con el objetivo de observar las diferencias entre ellas y la evolución que han sufrido a lo largo de este tiempo.

El segundo tiene por objetivo definir qué se entiende por pobreza. Reviso unas cuantas de las principales teorías que se han desarrollado en torno a esta cuestión y explico algunas de las distintas maneras en que se puede medir la pobreza. Una vez realizado esto, examino de modo general la situación de la pobreza en México en 2013, año previo al arranque del programa PROSPERA. Por último, señalo la importancia de estudiar la pobreza en la perspectiva de la política pública.

El tercero aborda cómo es la manera en que está diseñado el programa PROSPERA. Para ello se comenzará con una explicación del marco jurídico que lo respalda. Posteriormente se proseguirá a exponer los recursos monetarios, es decir el presupuesto con el que cuenta. Una vez señalado esto, se destacan las acciones y los objetivos contra la pobreza, y se concluye con una breve descripción de la transversalidad de dicha política pública.

El cuarto explica la instrumentación de PROSPERA en el estado de Guerrero, describe el trabajo que realizan los operadores del programa en dicho estado y cuál es su función de acuerdo con la estructura del programa. También se explica la articulación que tienen los llamados 'subprogramas' con PROSPERA, abordando algunos proyectos que ayudan a la superación de la pobreza por medio de esta política pública.

El quinto y ultimo describe la aceptación que ha tenido el programa en el municipio de Mártir de Cuilapan y cuál es la opinión de algunos de sus beneficiarios. Se describe el

contexto del municipio y cómo se ha reconstruido el tejido social, además de analizar la incidencia del programa en los hábitos productivos de las familias beneficiaria.

Capítulo 1.

Antecedentes para el combate a la pobreza.

Este capítulo tiene como finalidad abordar el tema de la pobreza desde una perspectiva histórica que permita poner en contexto el tema de la investigación. Se procederá a observar cómo es la pobreza en el mundo de acuerdo con el Banco Mundial y cuáles son los indicadores

que utiliza esta organización internacional para medirla. Se analizará también la relación que se tiene entre la globalización y el incremento de la pobreza. Por último, dentro de este capítulo, se repasarán las políticas públicas anteriores en México con el objetivo de observar las diferencias entre ellas y la evolución que han sufrido a lo largo de este tiempo.

1.1. La pobreza en el mundo (datos del Banco Mundial).

La pobreza no es un problema exclusivo de México, por el contrario, es una de las principales dificultades que enfrentan la mayoría de los países en el mundo. Es por ello que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Banco Mundial, emite ayuda financiera y técnica a los países en desarrollo con el objetivo específico de erradicar la pobreza. Cabe destacar que el Banco Mundial es un órgano dependiente del consejo económico y social de las Naciones Unidas con sede central en Washington.

“Nuestro sueño es un mundo sin pobreza” es el lema del Banco Mundial y bajo ese cometido se orientan todos los estudios analíticos, las operaciones y las actividades de convocatoria en más de 145 países miembros. El objetivo es poner fin a la pobreza extrema en el curso de una generación y fomentar la prosperidad compartida de manera sostenible en todo el mundo.

Para lograr dicho objetivo el Banco Mundial recomienda a los países adoptar tres medidas:

- 1) Crecer de manera inclusiva y con un uso intensivo de mano de obra.
- 2) Invertir en el capital humano, especialmente en aquellas personas que no pueden beneficiarse de los servicios básicos debido a circunstancias que escapan a su control.
- 3) Proteger a los pobres y vulnerables ante las crisis que pueden sumirlos más en la pobreza, como fenómenos meteorológicos extremos, pandemias, inestabilidad de los precios de los alimentos y crisis económicas.

Las recomendaciones no surgen del vacío, sino que están fundamentadas en investigaciones que realiza el BM desde 1981, año en que este mismo organismo estableció la llamada línea de pobreza en la que originalmente las personas que vivían con menos de 2 dólares al día se consideraban pobres y aquellas que vivían con 1 dólar al día eran pobres extremos, con esta medición se concluyó que en ese año el 44% de la población mundial eran pobres, es decir alrededor de 1990 millones de personas.

Tras esta primera estimación, el Banco Mundial revisó la metodología utilizada debido a los resultados alarmantes que arrojó su primer estudio, y fue con esta revisión que para el reporte de 1990 ya incluía una definición de la pobreza entendida como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (Banco Mundial, 1991, p. 26), la línea de pobreza que se estableció en ese año, y que ha seguido siendo utilizada, se basa

en el consumo que consta de dos elementos; por un lado, el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas; y por el otro, una cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades.

Con este rediseño del concepto de pobreza el Banco Mundial determinó la línea de pobreza en 1.90 dólar al día, cifra que se mantiene hasta 2015, con esto, el reporte titulado “La pobreza en el mundo”, publicado por el mismo organismo en 1991, arrojó que, para 1990, mil novecientos cincuenta millones de personas vivían en situación de pobreza, lo que representaba el 37% de la población mundial, cifra igualmente desalentadora ya que en términos nominales se incrementó la pobreza respecto a 1981 año en que la población tenía 4 mil 830 millones 978 mil habitantes, y para 1990 la población creció en 8.3%, es decir el mundo tenía 5 mil 263 millones 593 mil habitantes.

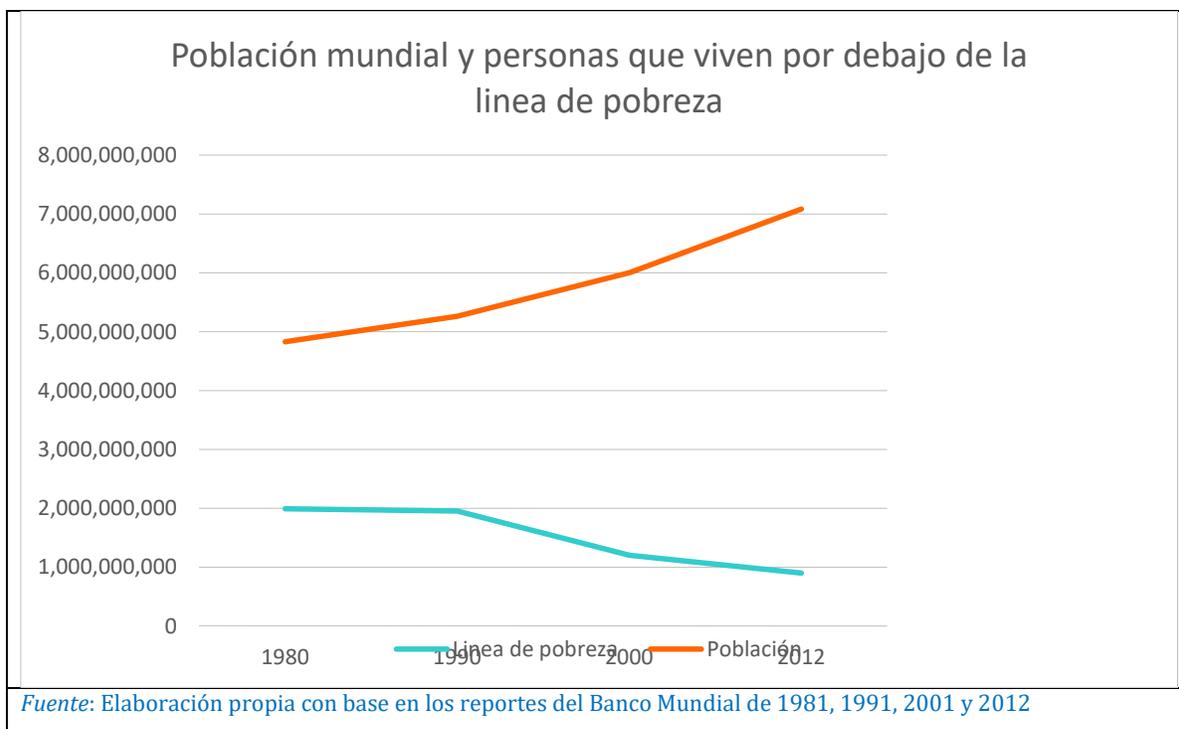
Es importante destacar, antes de explicar el siguiente reporte publicado, que la línea de pobreza considera pobres a aquellas personas que no pueden cubrir las necesidades básicas como alimentación, vestimenta y vivienda, es por esto que la línea de pobreza del Banco Mundial no puede medir la pobreza moderada, debido a lo costoso que sería el estudio como resultado de los diferentes niveles de ingreso que existen en el mundo, es por ello que la pobreza no puede estar excluida de la desigualdad en la distribución del ingreso nacional. El mismo Banco Mundial ha reconocido “la necesidad de una línea internacional de la pobreza que esté basada más allá del consumo y considere las desigualdades que se viven por país” (Banco Mundial, 2009, p. 51).

En 2000, este mismo organismo publicó los resultados correspondientes a la década de los 90’s, los cuales evidenciaron, de nueva cuenta, que la pobreza va en decremento, ya que en esa década el mundo tenía 6 mil millones de habitantes, de los cuales 1200 millones estaban en condición de pobreza. Hubo un decremento pero otra vez se presenta un crecimiento demográfico importante, es por esto que ya en este reporte se reconoce que “los futuros cambios demográficos harán todavía más difícil el avance en la lucha contra la pobreza” (Banco Mundial, 2001, p. 6).

Los últimos datos publicados por el organismo en 2012 indican que 896 millones de personas subsisten con menos de 1.90 dólar al día en 2011. Esto representa el 12.7% de la población mundial, otra vez la cifra es alentadora, porque hay menos población pobre. Pero la realidad indica que para 2011 el mundo tenía 7 mil 082 millones 354 mil 087 habitantes, es decir, que la población creció 25.7% respecto a 1990 año en que fue publicado el reporte anterior.

A continuación se presenta un gráfico que muestra la evolución de la pobreza a lo largo de 30 años, tomando en cuenta los reportes del Banco Mundial publicado en 1981, 1991, 2000 y 2013.

Gráfico 1-1. Población mundial y personas que viven por debajo de la línea de pobreza



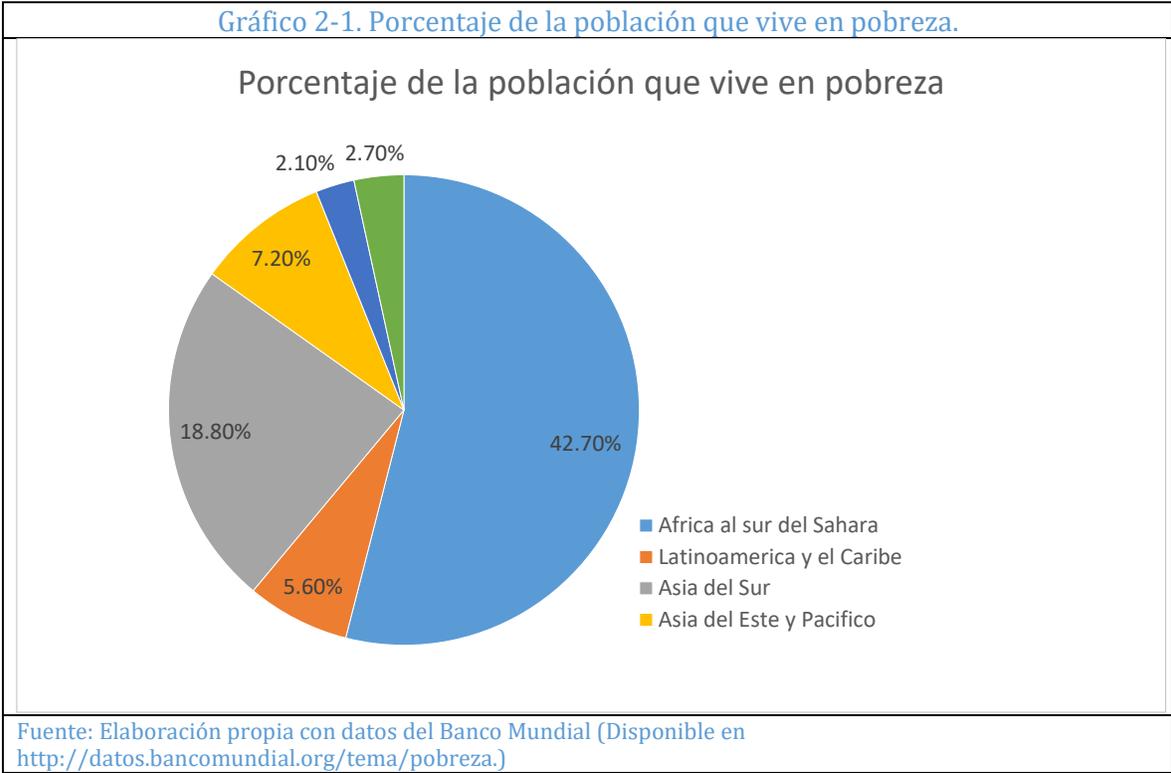
Se observa en el gráfico 1-1, que el número de habitantes en el mundo aumentó, pero que el número de los mismos que viven en pobreza es cada vez menor, esto en parte porque, de acuerdo al Banco Mundial, muchas de las políticas públicas en el mundo se dan para erradicar la reproducción de la pobreza, es decir, se enfatizan en atender a la infancia que nació en condiciones de pobreza. Es por ello que el reto según el Banco Mundial “es ayudar a las personas adultas que son pobres a salir de esta situación dotándoles de herramientas y oportunidades a través de políticas públicas” (Banco Mundial, 2013, p. 8).

Para 2012, el reporte contenía una clasificación por regiones y la concentración de pobreza que presentan, estas son:

- África del sur de Sahara.
- Latinoamérica y el Caribe.
- Asia del sur.
- Asia del Este.
- Europa y Asia central.
- Medio Oriente y Norte de África.

Es importante aclarar antes de observar la gráfica que estas regiones concentran el 79.1 % de la pobreza que mide el Banco Mundial con la línea de pobreza, sin embargo el 20.9% restante tienen pobreza, pero el desarrollo en el que se encuentran genera que la población pobre de esos países obtenga ingresos superiores a los de la línea de pobreza, sin que eso signifique que en países como Canadá, Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, entre otros, no exista la pobreza; es por ello que como se dijo anteriormente

la desigualdad social y el desarrollo económico determinan en gran medida el tipo de pobreza en cada nación.



Se puede observar que la región que más pobreza presenta es África al sur del Sahara con el 42.7%, es decir, alrededor de 382 millones de habitantes. En esa región se encuentran países como Tanzania, Congo, Sudáfrica y Uganda; de ellos, el país con mayor crecimiento económico es el tercero, por ello esta región requiere de inversión e infraestructura que permitan generar mayores oportunidades para la población.

La región que ocupa el segundo sitio con más población que vive por debajo de la línea de la pobreza es Asia del Sur con casi 169 millones de habitantes, lo que representa el 18.8% de la pobreza en el mundo. En dicha región se encuentran países como Filipinas, Camboya, la República Popular de Laos y Tailandia.

Las regiones que tienen un nivel de pobreza parecida son Latinoamérica y el Caribe con Asia del Este y el Pacífico, ambas regiones suman alrededor de 115 millones de habitantes situados por debajo de la línea de la pobreza, lo que representa el 12.8% de la pobreza a nivel mundial; dichas regiones han sabido, en estos últimos 30 años, generar condiciones para que menos personas sufran de este terrible mal.

Por último, se encuentran las regiones de Europa y Asia Central y Medio Oriente y África, representando al 2.1% y 2.7% de la población en pobreza en el mundo, respectivamente, la suma de los habitantes de estas regiones que viven en dicha condición son casi 43 millones de personas y en dichas regiones se encuentran países

como Croacia, Turquía, Estonia, Letonia, Polonia, Austria, Kazajistán, Rusia, China y la India, siendo estos últimos dos países los que “han logrado reducir su población pobre en alrededor del 25%” (Openheimer, 2006, p. 43).

Sin embargo, y pese a estos logros, el Banco Mundial reconoce que cada vez es más difícil llegar a quienes todavía viven en la pobreza extrema, dado que con frecuencia se encuentran en contextos frágiles y zonas remotas. El acceso a buena educación, salud, electricidad, agua segura y otros servicios fundamentales siguen estando fuera del alcance de muchas personas, a menudo por razones socioeconómicas, geográficas, étnicas y de género y que “el progreso frecuentemente es temporal para quienes han logrado salir de la pobreza: las crisis económicas, la inseguridad alimentaria y el cambio climático amenazan con quitarles aquello que han conseguido con tanto esfuerzo y corren el riesgo de caer nuevamente en la pobreza.”

1.2 La pobreza en México en la era de la globalización.

Uno de los debates en la academia y en la misma vida cotidiana, es el de la relación entre pobreza y globalización, ya que para muchos autores esta última es la responsable directa de la primera, debido a que “el libre comercio y la globalización han contribuido a la concentración de la riqueza en las manos de unos pocos ricos, han incrementado la pobreza de la mayoría de la población del mundo y mantienen patrones insostenibles de producción y consumo” (Norberg, 2003, p. 5). Bajo esta visión se afirma, entonces, que la globalización hace al rico más rico y al pobre lo empobrece en mayor medida. Sin embargo, y pese a que existe mucha bibliografía al respecto, no se ha publicado ninguna investigación donde se compruebe que existe una relación directa entre pobreza y globalización.

Con todo, el párrafo anterior no es suficiente para, como coloquialmente se dice, entrarle al debate, por ello es importante definir primero que nada a la globalización ya que son pocos los autores que tienen una definición sin ideología de por medio. Para efectos de este trabajo de investigación, se entenderá a la globalización como “la creciente interdependencia de las economías nacionales y el surgimiento de un sistema transnacional bancario-productivo-comunicativo, que es dominante y cuyo ascenso coincide con el debilitamiento de los estados-nación y el surgimiento del estado-región.” (Ayllón, 2011, p. 31).

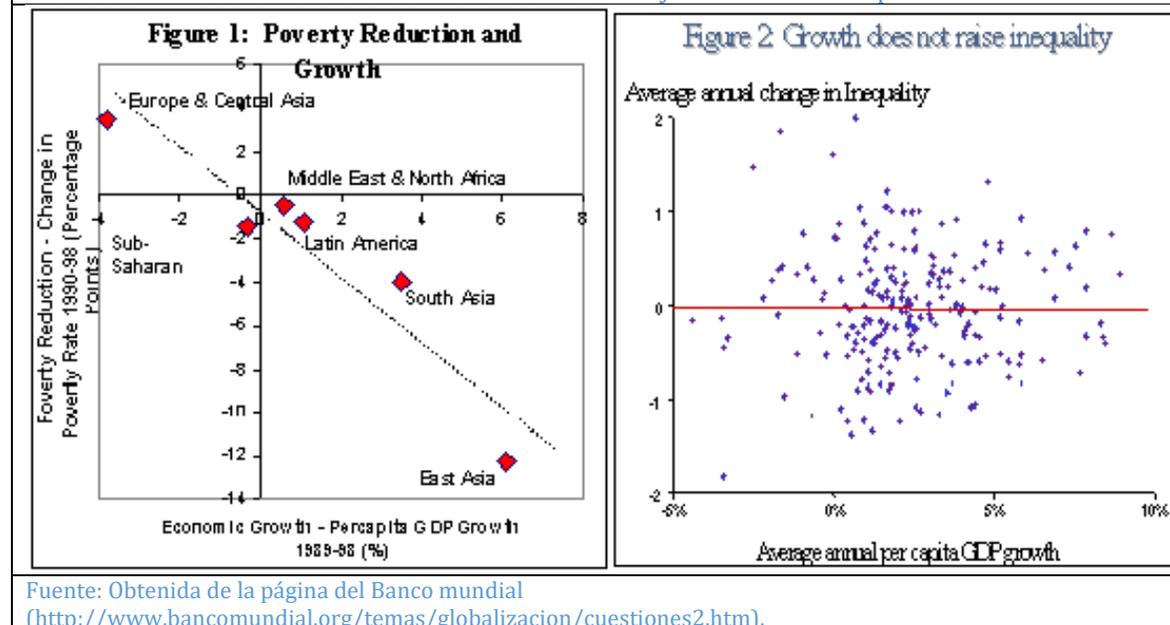
Se trata de una nueva forma de producción mundial en donde se coordinan múltiples países para lograr una meta en común, usualmente dividiendo las tareas en una serie de procesos, donde unos países crean el diseño, en otros la producción de partes y en otros los servicios y la comercialización. Sin lugar a dudas, esto es resultado de un proceso de formación de alianzas económicas entre países a partir del aprovechamiento de las ventajas de costos como mano de obra y bajos impuestos y de la complementación productiva entre capital y tecnología.

Para contribuir a este debate el Banco Mundial realizó un pequeño estudio (Banco Mundial, 2015) para encontrar la posible relación entre los fenómenos antes

mencionados. Dicho estudio reveló, para sorpresa de muchos, que la globalización no tiene relación alguna con la pobreza, y además que esta ha sido la herramienta principal para disminuir la pobreza en las diversas regiones del mundo. La propuesta de que una mayor apertura hacia el comercio internacional tiene un efecto positivo en el ingreso *per cápita* de un país es coherente con teorías económicas formuladas hace más de 200 años.

El acuerdo más general y antiguo es que el comercio permite que una economía haga un mejor uso de sus recursos cuando deja las importaciones de bienes y servicios a un costo menor del que tendrían si se produjeran en el país. En particular, el comercio permite que los países en desarrollo importen bienes de capital e insumos intermedios fundamentales para un crecimiento a largo plazo, pero cuya producción nacional sería muy costosa o imposible. A continuación se exponen dos graficas contenidas en el estudio que ejemplifican lo anterior.

Gráfico 3-1. Relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza 1989-1998



En el gráfico 3-1 se puede ver la relación entre el crecimiento y el ritmo de reducción de la pobreza en diferentes regiones en desarrollo durante la década de los noventa. La pobreza disminuyó más en el Este Asiático, la región donde el crecimiento fue más rápido y aumentó más es en la ex Unión Soviética, nación que sufrió la mayor baja en el ingreso *per cápita*.

En la figura 2 del gráfico 1-3 se muestra la falta de una asociación sistemática entre el crecimiento, por un lado, y los cambios que experimenta la desigualdad (medidos según el coeficiente Gini) por el otro; en una muestra grande de países en las últimas décadas, los hechos no respaldan el temor generalizado de que en los países pobres el crecimiento debe ser a expensas de la igualdad.

La información también sugiere que la relación positiva entre el crecimiento total y los ingresos de los pobres no ha cambiado en las últimas décadas, cuando la globalización fue más pronunciada, respecto de épocas anteriores cuando el proceso fue menos intenso. Es decir, la globalización no produce pobreza como tal, sino que ha aumentado la desigualdad, factor fundamental para la existencia de la condición social estudiada por este trabajo.

Una vez analizado el estudio del Banco Mundial, hay que entender la globalización específicamente en México, y es que la economía mexicana al final del siglo XX, es totalmente distinta a la de inicios del mismo; esto debido a que, como menciona Radja:

La economía mexicana del desarrollo estabilizador (1946-1971) y su etapa posterior, el populismo (1971-1985), era un sistema en el que el mercado interno tenía un papel relevante, casi único, y en donde por consecuencia el gobierno se convertía en el agente más importante como comprador y proveedor, pero también como regulador. Su papel como impulsor de la economía, a través de programas de apoyo, manejo de gasto, de permisos, era central (Radja, 2002, p. 41).

A grandes rasgos, el sistema económico en aquella época funcionaba desplazando excedentes del campo a la ciudad. Las exportaciones agrícolas permitían importaciones para la industria, los campesinos se convertían en obreros, los precios de los bienes del campo se mantenían bajos para que los salarios igualmente bajos permitiesen un nivel de vida razonable en las ciudades.

Era inimaginable pensar que, en este contexto, México podría incorporarse a la globalización. Sin embargo, la quiebra de este modelo y los factores externos, como la caída del muro de Berlín y el fracaso del segundo mundo impulsado por el campo socialista, obligaron a nuestro país a insertarse en dicho fenómeno y “la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue la respuesta de México a la globalización” (Salinas, 2000, p. 231).

El TLC entró en vigor en 1994, en ese mismo año México ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organización hasta ese año conformada por los países mayormente industrializados. Este acceso permitió el auxilio técnico y además otorgó certidumbre a quienes deseaban invertir, al mismo tiempo ejerció “una cierta presión hacia el interior para hacernos comprender que era necesario compartir políticas de desarrollo comunes con quienes más habían crecido económicamente” (Salinas, 2000, p. 244).

Ambos acontecimientos demuestran que México a partir de esa fecha se insertó en la globalización y cambió el modelo económico imperante durante prácticamente todo el siglo XX, pero este giro de una economía cerrada con una importante presencia del Estado, hacia una economía abierta con una presencia más importante del sector externo cambió por completo las relaciones entre los agentes económicos y, por

supuesto, entre toda la fisionomía del desarrollo social, en lo que respecta a ingresos, nivel de vida, satisfacción y oportunidades laborales. Todos estos factores se modificaron con la entrada a la globalización, pero para que el tema central de la investigación no se desvié, más adelante se presentan los datos de la pobreza en México, antes y después de la globalización, es decir, en la década de los 90's y el inicio de este siglo.

Antes de presentar los datos antes mencionados es importante aclarar que en México, no se tiene una línea de pobreza, como tal, compatible con la del Banco Mundial, ya que era la "Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH), elaborada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el instrumento fundamental para determinar la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso" (Salinas, 2008, p. 45).

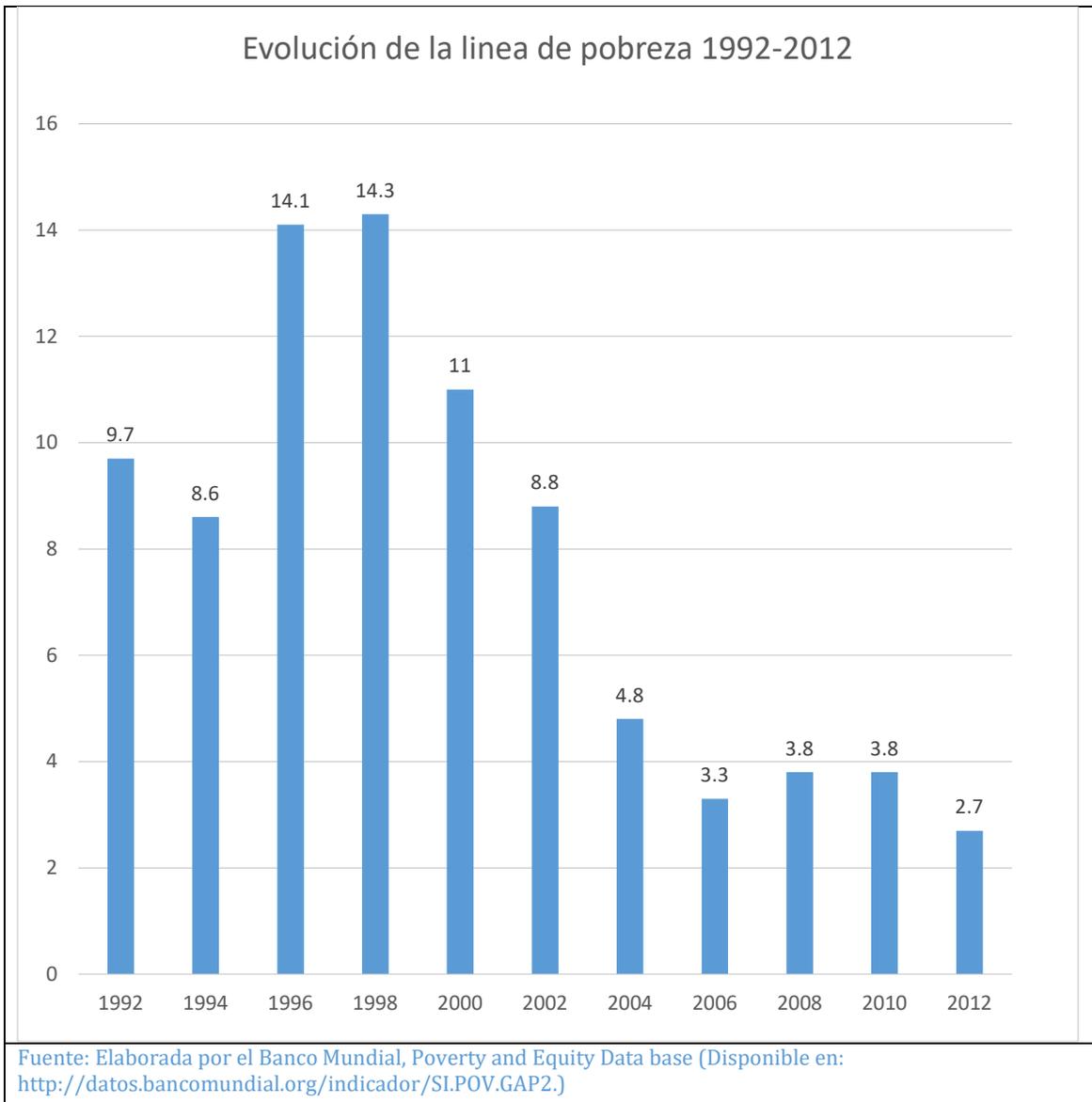
Por lo anterior, para efectos de esta investigación y en específico para este apartado, se utilizarán los datos del Banco Mundial respecto a la línea de pobreza en nuestro país, debido a que la encuesta antes mencionada realiza el estudio con base en el contexto nacional y tomando en cuenta factores que van más allá del ingreso tales como el rezago educativo, el acceso a salud, la formación de un patrimonio, las horas laborales, el gasto con el que cuenta la familia, entre otros; indicadores incompatibles para nuestros fines.

Por esto es conveniente seguir utilizando los datos del organismo internacional con el objetivo de no confundir y mezclar datos que están realizados bajo distintas metodologías.

El mismo Banco Mundial dentro de sus estudios mantiene dos tipos de análisis, el de "estándares mundiales" y el de "estándares nacionales"; en lo que respecta al primero ya se ha explicado en qué consiste; mientras que el segundo toma en cuenta las condiciones internas de un país, y es en este estudio donde las cifras se disparan a casi el triple de las mostradas por los estándares mundiales debido a que los ingresos de cada país son diferentes y la línea de pobreza es un promedio mundial, pero cuando se toman en cuenta factores internos como la marginación, las oportunidades de empleo, el crecimiento demográfico y el crecimiento del PIB *per cápita*, las cifras mexicanas son alarmantes.

Aclarado el punto, a continuación se presenta un gráfico que muestra la evolución de la línea de pobreza a partir de 1992, dos años antes de la entrada de México a la globalización y que implicó la adopción de un modelo económico de libre mercado muy alejado a lo que se tenía en la época anterior. En primer lugar se muestra el gráfico bajo los estándares mundiales, y posteriormente el gráfico de estándares nacionales que toma en cuenta diversos factores que ya se mencionaron con anterioridad.

Gráfico 4-1. Evolución de la línea de la pobreza 1992-2012

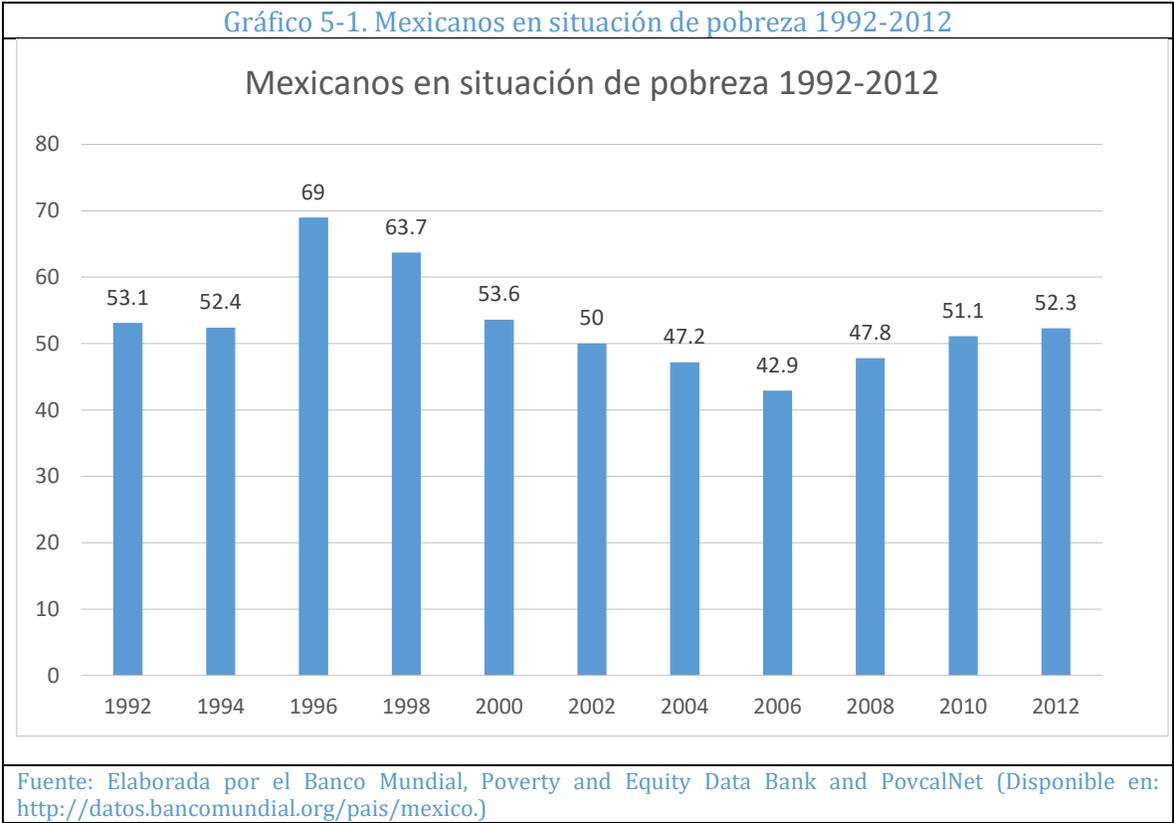


En el gráfico 4-1 se observa que los mexicanos que vivían por debajo de la línea de pobreza en 1992 pasaron de ser 9.7 millones a ser 8.6 millones en 1994, pero para 1996 y 1998 la cifra casi se duplicó, ya que para esos años se tenían 14.1 y 14.3 millones de personas viviendo con menos de 1.90 dólares al día respectivamente. Esto puede ser explicado en parte porque en 1995 México vivió una seria crisis económica debido “a la sobrevaluación del tipo de cambio, la emisión de papel moneda que no tenía el respaldo en las reservas y al déficit que presentó la cuenta corriente de la balanza de pagos”. (OCDE, 1995, p. 25).

Una vez abandonada la situación de crisis y con 5 años dentro de la globalización, el número de mexicanos que vivían en situación de pobreza decreció claramente, salvo en los años de 2008 y 2010 cuando la cifra de mexicanos que vivían por debajo de la línea

de la pobreza se mantuvo en 3.8 millones, lo que significó un crecimiento de la pobreza del 15% respecto a 2006, explicado porque en 2007 el mundo en general entró en una crisis financiera provocada por la emisión de créditos sin respaldo económico iniciada en Estados Unidos de América. Para 2012, dos años después, los resultados fueron alentadores ya que 1.1 millones de mexicanos abandonaron la línea de pobreza, dejando la cifra para ese año en 2.7 millones que vivían con menos de 1.90 dólares al día.

A continuación se presenta el gráfico del Banco Mundial, con la distinción de que aquí son utilizados los factores nacionales:



Como se mencionó con anterioridad, las cifras que muestra el gráfico 5-1 son alarmantes ya que en todos los años del estudio, prácticamente la mitad de mexicanos vivía en pobreza, lo interesante de estas dos gráficas es observar que la pobreza extrema en México es menor que la pobreza moderada, ya que estos datos reflejan a las personas de ambos tipos de pobreza.

Las cifras en cuanto a la línea de pobreza del Banco Mundial y la situación de pobreza coinciden en los años en donde se experimentaron descensos e incrementos. Sin embargo, el segundo gráfico es resultado de la desigualdad en el ingreso, las escasas oportunidades laborales, el rezago educativo y la ínfima oportunidad de las personas para hacerse de un patrimonio en México.

Por otra parte, la baja en los niveles de pobreza que se dieron de 1996 a 2006 ocurrieron gracias al notable crecimiento de las remesas de trabajadores migratorios desde Estados Unidos, “las cuales alcanzaron más de 19 mil millones de dólares en 2005, todo un record histórico: el triple que en 2000, por esto se insiste que solo el incremento de la economía del país y mejores niveles de competitividad provocarán una disminución real de la pobreza en todos sus niveles.” (Esquivel, 2005).

Por todo lo anteriormente señalado, se puede afirmar que la globalización ha sido una herramienta efectiva para el combate a la pobreza, sin embargo la inestabilidad económica generada por la misma, ha provocado que las personas en situación de pobreza pasen a una situación de vulnerabilidad y que, tras las crisis económicas de 1995 y 2008, muchos de estos grupos han regresado a la situación de pobreza.

1.3 Estrategia gubernamental para el combate a la pobreza: De SOLIDARIDAD a OPORTUNIDADES.

La estrategia gubernamental para el combate de la pobreza en México es relativamente nueva, debido a que fue en 1988 cuando surge el primer programa que en los objetivos oficiales especificaba que se trataba de un programa *versus* la pobreza. Hasta antes de dicho año las políticas públicas más cercanas al combate de dicha condición eran las que en el discurso oficial estaban diseñadas para erradicar la marginación, ejemplo de esto son: el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), iniciados en la década de los 70's.

Para efectos de esta investigación se explicarán de manera muy breve y específica las políticas públicas previas a PROSPERA, dichos programas son: PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES; en dicho orden se describirán sus objetivos, la estructura de su organización, los alcances que tuvieron en cuanto a número de beneficiarios y los recursos con los que contaron y, por último, se describirán los resultados que tuvieron.

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

De acuerdo a la definición oficial este programa, era el instrumento específico para emprender la lucha contra la pobreza extrema con cuatro grandes propósitos: 1) mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y de colonos populares; 2) promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo del nivel de vida; 3) promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales y; 4) constituir a la solidaridad como una forma permanente de convivencia y relación de los mexicanos y en un vehículo de concertación entre el Estado y la sociedad civil. Respecto a este último punto el programa contaba con tres frases que definían en qué sentido debía ser entendida la solidaridad: “solidaridad para el bienestar social con el mejoramiento de los niveles de vida haciendo hincapié en la salud, alimentación, educación y vivienda;

solidaridad para la producción generando las oportunidades de empleo suficientes y solidaridad para el desarrollo regional con la construcción de obras de infraestructura” (Rojas, 1992, p. 441).

En cuanto a la organización del programa, una de las características principales dentro de este rubro es que no se crearon nuevos aparatos burocráticos, sino que se aprovechaban las entidades y estructuras ya existentes. Sin embargo esto no quiso decir que no se crearon nuevas formas de organización, ya que el programa demandaba “la participación directa de los beneficiados en la ejecución de las obras o proyectos” (Chávez y Rodríguez, 1998, p. 381), dicha participación emanaba de la conformación de los comités de Solidaridad que eran instancias representativas de las comunidades beneficiadas, elegidas mediante asambleas públicas en donde se analizaban los asuntos de interés común para, posteriormente, decidir las características de los proyectos a realizar; se trabajaba bajo un principio de corresponsabilidad y de participación.

Para la implementación del PRONASOL se creó, mediante acuerdo presidencial publicado el 6 de diciembre de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que normaban el programa y para asegurar el cumplimiento en la ejecución de subprogramas para la atención de los núcleos indígenas y la población de zonas áridas y urbanas.

La Comisión estaba presidida por el titular del Ejecutivo Federal y se integraba de manera permanente por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social y por el jefe de Departamento del Distrito Federal.

En cuanto a los alcances del programa, los beneficiarios pertenecían a comunidades indígenas, campesinos que viven en zonas de baja producción agrícola y habitantes que se asientan en la periferia de las ciudades, formando entre todos estos grupos alrededor de “64, 000 comités de SOLIDARIDAD, los cuales realizaron más de 150, 000 acciones entre 1991 y 1994” (Sexto Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari). En este programa no existen datos exactos del número de beneficiarios con el que contó, no por un problema administrativo, sino porque, como se explicó, los comités eran los beneficiarios, por ello la cuenta se redujo al número de estos.

El presupuesto de PRONASOL aumento de “1, 640 millones de pesos en 1989 a 7, 747 millones de pesos en 1993 y a 9,233 millones en 1994” (Secretaría de Hacienda, 1996, p.1). En términos nominales respecto al Producto Interno Bruto (PIB) pasó de representar el 0.32% en 1989 a representar el 0.73% del PIB de 1994.

De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), órgano perteneciente a las Naciones Unidas, basados en las encuestas levantadas por el INEGI, entre 1989 y 1994 se redujo el porcentaje de hogares por debajo de la línea de la pobreza: “de 39% en 1989 pasó a 36% en 1994, mientras que

en las zonas urbanas ese porcentaje se redujo de 34% a 29%, y en las rurales de 49% a 47%”(CEPAL, 1996, Anexo: Cuadro 16).

Los datos demuestran que entre 1989 y 1994 la mejoría en la distribución del ingreso y el mayor crecimiento económico dieron paso a que disminuyera el número de mexicanos que vivían en condiciones de pobreza, aunque aún era inaceptable la cantidad de personas en esa situación. El presupuesto y las acciones del PRONASOL ayudaron a combatir a la pobreza, pero no fueron suficientes ya que los puntos porcentuales apenas alcanzaron cifras de un dígito y, como se mencionó en el apartado anterior, los pocos que salieron de esa condición pasaron a ser grupos vulnerables que ante las crisis económicas de los años posteriores, en su gran mayoría, volvió a la situación inicial.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Como su nombre lo indica, este programa pretendía incidir en las tres áreas básicas en la formación de capital humano básico y “esperaba contribuir a romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad, factores que no solo inciden directamente sobre el nivel de vida de estas poblaciones, sino que limitan en forma importante sus oportunidades de movilidad económica” (Scott, 1999, p.3), estos factores se agravaron por el agotamiento creciente de las opciones agrícolas tradicionales.

El programa contaba con cinco objetivos fundamentales expresados en sus lineamientos (CONPROGRESA, 1998, p. 8), estos son: 1) mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres; 2) integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños; 3) procurar que los hogares dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica; 4) promover la responsabilidad y la participación de los padres y de todos los miembros de la familia en el bienestar de los niños; 5) procurar la participación y el respaldo comunitario en las acciones del programa para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera.

Para realizar los objetivos, el programa ofrecía servicios y transferencias en los tres componentes antes mencionados; el educativo incluía becas y útiles escolares a todos los menores de 18 años en las familias beneficiarias; el componente de salud contaba con tres subcomponentes: el primero de ellos ofrecía de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud (atención prenatal, vigilancia de la nutrición, inmunizaciones, tratamiento antiparasitario y prevención y control de enfermedades crónicas degenerativas), el segundo subcomponente giraba alrededor de la prevención y atención de la desnutrición “mediante programas de vigilancia por medio de medidas antropométricas y educación alimentaria” (Frenk, 1997, p. 13); el último de estos subcomponentes era el de educación en salud que fungía como un subprograma de 25 sesiones educativas centrados en la correcta alimentación y estaba dirigido a los titulares de las familias beneficiadas. Finalmente, el último componente era el

alimentario que consistía en una transferencia monetaria mensual fija por familia beneficiada, condicionada a la asistencia de visitas programadas y sesiones informativas de salud, pero no al gasto de esta transferencia en alimentos u otros bienes básicos.

En cuanto al funcionamiento del programa, era coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la de la Coordinación Nacional de PROGRESA (CONPROGRESA), órgano desconcentrado de dicha secretaría. El Decreto Presidencial del 8 de agosto de 1997 creó la coordinación anteriormente mencionada con “el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución del PROGRESA” (Conprogres, 1999), el consejo de la coordinación estaba integrado por los titulares de la Secretaría de Desarrollo Social (quien presidía la coordinación), Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para el seguimiento de los avances del programa, se constituyó además el Comité de Consejo de CONPROGRESA y estaba presidido por los subsecretarios de las secretarías antes mencionadas.

El número de beneficiarios se registra por familia, lo que da como resultado que para 1997 “el programa atendiera a 404 mil familias de toda la República, pero para el último año del programa, que fue en 2001, las familias beneficiarias llegaron a los 4, 574, 144” (CIDE, 2001, p. 33). Para seleccionar a estas, el programa levantó un censo de todos los hogares en las localidades con alta marginación; la encuesta base fue la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH 1996, 1997, 1998) que contenía información demográfica, educativa, étnica, económica, migratoria y de acceso a programas sociales y servicios de salud. A finales de 1998, de las localidades donde operaba PROGRESA, “la gran mayoría eran localidades rurales altamente marginadas (90%), menores de 500 habitantes, el 30% de las familias eran predominantemente indígenas.” (Scott, 1999, p. 14). El presupuesto del programa incrementó año con año de 1997 a 2001, la siguiente tabla muestra dicha evolución:

Tabla 1-1. Presupuesto de PROGRESA

AÑO	1997	1998	1999	2000	2001
PRESUPUESTO	988,200,000	3,901,200,000	8,302,200,000	13,192,300	22,404,000

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación

En cuanto a los resultados, dada la incidencia del programa en cada uno de los rubros especificados, se mencionan a continuación con base en la evaluación que realizó la Secretaría de Desarrollo Social en 2001 (p. 181, 267 y 301):

Educación: La implementación del programa inició a partir de agosto de 1997 y desde entonces la incorporación de los niños y jóvenes para recibir los beneficios de becas que PROGRESA otorga se han incrementado gradualmente. Así, en 1997 18% de las

secundarias en localidades rurales tenían al menos cinco beneficiarios de PROGRESA (71 mil beneficiarios). Para el ciclo 1998-1999 se observa la presencia de beneficiarios de las becas de PROGRESA en 72% de las escuelas (428 mil beneficiarios). Además, al interior de estas escuelas, 39 % del total de los alumnos registrados recibía los beneficios del programa (y fue hasta de 54% en escuelas telesecundarias).

Salud: Durante 1998 el número de familias beneficiarias atendidas por todo el sistema de salud fue superior a 1.2 millones y para fines de 2001 se brindaron servicios en promedio a 2.16 millones de familias.

Así PROGRESA mejoró los rubros en los que se comprometió, pero, como vimos en páginas pasadas, la pobreza en ese espacio de tiempo creció respecto a años anteriores, por ello se dice que “el programa presentó serias deficiencias ya que se basó en transferencias monetarias condicionadas, sin impulsar las capacidades de la gente” (Barrios, 2011, p: 48). Aunado a esto, la falta de acceso a empleos productivos y servicios esenciales no erradicó la pobreza sino que la reprodujo.

Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.

Este programa formó parte de la estrategia “Contigo y Vivir Mejor” de los gobiernos panistas, integró las políticas sociales del Gobierno Federal y estaba vinculado a las vertientes del incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo humano para las familias y promovió acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación.

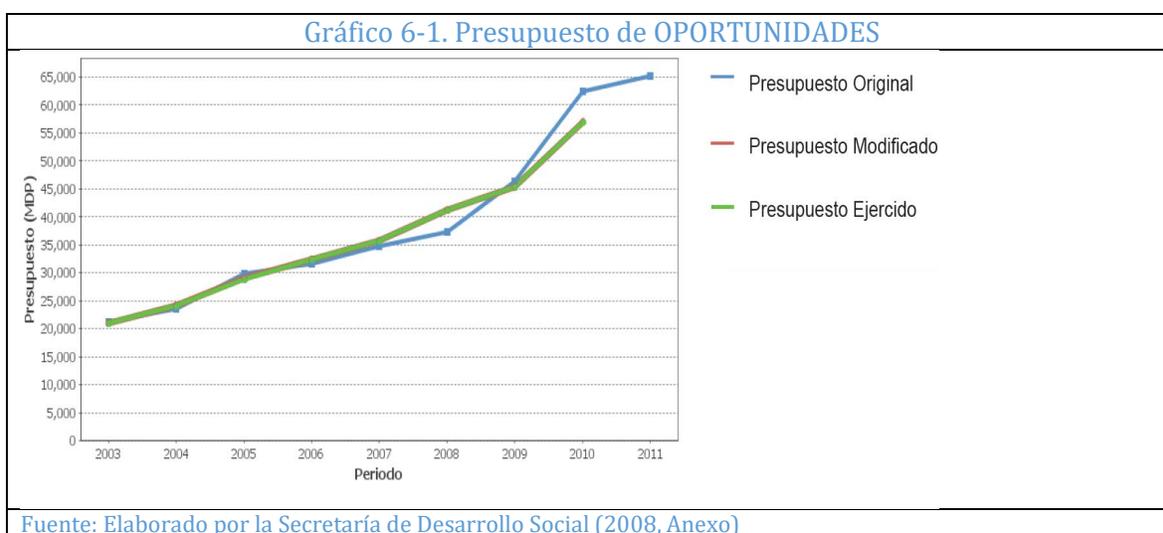
Los objetivos del programa consistían principalmente en potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar a través de: 1) mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza; 2) integrar las acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la necesidad de realizar labores; 3) promover la igualdad entre los géneros con la equidad; 4) contribuir a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor y; 5) otorgar herramientas a los beneficiarios para su libre desenvolvimiento.

El 6 de Marzo de 2002 por medio de un decreto presidencial se crea la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano como un órgano desconcentrado de SEDESOL y con autonomía técnica; tenía como objeto formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del programa, procurando en todo momento la vinculación de estrategias y acciones de otros programas. La Coordinación estaba integrada por los secretarios de las dependencias, al igual que en PROGRESA.

OPORTUNIDADES ha sido “el mayor programa de reducción de la pobreza de México y uno de los más grandes de América Latina” (Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2012, p. 13), ya que el número de hogares beneficiarios, de acuerdo a SEDESOL, en el año 2000 era de 2, 560, 000 y para el 2002 aumentó a 4, 240,000; a partir del 2004 y hasta el 2007 el programa ha atendido a 5, 000,000 de familias de manera anual. En el

2011 el número de familias beneficiarias ascendió a 5, 827, 318, la incidencia del programa ahora abarca tanto zonas rurales como zonas urbanas, vale decir, una cuarta parte de la población del país.

El presupuesto con el que contó este programa fue histórico, ya que en el 2003 alcanzó el 0.4% del PIB, mientras que para 2010 alcanzó el 0.5% del mismo y, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, se destinaron para el sector salud 5,123 millones 600 mil pesos, lo que significa el 7.8% del presupuesto; para la educación pública 24,662 millones 061 mil 021 pesos, esto es el 37.55%; y para el desarrollo social 35,899 millones 649 mil 849 pesos, el 54.65% del presupuesto total asignado. A continuación se presenta una gráfica donde se observa el presupuesto del programa de 2002 a 2011, tomando en cuenta el presupuesto original, el modificado y el presupuesto ejercido.



Los resultados del programa, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2011, p. 14) que, tras la ley de desarrollo social aprobada en 2004, es el órgano encargado de la evaluación de los programas para el combate a la pobreza, del tipo de pobreza que planteó combatir solo logró sacar de la misma a alrededor de 200,000 mexicanos, pasando de 26.9 millones de habitantes en esa situación en 2002 a 26.7 millones en 2010.

Conclusiones acerca de los programas para el combate a la pobreza.

Como se observó a lo largo de esta pequeña descripción de los programas, estos han sufrido una evolución. El primero en su tipo fue el PRONASOL que buscó la organización de la gente para salir de la marginación en que se encontraban con la construcción de infraestructura carretera, de tubería que transportara agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, etc.

En lo que respecta a PROGRESA, en el discurso se pretendía atacar la pobreza, pero en la realidad se combatió a la marginación ya que las familias beneficiarias entraban al padrón de beneficiarios con una encuesta basada en los índices de marginalidad, el programa entonces combatió al rezago educativo, la carencia de servicios de salud y la desnutrición en la que vivían sus beneficiarios.

OPORTUNIDADES, en cambio, fue un programa que en el discurso y en la práctica combatió a la pobreza extrema dotando a los beneficiarios de alimentación permanente, pero, además, atacó la otra dimensión de pobreza “de capacidades” incentivando a la gente a ser autosuficiente. A pesar de los esfuerzos institucionales implementados desde 1990 las cifras siguen siendo alarmantes ya que “en 1992, 53.1% de los mexicanos vivían en esta situación [de pobreza], mientras que en 2012 lo hacían 52.3%”. (CNN México, 2014).

Capítulo 2

La cuestión conceptual de la pobreza

Este capítulo tiene como finalidad definir qué se entiende por pobreza. Reviso unas cuantas de las principales teorías que se han desarrollado en torno a esta cuestión y explico algunas de las distintas maneras en que se puede medir la pobreza. Una vez realizado esto, examino de modo general la situación de la pobreza en México en 2013, año previo al arranque del programa PROSPERA. Por último, señalo la importancia de estudiar la pobreza en la perspectiva de la política pública.

2.1. ¿Qué es la pobreza?

La pobreza no es un problema reciente, ni siquiera se puede hablar de cuándo surgió o la fecha exacta en que tomó importancia para los gobiernos atenderla. Lo que se puede afirmar es que es una situación muy compleja que ha sido estudiada por múltiples ciencias sociales, de aquí que se analice desde una perspectiva multidimensional; esto debido a que “es un fenómeno muy complejo que abarca varios aspectos interrelacionados tales como la falta de oportunidades laborales, el bajo nivel educativo, la escases de cobertura de salud” (Otero, 2002, p. 11).

Los anteriores son factores que explican por qué se genera la pobreza, es decir, son las causas que hacen que una persona sea catalogada como pobre. Pero si de definir la pobreza se trata, en este capítulo cabe decir que se debe entender a esta como “la exclusión estructural de ciudadanos de toda participación social, junto con una situación de dependencia en relación al Estado” (Spicker, 2009, p. 291), y que, como se mencionó antes, en esta situación se asocian el infraconsumo, la desnutrición y las precarias condiciones sanitarias.

En muchas ocasiones se confunde a la pobreza con el concepto de marginación, esto debido a la similitud de las características de los sujetos inmersos en estas problemáticas; pero, aclarando esta situación, es importante tomar en cuenta que la marginación puede definirse “como una situación social de desventaja y exclusión económica, profesional y política” (Bustos, 2011, p. 169) producida por la dificultad que una persona o grupo tiene para integrarse a algunos de los sistemas de funcionamiento económico, político y social.

El problema de la pobreza no es fácil de definir debido a la complejidad del ambiente en el cual están inmersos los pobres. A pesar de que existe mucha bibliografía acerca de este tema, la mayoría de ella se concentra en explicar las causas de que las personas entren o permanezcan en la pobreza, por ello son pocos los que se atreven a dar una definición objetiva del concepto; así que para simplificar el entendimiento de este

fenómeno se repasarán las teorías que explican de mejor manera este complejo término.

La primera de estas teorías es la elaborada por el hindú y premio Nobel de economía en 1998, Amartya Sen, quien explica que la pobreza es un tema de capacidades que presenta el ser humano y la manera en que su contexto le ayuda a desarrollarlos de mejor manera dentro de una política económica altamente competitiva. En palabras del autor, este enfoque ayuda:

A comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios (y de un determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, a saber, la renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines (Sen, 2000, p. 117).

La teoría de Sen explica que la pobreza no debe medirse solo por ingresos, si no que se requiere un análisis centrado en las potencialidades de la gente y en las condiciones que restringen la libertad de tener y ser lo que cada uno considera, es decir, si se vive en un país en donde un niño no va a la escuela porque tiene que ayudar a sus padres trabajando, no se están dando los elementos adecuados para que dicho niño encuentre el potencial pleno de sus capacidades, por lo cual no es libre y en su futuro tiene una gran probabilidad de caer en la pobreza.

El desarrollo humano, para Sen, está íntimamente relacionado con la libertad que tienen los individuos de crear su propio destino, el análisis se centra en la privación de capacidades básicas, este enfoque se concentra “en la vida empobrecida de la gente que carece de la libertad para emprender las actividades importantes que tienen razones para valorar y elegir” (Ferullo, 2006, p. 14).

La segunda teoría es la que pone énfasis en el sistema económico imperante a raíz de la caída del muro de Berlín en 1989, esta teoría no es contradictoria a la primera ya que ambas forman parte de un proceso que permite entender de mejor manera el concepto de pobreza, este fenómeno que surge a raíz del fin del segundo mundo es conocido también como ajuste estructural y debe entenderse como:

Un proceso doloroso pero necesario para reimpulsar el crecimiento económico de los países que quieren abandonar la planificación centralizada o la política de grandes subsidios. Su aplicación se lleva a cabo en dos etapas; en la primera, llamada estabilización financiera se trata de corregir las deficiencias financieras del gobierno, como son la deuda externa y el déficit presupuestal y en la segunda se abre la economía local al exterior y se trata de retirar gradualmente al Estado de la actividad económica nacional, mediante la privatización de las empresas estatales y la integración, en el ámbito regional, de las economías locales a través de las empresas nacionales (García y Agudelo, 1997, p. 15).

Esta teoría pone en primer lugar al sistema y en segundo al individuo, al igual que la teoría de Sen, plantea que el individuo debe contar con las herramientas necesarias para potencializar al máximo sus capacidades. Además la teoría del ajuste estructural pone énfasis en que la reducción del gasto del Estado y la disminución en los recursos que este recibe por su claro abandono a la intervención económica han provocado que los recursos se vuelvan más escasos y los precios estén expresados en valor real ya sin los subsidios que se otorgaban en el siglo pasado, esto permite construir una gran hipótesis respecto del cómo fue que la pobreza ha llegado a esos números en el mundo.

Una vez explicadas estas teorías acerca de cómo es que surge la pobreza y los factores que dispararon los números de las personas inmersas en ella, es momento de abordar la tercer teoría cuyo máximo representante es Peter Townsend a quien le han reconocido que muchas de “las definiciones y mediciones oficiales de la pobreza en toda Europa y en la OCDE derivan de aportaciones de Townsend” (Boltvinik, 2005).

Townsend, en su libro *Poverty in the United Kingdom*, desarrolla tres concepciones de pobreza: subsistencia, necesidades básicas y privación relativa; en la primera de ellas estableció que una familia vivía en la pobreza cuando su ingreso no era suficiente para cubrir los satisfactores básicos mínimos para mantener la eficiencia física; la segunda prevé dos elementos, el primero abarca los requerimientos mínimos de consumo privado de una familia y el segundo incluye los servicios esenciales provistos por y para la comunidad; la tercera de las concepciones de pobreza es la privación relativa que está encaminada a situar a las personas pobres de acuerdo a la desigualdad social como factor primario de dicha situación.

El estudio del británico es, hasta la fecha, uno de los más importantes a nivel mundial en el tema de la pobreza y es referente para todos aquellos que pretenden estudiarla, la valía de su estudio radica en que la pobreza es tomada como un fenómeno dinámico, no estático, es decir, evoluciona según las circunstancias del tiempo.

Con las tres teorías antes mencionadas, el concepto de pobreza es más fácil de comprender y entender y, si se observa a estas tres teorías, ninguna de ellas es ajena ni esta inconexa respecto a las otras dos. Puede observarse que los creadores de estas teorías entienden que ninguna teoría será dueña de la verdad, si no que son los estudios desde diversas perspectivas los que facilitan el entendimiento de esta situación que aqueja a gran cantidad de personas en el mundo.

Recapitulando, puede decirse que la pobreza es una situación de exclusión, que sufren los ciudadanos como resultado de la escasa libertad que se tiene en un contexto determinado para desarrollar de la mejor manera sus capacidades, además de que el llamado ajuste estructural fue un fenómeno que provocó mayor pobreza debido a la desaparición de muchos de los subsidios y al adelgazamiento del Estado en cuanto a su intervención económica; por último, la pobreza debe ser entendida en tres concepciones: la de subsistencia, la de necesidades básicas y la de privación relativa.

2.2. La medición de la pobreza.

La manera en que las instituciones miden la pobreza es fundamental debido a que dicha escala es la que permite hacerla objetiva y referirla a través de la línea de pobreza diseñada por el Banco Mundial, sin embargo, en la mayoría de los países siempre existe una evaluación realizada internamente, es decir, por instituciones del país.

La línea de pobreza diseñada por el BM sirve para permitir agregaciones y comparaciones entre países, dicha medición se realiza de acuerdo a un nivel basado en el consumo y consta de dos elementos: por un lado “el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas”; por el otro “una cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades” (Banco Mundial, 1990, p. 26).

Con estos dos elementos el Banco Mundial ha establecido que la línea de pobreza es de 1,25 dólares, siendo considerado pobre extremo quien no genera esa cantidad diariamente para subsistir, así mismo, el BM desarrolló un estudio que cataloga a los países bajo el indicador de la pobreza (y la no pobreza) y concluyó que “aquellos con ingreso *per cápita* menor a 370 dólares fueron considerados pobres, mientras que aquellos con menos de 275 dólares al año eran extremadamente pobres”(Banco Mundial, 1990, p. 26 y 27).

Para llegar a la conclusión de que 1, 25 dólares era la línea de pobreza, esta institución basó su metodología observando los precios de los alimentos que constituyen las dietas de los pobres en el mundo para realizar el promedio y así definir la línea de pobreza universal. Es evidente que los estudios están realizados para homogenizar las cifras de pobres a nivel mundial pero el Banco decidió especificar más dichos estudios tomando en cuenta los precios por región.

La línea de pobreza moderada a nivel mundial representa el doble es decir 2. 50 dólares diarios, pero considera a “una persona en pobreza moderada debido a que carece de un servicio básico como la salud o la educación” (Banco Mundial, 2001, p. 16), en la región a la cual pertenece México, llamada América Latina y el Caribe, la línea de pobreza moderada es de “4 dólares al día” (Banco Mundial, 2014).

Dadas estas diferencias que existen entre regiones y por supuesto entre países la misma institución (Banco Mundial, 2001, p. 18) reconoce que:

Este umbral universal no es en general adecuado para el análisis de la pobreza dentro de un país. Para ello, es preciso establecer un umbral de pobreza específico, que refleje las circunstancias económicas y sociales del país. De la misma manera, el umbral de pobreza tendrá que ajustarse en las diferentes áreas de cada país (por ejemplo, distinguiendo entre sectores urbanos y rurales), si los precios o el acceso a los bienes y servicios presentan diferencias.

Tomando en cuenta esta importante aclaración del BM, el gobierno mexicano crea en 2005 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como parte de la Ley General de Desarrollo Social, aprobada en 2004. Las funciones de este consejo son “normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza” (Coneval, 2005).

Los indicadores para medir la pobreza son establecidos en la misma Ley General de Desarrollo Social en su artículo 36 y son:

- I. Ingreso corriente *per cápita*.
- II. Rezago educativo promedio en el hogar.
- III. Acceso a los servicios de salud.
- IV. Acceso a la seguridad social.
- V. Calidad y espacios de la vivienda.
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- VII. Acceso a la alimentación.
- VIII. Grado de cohesión social.
- IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Como se puede observar, los indicadores están apegados al grado de desigualdad social y al desarrollo económico de México, lo que permite que se obtengan datos más cercanos a la realidad nacional y no solamente contar con datos mundiales estandarizados realizados en función de países con distintos grados de consumo e ingreso.

Las teorías mencionadas anteriormente tienen una injerencia clave dentro del diseño de los indicadores para medir la pobreza, en pocas palabras, se puede afirmar que el Banco Mundial se basó en la teoría de Townsend porque sin duda es más sencillo realizar un promedio del consumo e ingreso mundial que comparar y tomar en cuenta factores contextuales, como lo realiza el CONEVAL que está apoyado en la teoría Sen.

Esta diferencia no es para nada irrelevante ya que un reporte en la prensa escrita (El Financiero, 2015) mencionaba que:

Si México midiera la pobreza basándose –únicamente– en los esquemas que establecen los organismos internacionales, el número real de pobres sería de 12.5 millones de personas, es decir 77.2 por ciento menos que los 55 millones que registra el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

La diferencia en las cifras se debe a que los organismos consideran dentro de los márgenes de pobreza a los habitantes que viven con menos de un dólar con 25 centavos al día, es decir, los que no tienen ni la capacidad de adquirir las calorías necesarias para su movilidad cotidiana; mientras que el Consejo nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social la dimensiona en una forma multidimensional en la que no sólo se toma

en cuenta el ingreso, sino también el acceso a seis derechos mínimos, que son: ejercer a plenitud la alimentación, educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios en la vivienda.

Pese a que ambas mediciones han tenido una gran aceptación en el ámbito académico y gubernamental, esto no significa que no existan críticos respecto de estas mediciones, el principal es Julio Boltvinik quien entiende que la línea de pobreza es un método parcial ya que solo toma en cuenta una de las fuentes de bienestar y procede como si el ingreso corriente fuera la única determinante del bienestar, para este autor:

El bienestar de los hogares y las personas depende de las siguientes seis fuentes: 1) el ingreso corriente; 2) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; 3) el patrimonio familiar, entendido como el conjunto de activos y bienes durables que proporcionan servicios básicos a los hogares (vivienda y equipamiento doméstico básico; 4) el acceso a bienes y servicios gratuitos; 5) el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico, educación y reposo, y 6) los conocimientos de las personas, no como medio para la obtención de ingresos, sino como satisfactores directos de la necesidad humana de entendimiento y como indicadores directos del grado de desarrollo cognitivo del ser humano (Boltvinik, 2003, p. 456).

Muy cercano a la teoría de Sen, este autor plantea una metodología como la que utiliza el CONEVAL pero la diferencia radica en que para Boltvinik el tiempo dedicado al esparcimiento debería ser un indicador mientras que el Consejo antes mencionado no lo toma en cuenta como parte de la medición. El autor menciona que el tiempo es un “recurso indispensable para determinar el grado de privación social de una persona” (Boltvinik, 2003, p. 458.)

Como se observó a lo largo de este apartado, las mediciones de la pobreza son fundamentales para determinar cómo debe ser la política pública a implementar por parte de los gobiernos. Entre más acertados sean los datos obtenidos, mejor se diseñará dicha política, la polémica dentro del campo académico continúa y seguramente continuará.

Lo que no se puede perder de vista es que los factores internos y la desigualdad en la distribución del ingreso, lo que los economistas miden por medio del producto *per cápita* y se obtiene al dividir el producto interno bruto entre el número de habitantes, son los determinantes cruciales en cualquiera de las dos mediciones, lógicamente en una más que en otra. Cualquiera que sea la elección, “el proceso de medición involucra generalmente dos elementos: la identificación de las personas que se considera pobres y la agregación del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza” (Feres y Mancero, 2001, p. 5). En pocas palabras, la medición de la pobreza es una tarea que abarca aspectos conceptuales y estructurales muy variados que deben ser abordados al momento de elegir una metodología para realizar dicha medición.

2.3. Diagnóstico de la pobreza en México en 2013.

Es evidente que antes de poder generar una respuesta a algún problema se debe contar con la mayor información sobre la cuestión a resolver, es decir, un diagnóstico que, para nuestros propósitos, ha de definirse como “una fase que inicia el proceso de la programación y es el punto de partida para formular el proyecto” (Basurto y González, 2001, p. 83), así, entonces, “el diagnóstico consiste en reconocer sobre el terreno, donde se preténdete realizar la acción, los síntomas o signos reales y concretos de una situación problemática, lo que supone la elaboración de un inventario de necesidades y recursos” (Espinoza 1987, p. 55).

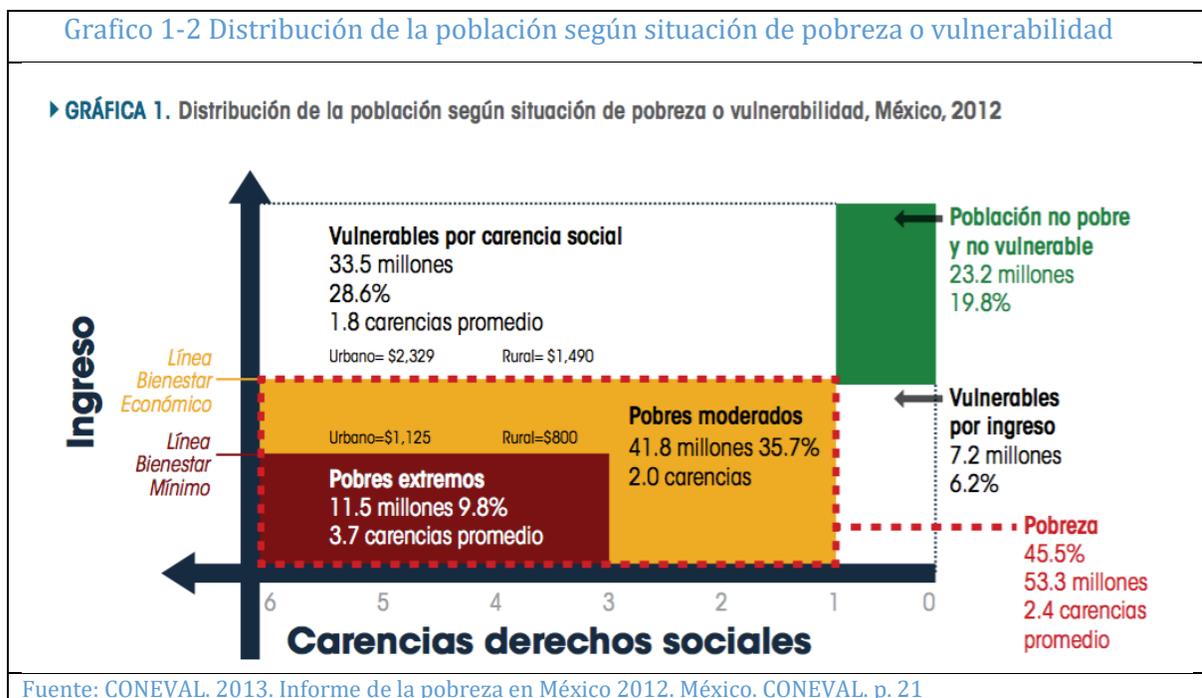
Un autor clásico dentro de la metodología social es Ezequiel Ander-Egg (Ander-Egg, 1987, p. 37) quien menciona que el diagnóstico tiene una doble característica: servir directa e inmediatamente para actuar (sentido operativo) y ser preliminar en la acción (estudio), de lo que deriva la denominación de ‘investigación diagnóstica operativa’. Visto así “el diagnóstico trata de adquirir los conocimientos necesarios sobre un determinado sector en que se ha de actuar y su objetivo es lograr una apreciación general de la situación-problema, especialmente en lo que concierne a necesidades, problemas, demandas, expectativas y recursos disponibles” (Basurto y González, 2001, p. 84).

Tomando en cuenta este pequeño marco conceptual acerca de lo que debe ser la función y los objetivos de un diagnóstico, es prudente observar el diagnóstico realizado antes de poner en marcha el programa PROSPERA que, como se mencionó anteriormente, arrancó en 2014. El diagnóstico más próximo a esta fecha es el realizado en 2012 y publicado en 2013 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social titulado ‘Informe de la pobreza en México en 2012’; con base en este informe se puede afirmar que:

En 2012, México tenía 53.3 millones de personas en condición de pobreza (45.5 por ciento), de las cuales 41.8 millones vivían en pobreza moderada y 11.5 millones en pobreza extrema. La población vulnerable por carencias sociales ascendía a 33.5 millones (28.6 por ciento) y las personas vulnerables por ingresos a 7.2 millones (6.2 por ciento). Alrededor de una quinta parte (19.8 por ciento) de la población nacional (23.2 millones) no tenía problemas de ingresos ni carencias sociales, es decir, no eran pobres ni vulnerables (CONEVAL, 2013, p.12).

La medición de pobreza 2012 se realizó con base en una población estimada de 117.3 millones de personas, sin embargo, el mismo reporte advierte que la desagregación de la información permite identificar que los grupos indígenas presentan niveles de pobreza superiores a la media nacional, ya que en estos grupos tres de cada cuatro personas eran pobres; entre la población rural tres de cada cinco personas vivían en esta condición.

A continuación se presentan algunos gráficos incluidos en este reporte que explican cómo se encontraba la situación de pobreza antes de que arrancara la política pública para el combate a la pobreza del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto y cuáles son algunos de los indicadores que determinaron estos resultados.



Con base en el Gráfico 1-2, se puede observar que el número de mexicanos que viven en pobreza moderada es mayor que los que viven en pobreza extrema, siendo estos últimos los que sufren la mayor cantidad de carencias con casi cuatro, sin embargo los primeros presentan carencias que no les permiten salir de esa situación y, peor aún, si salen de ese estrato pasarían al de “grupos vulnerables”, cuyos números demuestran que son más que el número de pobres moderados, presentando casi dos carencias de seis derechos sociales que les permitirían tener un correcto desarrollo humano.

Además, en dicho gráfico se demuestra claramente que la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, solo cubre el derecho social al acceso a la alimentación, es decir, este grupo de personas solo tienen un ingreso que les permite sobrevivir; en cambio la línea de bienestar, presentada con fuente amarilla, equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes, lo que en teoría le permitiría a una persona comprar mayor cantidad de alimentos.

La siguiente tabla identifica, en términos de derechos sociales, cuáles son las carencias, el porcentaje de personas que las tienen, cuáles son las más frecuentes, así como el número de personas que viven por debajo de las líneas de bienestar anteriormente señaladas en el gráfico 1-2.

Tabla 1-2 Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, México, 2012

Indicadores	Porcentaje	Millones de personas	Carencias promedio
Pobreza			
Población en situación de pobreza	45.5	53.3	2.4
Población en situación de pobreza moderada	35.7	41.8	2.0
Población en situación de pobreza extrema	9.8	11.5	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.6	33.5	1.8
Población vulnerable por ingresos	6.2	7.2	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.8	23.2	0.0
Privación social			
Población con al menos una carencia social	74.1	86.9	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	23.9	28.1	3.5
Indicadores de carencia social			
Rezago educativo	19.2	22.6	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	21.5	25.3	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	61.2	71.8	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	13.6	15.9	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.2	24.9	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	23.3	27.4	2.9
Bienestar			
Población con ingresos inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	20.0	23.5	2.5
Población con ingresos inferior a la Línea de Bienestar	51.6	60.6	2.1

Fuente: CONEVAL. 2013. Informe de la pobreza en México 2012. México. CONEVAL. p. 22.

De acuerdo a la tabla 1-2 y la explicación dada por el CONEVAL (CONEVAL, 2013, p. 23) en el grupo de personas pobres las carencias sociales que más se identifican en la población son, de acuerdo al orden de importancia, las siguientes: acceso a la seguridad social (85.3%); acceso a la alimentación (37.6%); acceso a los servicios básicos en la vivienda (35.1%); rezago educativo (28.4%); acceso a los servicios de salud (26.8%), y calidad y espacios de la vivienda (23.7%).

Entre las personas en pobreza extrema el orden de las carencias sociales fue el siguiente: acceso a la seguridad social (96.4%); acceso a los servicios básicos en la vivienda (71.8%); acceso a la alimentación (60.8%); calidad y espacios de la vivienda (50.9%); rezago educativo (47.7%), y acceso a los servicios de salud (38.3%).

Una vez analizados estos números se puede concluir que la pobreza moderada era un problema que había que atender ya que estaba entre la superación de la condición de

pobreza y la caída a esta situación en su forma más extrema. Los resultados anteriores arrojados por el CONEVAL son bastante oportunos pues permiten tener una visión interna elaborada por una institución nacional. En el plano exterior ya se han presentado los datos del BM en el capítulo 1, pero bien vale recurrir a otra de las instituciones más reconocidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esta comisión en su trabajo titulado *Panorama Social de América Latina 2013*, publicado en 2014, menciona que la pobreza en México afecta al 37.1% de la población (CEPAL, 2014, p. 19), es decir, a 43.5 millones de mexicanos, menos de los que pronostica el CONEVAL, sin embargo la diferencia radica en la forma de medir la pobreza ya que la CEPAL utiliza dimensiones e indicadores que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1-2 Dimensiones, indicadores de carencias y ponderaciones para la medición de la pobreza sobre la base de indicadores clásicos de necesidades básicas insatisfechas	
Cuadro 2	
Dimensiones, indicadores de carencias y ponderaciones para la medición de la pobreza sobre la base de indicadores clásicos de necesidades básicas insatisfechas	
Dimensiones	Indicadores de carencias
Agua y saneamiento	
Carencia de acceso a fuentes de agua mejorada	Áreas urbanas: cualquier fuente de agua excepto red pública Áreas rurales: pozo no protegido, agua embotellada, fuentes de agua móvil, río, quebrada, lluvia y otros
Carencia de sistema de eliminación de excrementos	Áreas urbanas: no disponer de servicio higiénico o de un sistema de evacuación conectado a red de alcantarillado o fosa séptica Áreas rurales: no disponer de servicio higiénico o tener un sistema de evacuación sin tratamiento
Energía ^a	
Carencia de energía eléctrica	Hogares que no tienen electricidad
Combustible para cocinar riesgoso para la salud	Hogares que usan leña, carbón o desechos para cocinar
Vivienda ^b	
Precariedad de materiales de la vivienda	Vivienda con piso de tierra, en zonas rurales y urbanas, o precariedad de los materiales del techo y muros
Hacinamiento	Tres o más personas por cuarto, en áreas rurales y urbanas
Educación	
Inasistencia a la escuela	En el hogar, al menos un niño en edad escolar (6 a 17 años) que no asiste a la escuela
No logro de un nivel educativo mínimo	En el hogar, ninguna persona de 20 años o más alcanzó un nivel educativo mínimo. - Personas de 20 a 59 años: no cuentan con baja secundaria completa - Personas de 60 años y más: no cuentan con primaria completa

Fuente: CEPAL. 2013. *Panorama Social de América Latina*. Chile. CEPAL. p. 20

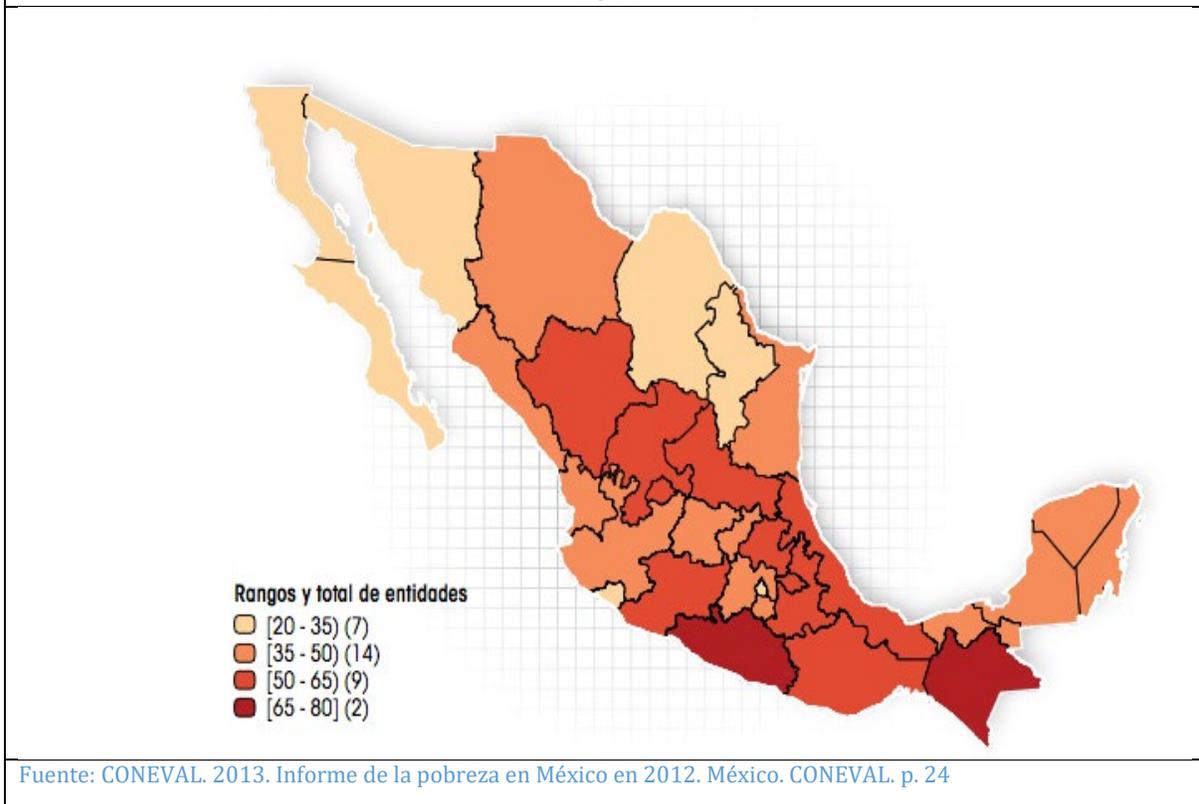
Como se observa, se utilizan al mismo tiempo indicadores distintos y similares a los de CONEVAL, no obstante la CEPAL no contabiliza la pobreza moderada ni extrema, de ahí la diferencia en sus resultados en cuanto al número de pobres en México, sin embargo, y pese a estas diferencias, ambos diagnósticos son válidos y útiles para generar una política pública encaminada a solucionar este problema social.

Existen 43.5 o 53.3 millones de personas en pobreza, el número es alarmante y se dejaba claro que los programas previos para el combate a la pobreza no habían logrado su objetivo prioritario, por estos números era necesaria una revisión en la política pública dirigida a su combate.

2.4 Mapa territorial de la pobreza.

Con el objetivo de situar territorialmente a la pobreza, el CONEVAL realiza mapas correspondientes a la realidad nacional para situar geográficamente esta condición social y así tener presentes qué entidades federativas cuentan con un mayor índice de pobreza, cuáles con menor y cuáles tienen índices que se encuentran en la media, a continuación se presenta uno que explica la pobreza por entidades federativas.

Mapa 1-2 Porcentaje de la población en situación de pobreza según entidad federativa, México, 2012.



Como se muestra en el mapa 1-2, Guerrero y Chiapas son las entidades federativas cuya población es mayoritariamente pobre con 69.7% y 74.7% respectivamente; mientras que las entidades federativas cuya población es minoritariamente pobre son Nuevo León con el 23.2% y Coahuila con el 27.9%; en lo que respecta a las entidades que tienen alto grado de su población en situación vulnerable resaltan: Aguascalientes con el 46.2% y Sonora con el 41.3%. “La brecha entre el estado con mayor proporción de pobres (Chiapas) y de menor proporción (Nuevo León) fue de 51.4 puntos porcentuales, lo cual hace evidente la desigualdad existente entre estados y regiones en el país” (CONEVAL, 2013, p. 24).

Mapa 2-2 Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema según entidad federativa, México 2012.



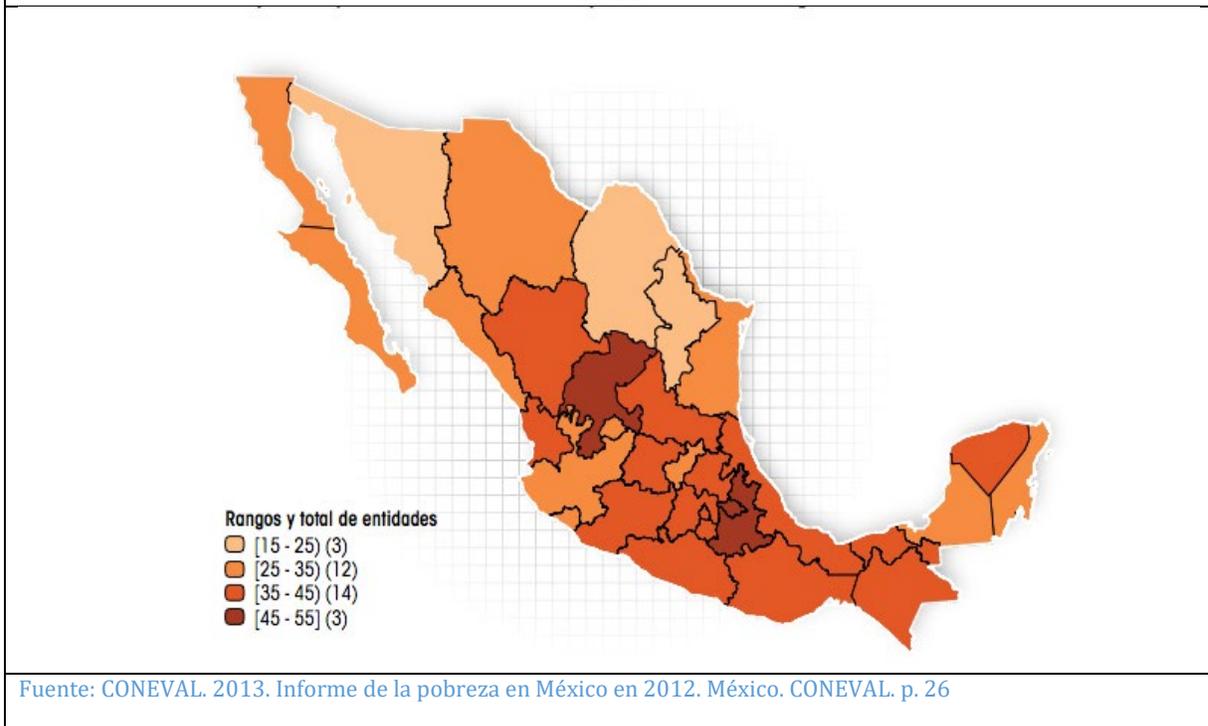
Fuente: CONEVAL. 2013. Informe de la pobreza en México en 2012. México. CONEVAL. p.27

En el mapa 2-2 se hace evidente que la pobreza extrema en México se concentra en Guerrero y Oaxaca que tienen al 30.0% y 23.3%, respectivamente, de su población en condiciones de pobreza extrema; en tanto el Nuevo León y el Distrito Federal cuenta entre su población con el menor porcentaje de este tipo de pobreza con tan solo el 2.4% y el 2.5%, respectivamente.

Otro dato interesante que revela este mapa es que la pobreza extrema en nuestro país está prácticamente superada al ser solo dos entidades federativas las que presentan este nivel de pobreza, mientras que 22 entidades federativas presentan población inmersa en dicha situación con un porcentaje de tan solo un dígito y solo 8 entidades federativas cuentan con niveles de pobreza extrema que presentan dos dígitos (que en ningún caso rebasan el 30% de su población).

Se observa, además, que el estado de Guerrero, en donde se encuentra el municipio de Mártir de Cuilapa, tiene altos niveles de pobreza extrema y destaca además como una de las entidades federativas con el segundo índice de desarrollo humano con el 0.679, solo por debajo de Chiapas que tiene un índice de desarrollo humano de 0.667. Dichos índices están expresados en una publicación del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo humano en México (PNUD, 2015) que se mide a partir de indicadores como salud, educación y trabajo. Es decir, no se vislumbra la manera en que Guerrero y Chiapas logren salir de esta situación.

Mapa 3-2 Porcentaje de la población de pobreza moderada según entidad federativa, México, 2012.



A diferencia de los mapas anteriores, en el mapa 3-2 no aparecen en los peores lugares Guerrero y Oaxaca. Las entidades federativas que presentan mayor población con pobreza moderada son Tlaxcala, con el 48.8%, y Puebla, con el 46.9%; en cambio, las entidades federativas que presentan menor porcentaje de población en esta condición, que sitúa a una persona con casi 3 carencias de derechos sociales, son Nuevo León y Sonora, con el 20.8% y el 24.2%, respectivamente.

Con esta serie de mapas presentados se puede concluir que:

De los 53.3 millones de personas pobres en el país, las entidades que aportaron la mayor cantidad de personas en esta situación fueron el Estado de México, Veracruz, Puebla, Chiapas, Jalisco, el Distrito Federal y Guanajuato; juntas, estas siete entidades concentraron poco más de la mitad de la población pobre del país (27.3 millones). La pobreza extrema afectó a 11.5 millones de personas y tan sólo cinco estados (Chiapas, Veracruz, Guerrero, Puebla y el Estado de México) acumularon más de la mitad del total de pobres extremos (5.9 millones) (CONEVAL, 2013, p. 29).

Sin lugar a dudas estos mapas ayudan en gran medida a conocer la magnitud y concentración geográfica de la población en situación de pobreza, tanto extrema como moderada, identificando las entidades federativas donde el actuar gubernamental, por medio de políticas públicas, debe ser prioritario.

2.5 Combate a la pobreza en perspectiva de política pública.

El gobierno con sus políticas tanto sociales, como económicas o culturales, es el principal responsable de situar o no al ser humano en la condición social denominada pobreza, para bien o para mal sus decisiones influyen en la vida diaria de los hombres, al ser el encargado de crear las condiciones bajo las cuales puede desarrollarse la sociedad; estas pueden ser favorables y adversas, las primeras sin lugar a dudas generan bienestar entre los gobernados, pero las segundas suelen convertirse en problemas a resolver por parte del gobierno; tales pueden convertirse en reclamos sociales que son vistos como necesidades y es ahí donde el gobierno necesita actuar para solucionarlas.

Las políticas públicas deben entenderse como “un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas, dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencias de los interesados” (Bertín, 2010, p. 4), en pocas palabras son la consecuencia de acciones que conducen a una respuesta institucionalizada a una situación juzgada como problemática.

Se distinguen de cualquier otra política por su objetivo, debido a que está diseñada para solucionar un problema y en cuanto éste se resuelva debe desaparecer al haber alcanzado su meta. Se dice que es una especie de carta que los gobiernos utilizan cuando necesitan dar respuesta a problemas generalizados entre la sociedad, por lo cual la valía de éstas es su alta carga de pragmatismo.

Cabe destacar que las políticas públicas no son una disciplina teórica, debido a que se refieren a una ciencia práctica, cuyo objetivo es entender el proceso de adopción de políticas de manera tal que se establezca un diagnóstico acertado de la situación para así mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles para la consecución de la meta a alcanzar.

Los recursos destinados a los programas federales son esenciales para el cumplimiento de la respuesta a ejecutar; al ser el gobierno la institución encargada de administrarlos, manejarlos y gastarlos, los gobernantes tiene en su poder la facultad de decidir la manera en que se llevará a cabo la política pública seleccionada.

La política pública no puede entenderse en el vacío, como coloquialmente se dice, al “ahí se va”, sino que implica la participación de múltiples actores, pero sobre todo de un proceso que consiste en:

Plantear una agenda política y de acuerdo a ella formular una política como resultado de la evaluación previa del problema, posteriormente llegar a un proceso de decisión que involucra un proceso de articulación técnico-política –lo deseable y lo posible- tomando en cuenta todo esta se llega a la implementación que es poner en la realidad la política y por último se realiza una evaluación llamada *expost* que logre retroalimentar a la política (Gómez, 2010, p. 4).

En el marco del combate a la pobreza las políticas públicas suelen llevar una alta carga de responsabilidad al momento de evaluar a la pobreza. Esto se debe a que generalmente, y no solo en nuestro país, la pobreza y la forma de enfrentarla “es tratada como un problema social, separable de la falta de empleos e ingresos, del contexto mayor de falta de desarrollo, de las tendencias de crecimiento y, especialmente de las políticas económicas que generan o preservan la enorme desigualdad en la distribución del ingreso” (Verdera, 2007, p. 246).

En otras palabras se puede afirmar que una política pública por sí sola, por muy exitosa que sea, no resolverá ni mucho menos erradicará la pobreza, es por eso que cualquier tipo de política pública para combatir la pobreza debe estar apegada a un proyecto nacional de desarrollo en donde se vislumbre cómo se espera que se encuentre el país dentro de por lo menos 5 años y cuáles serán las acciones que llevarán al país a ese supuesto a futuro.

Esto se relaciona fundamentalmente con el capítulo 1 y las teorías que explican el fenómeno de la pobreza; para explicarlo mejor Schteingtar desarrolló dos paradigmas o modelos de política social en los cuales dice que:

Es posible distinguir dos grandes tendencias en el estudio de la pobreza: la que podría ubicarse dentro de la ingeniería social, y la tendencia socio estructural. La primera está más vinculada con cuestiones administrativas y de política, y dentro de ella se encuentra la medición de la pobreza. Esta orientación tiende a aislar la pobreza de la estructura social más amplia y a considerarla como un problema que puede enfrentarse por medio de la política social; la pobreza, entonces, resulta ser un concepto normativo, y tiene que ver con una condición social que requiere de algún mejoramiento de los grupos implicados. La segunda orientación, en cambio, se interesa por las instituciones sociales y por los procesos a través de los cuales se crea y reproduce la pobreza, con lo cual ella se ubica en el contexto de la sociedad global (Schteingtar, 1999, p. 337 y 338).

Con dicha afirmación se puede decir que una política pública para el combate a la pobreza individualiza el problema, es decir hace responsable al individuo de la situación en la que se encuentra; en cambio, el segundo modelo responsabiliza a las instituciones como generadoras de pobres, en ambos modelos puede existir la política pública, la cuestión fundamental de la descripción de Schteingtar es la forma en que es vista la pobreza y la manera en que se ataca ya que mientras una busca tratar individualmente al ciudadano en condición de pobreza y aislarlo del proceso de desarrollo nacional; la otra busca atacar el problema desde una perspectiva económica utilizando políticas públicas para el desarrollo económico que a su vez provoquen la disminución de la pobreza.

Específicamente en México han existido una gran cantidad de críticas a la política pública para el combate a la pobreza ya que, además de no disminuirla, “el uso político de los

recursos públicos, en particular los dirigidos al desarrollo social, que históricamente se han caracterizado por rasgos clientelistas, patrimonialistas y corporativistas” (Gómez, 2009, p. 15).

Tras lo anterior, es oportuno preguntarse, entonces ¿realmente sirven las políticas públicas para el combate a la pobreza?, la respuesta debe ser bien argumentada más allá de su funcionalidad o resultados, por ello en una primera aproximación se puede decir que las políticas públicas contra la pobreza son una práctica manera de formular de mejor forma la respuesta institucional a este problema, coordinando las acciones con base en los factores que provocan que la gente viva en esta situación.

Los programas sociales, como se observó en el capítulo anterior, han logrado reducir carencias como el acceso a la salud, vivienda y rezago educativo, pero, mientras el ingreso de los mexicanos no mejore, seguirá aumentando la pobreza. El secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Gonzalo Hernández Licona, expreso en una entrevista que “la eficiencia de los programas sociales depende de tres cosas: que estos estén bien diseñados y alineados con las necesidades, que tengan la cobertura correcta y que tengan un presupuesto suficiente y consistente” (CNNMéxico, 2013).

En conclusión, las políticas públicas para el combate de la pobreza no pueden cargar con toda la responsabilidad de erradicarla ya que, como se observó anteriormente, los factores que la determinan son diversos y son generados principalmente por el grado de desigualdad social, el número de empleos generados, el salario bien remunerado y muchas más variables que están incluidas dentro del desarrollo económico del país.

Es conveniente subrayar que las políticas públicas podrán mover ligeramente indicadores que se reflejen al momento de evaluar pero eso no significa que la política pública fue exitosa sino, por el contrario, se estaría hablando de que fue utilizado con fines políticos y no como solución real al problema. Por ello más allá de una política pública para el combate de la pobreza, México requiere:

Un acelerado crecimiento económico y un proceso gradual de redistribución del ingreso a fin de comenzar a revertir las enormes desigualdades y condiciones de pobreza que existen en la actualidad. Se requiere acelerar el proceso de acumulación de capital e iniciar el restablecimiento del mercado interno mediante el aumento paulatino de los salarios reales basado en crecimientos paralelos de la productividad laboral y de la productividad total de los factores (Hernández, 2000).

Capítulo 3

El diseño de PROSPERA

Este capítulo aborda cómo es la manera en que está diseñado el programa PROSPERA. Para ello se comenzará con una explicación del marco jurídico que lo respalda. Posteriormente se proseguirá a exponer los recursos monetarios, es decir el presupuesto con el que cuenta. Una vez señalado esto, se destacan las acciones y los objetivos contra la pobreza, y se concluye con una breve descripción de la transversalidad de dicha política pública.

3.1. Marco jurídico del combate a la pobreza en México.

En la mayoría de los países occidentales, por no decir que en todos, la Constitución Política es la máxima ley existente, México no es la excepción. Al considerar esto, sonaría lógico la revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para entender cómo se concibe la pobreza desde ahí, pero para sorpresa, la pobreza no se encuentra en ninguna de las líneas de la Constitución. Lo que obliga a inferir apenas cómo se aborda dicha problemática.

Pues bien, para comenzar la explicación de las bases jurídicas que respaldan a PROSPERA, se necesita observar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 3° el derecho de todo individuo a recibir educación y en su artículo 4° el deber del Estado de garantizar el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad así como el derecho a la protección de la salud.

Con base en estos artículos se puede considerar que las personas que no tienen acceso a estos derechos sociales son considerados pobres; esto debido a que en los artículos antes mencionados están tres de los más importantes indicadores, expuestos en el capítulo anterior, que se utilizan para medir la pobreza.

Es un hecho que con esto no basta para sustentar jurídicamente el diseño de PROSPERA, pero sí sirve para tener una primera aproximación. La segunda y más clara concepción se ubica en la Ley General de Desarrollo Social, cuyo objetivo se encuentra enunciado en su artículo 1°, fracción I, que consiste en garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, con base en el aseguramiento del acceso de toda la población al desarrollo social y en el establecimiento en su artículo 6° de los derechos para el desarrollo social, la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social.

Según el artículo 14, fracción I de dicha ley, la superación de la pobreza se debe dar a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.

En la ley general de desarrollo social se establece en el artículo 43, fracción II que:

Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría (de Desarrollo Social) formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionados con la materia.

Este artículo deja claro que el Programa Nacional de Desarrollo Social depende exclusivamente del Ejecutivo y de su gabinete legal y ampliado. Ahora bien, el tema de la pobreza y la atención de esta corresponden únicamente a la Secretaría de Desarrollo Social ya que así se establece en el artículo 32, fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de: II. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza y III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.

Con base en los artículos anteriormente señalados, el 5 de Septiembre de 2014 se publicó el decreto que creó PROSPERA; en dicho decreto se estipula en sus artículos 1º, 2º y 3º: la creación de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de inclusión social, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, dicha coordinación contara con autonomía técnica y de gestión, además de que tiene por objeto formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución de PROSPERA, así mismo propondrá estrategias y acciones para mejorar la educación, la salud, la alimentación, la generación de ingresos y el acceso a los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

De acuerdo con los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 del Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA, publicado el 5 de Septiembre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, para el ejercicio de sus atribuciones cuenta con:

1. Un **consejo** que estará integrado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social quien lo presidirá; de Hacienda y Crédito Público; de Economía; de Educación Pública; de Salud; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; del Trabajo y Previsión Social dicho consejo tiene las siguientes funciones:

- 1) Autorizar las políticas de coordinación, seguimiento, supervisión y evaluación de PROSPERA;
- 2) Definir los lineamientos y las estrategias para la operación y seguimiento de PROSPERA;

- 3) Analizar los informes de avance, cumplimiento programático, resultados e impactos de las acciones de PROSPERA y, en su caso, emitir recomendaciones para su mejor funcionamiento;
- 4) Revisar y modificar, en su caso, a propuesta de cualquiera de sus integrantes, las decisiones del Comité Técnico.

2. Un **coordinador nacional** que es nombrado por el presidente de la República, a propuesta del secretario de Desarrollo Social y tiene las siguientes funciones:

- 1) Proponer al Consejo los lineamientos aplicables a los compromisos o corresponsabilidades que deberán adquirir las familias beneficiarias de PROSPERA;
- 2) Proponer al Consejo los criterios para la aplicación de los montos de las transferencias de apoyo alimentario y de beneficios para la educación comprendidos en PROSPERA;
- 3) Administrar, supervisar y evaluar el ejercicio de recursos y la ejecución de acciones de PROSPERA;
- 4) Establecer los mecanismos de vinculación con los programas y proyectos de mejora al ingreso y proponer modificaciones a las reglas de operación a cargo de otras dependencias;
- 5) Someter a la aprobación del titular de la Secretaría de Desarrollo Social los programas operativos y los anteproyectos de presupuesto anuales de la Coordinación;
- 6) Formular los proyectos de manuales de organización y procedimientos de la Coordinación y someterlos a la aprobación del titular de la Secretaría de Desarrollo Social;
- 7) Coordinar el diseño y ejecución de las acciones de difusión de PROSPERA;
- 8) Aprobar el diseño, producción y distribución de materiales de información y divulgación a la población objetivo de PROSPERA;
- 9) Coordinar el desarrollo de evaluaciones, estudios y consultorías especializados en materia de desarrollo e inclusión social que mejoren los resultados de PROSPERA;
- 10) Informar periódicamente al Presidente de la República, al titular de la Secretaría de Desarrollo Social y al Consejo sobre los avances, resultados e impacto de PROSPERA;
- 11) Administrar los recursos humanos, materiales y financieros de la Coordinación, así como celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de sus atribuciones;
- 12) Proponer al titular de la Secretaría de Desarrollo Social la delegación de sus atribuciones en servidores públicos subalternos, y
- 13) Las demás que le otorguen el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y otras disposiciones jurídicas, así como las que le confiera el titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

3. Por último, la Coordinación cuenta con un comité técnico que funciona como un órgano de apoyo para la misma y está integrado por los representantes de las Secretarías

de Desarrollo Social; de Hacienda y Crédito Público; de Economía; de Educación Pública; de Salud; de Agricultura , Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación; del Trabajo y Previsión Social; y del Instituto Mexicano del Seguro Social, quienes deben tener, al menos, nivel de Director General u homólogo, este comité debe reunirse cuando menos en forma bimestral y sus funciones son las siguientes:

- 1) Asesorar al Consejo y al titular de la Coordinación en los asuntos que éstos le encomienden;
- 2) Aprobar el proyecto de Reglas de Operación de PROSPERA y sus modificaciones;
- 3) Proponer medidas que incentiven la eficiencia y la transparencia de PROSPERA;
- 4) Dar seguimiento a las acciones a cargo de las dependencias y entidades que participen en PROSPERA.

Sobre estas bases jurídicas es como se estructura PROSPERA, el funcionamiento, las acciones y los objetivos que persigue el programa serán abordados más adelante, ya que no se puede hablar de un programa gubernamental sin observar cuál es el marco legal que lo respalda y, como se observó, las bases jurídicas corresponden a un proyecto de nación en el cual es el Estado el que debe de dotar a los individuos de las herramientas necesarias para su correcto desarrollo.

3.2 Recursos monetarios.

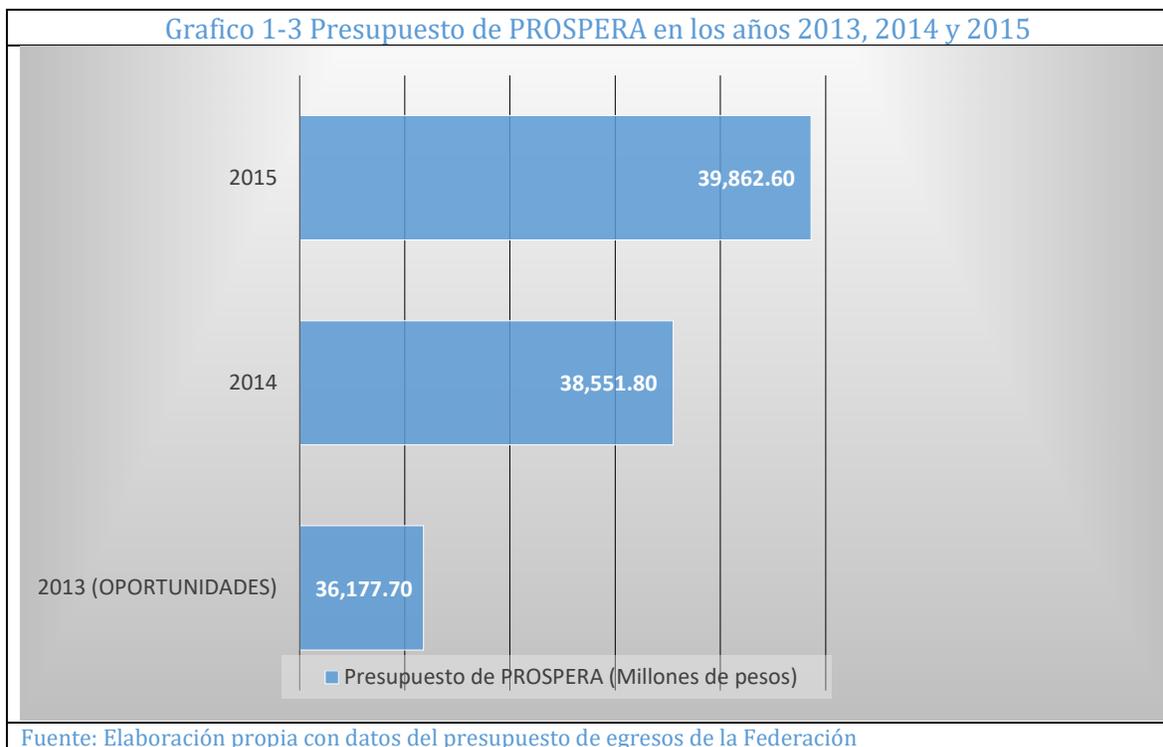
Un recurso es un medio, de cualquier clase, que permite la obtención de lo que se desea o se necesita, en este apartado se hará referencia específica a los recursos monetarios, es decir, al presupuesto con el que ha contado el programa en el periodo establecido por este trabajo.

La historia de la política pública para el combate de la pobreza en México, como se ha revisado en el capítulo 2, se ha caracterizado por dotar de recursos vastos y específicos a los programas de este tipo, sin embargo no solo son los recursos los que deben importar, sino el destinatario de dichos recursos.

PROSPERA depende directamente del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social, ya que la Coordinación Nacional de PROSPERA es órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social que contará con autonomía técnica y de gestión, es decir, una vez que se le dota de presupuesto depende de dicho órgano el decidir dónde y en qué ramos se erogarán los recursos.

Cabe destacar que a pesar de que el presupuesto destinado al programa es parte del mismo que se le da a la Secretaría de Desarrollo Social, el presupuesto ya está etiquetado desde la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados, es decir, es el Ejecutivo Federal quien en su iniciativa decide con cuánto dinero contará PROSPERA.

Para hacer mucho más fácil la comprensión de este apartado, se muestra el siguiente gráfico.



Como se observa en el grafico 1-3, el presupuesto del programa ha sufrido un aumento en términos nominales y reales, obteniendo un aumento de casi 2 mil millones de pesos por año desde 2013, sin embargo cabe especificar que en el 2013 el programa PROSPERA no existía, por el contrario, OPORTUNIDADES era el nombre del programa que combatía a la pobreza. Pese a lo anterior, es importante conocer la cifra del presupuesto debido al periodo que estudia este trabajo. En 2014, año en que se da la transición de OPORTUNIDADES a PROSPERA, se observa un aumento presupuestal, al igual que en 2015 primer año en que legalmente PROSPERA recibió presupuesto.

Un dato interesante de observar es el porcentaje del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social que es destinado a las políticas públicas que combaten directamente a la pobreza. Como se muestra en el cuadro 1-3 tanto OPORTUNIDADES, en su momento, como PROSPERA representaban más de un tercio del presupuesto total de Desarrollo Social, alcanzando el máximo porcentaje en 2013 cuando recibió 36,177.7 millones de pesos, lo que representaba el 37.9% de los 95,251.8 que erogó ese año SEDESOL.

Para el año 2014 el presupuesto de OPORTUNIDADES-PROSPERA fue mayor con 38,551.8 millones de pesos, pero al aumentar el presupuesto total de la secretaría, solo representaba el 34.6%, mismo caso en 2015 cuando PROSPERA obtuvo 39,862.6 de los 117,048.8 millones de pesos que fueron para SEDESOL, lo que representó el 34.0%.

Cuadro 1-3 Representación del presupuesto de PROSPERA respecto al total del presupuesto de SEDESOL

Año	Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social	Presupuesto de OPORTUNIDADES-PROSPERA	Representación porcentual del presupuesto de SEDESOL
2013	95,251.8	36,177.7	37.9%
2014	111,211.3	38,551.8	34.6%
2015	117,048.8	39,862.6	34.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del presupuesto de egresos de la Federación

Por último, respecto a los recursos monetarios con los que cuenta el programa, es importante señalar que los presupuestos mostrados son los efectivamente erogados y etiquetados para los apoyos que brinda el programa en cada uno de los componentes que se mostrarán en el siguiente apartado.

3.3 Objetivos y acciones contra la pobreza.

En este apartado se hablará acerca de los objetivos y acciones emprendidos por PROSPERA para combatir la pobreza. El decreto publicado el 5 de Septiembre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación menciona que con esta política pública de “nueva generación” se espera tener mayor incidencia en la reducción de la pobreza a través del fomento de la productividad de las familias para que sean capaces de generar ingresos por su propia cuenta y disminuyan su dependencia de las transferencias monetarias, facilitando la ampliación de sus trayectorias educativas y su ingreso al mercado laboral formal con el objeto de fomentar su independencia económica.

El objetivo prioritario de este programa es trascender al asistencialismo incorporando la participación social y la inclusión productiva enfatizando la coordinación interinstitucional entre órdenes de gobierno, articulando los esfuerzos institucionales para la atención de la pobreza. De acuerdo a la página oficial del programa (PROSPERA, 2014) el objetivo, la misión y la visión son los siguientes:

Objetivo: Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Misión: Mejorar el ingreso y el bienestar de las familias mexicanas en situación de pobreza, a través de la articulación de acciones con otros programas y estrategias de la política social y de la política económica bajo un enfoque de colaboración interinstitucional, entre los tres niveles de gobierno, con la sociedad civil organizada y la iniciativa privada.

Visión: Para el 2030 se quiere un México donde todos y todas las mexicanas disfruten plenamente de sus derechos sociales y puedan desarrollar sus capacidades con igualdad de oportunidades; donde las familias hayan superado su condición de pobreza a partir de la generación de ingresos por cuenta propia y su integración a la vida productiva del país.

Una vez establecidos los objetivos del programa, es momento de explicar las acciones concretas que realiza el mismo para combatir la pobreza, estas son muchas y se explicarán con puntualidad para su claro entendimiento. Primero que nada es importante decir que “el programa tiene una cobertura nacional, este identifica los hogares que se encuentran en situación de pobreza, por medio de una encuesta de características socioeconómicas y demográficas y si la familia califica se incorpora al programa” (PROSPERA, 2014).

La encuesta es un cuestionario único y complementario, aplicado a nivel nacional para cada uno de los hogares dentro del contexto rural y urbano. En dicha encuesta se registran los datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas y demográficas de todos sus integrantes. Esta información debe ser proporcionada por un informante con residencia habitual en el hogar, con al menos 15 años de edad y que conozca los datos de sus integrantes.

A cada hogar y a cada uno de sus integrantes se les asigna un número de identificación que permite mantener la confidencialidad de la información, para los hogares elegibles como potenciales beneficiarios a partir del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) el Programa deberá completar la información del Módulo de Verificación Domiciliaria y confirmar el cumplimiento de la elegibilidad de estos.

El universo de atención está conformado por el total de localidades del país, cuya atención se prioriza tomando como referencia localidades con demanda ciudadana registrada por la Coordinación Nacional, localidades con hogares registrados en el SIFODE, así como localidades donde no exista presencia del Programa, para las cuales se tomará en cuenta el índice de rezago social establecido por CONEVAL, el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la información estadística disponible a nivel de localidades, el Área Geoestadística Básica del INEGI

(AGEB) y colonias o manzanas generada por Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

Las nuevas familias que resultan elegibles se integran al Padrón Base y se mantienen en este mientras su información socioeconómica se encuentre vigente, con independencia de la metodología de focalización y los criterios y requisitos de elegibilidad, la información socioeconómica de los hogares tiene una vigencia de hasta cuatro años cuando la encuesta realizada haya resultado completa y elegible. Asimismo, la información socioeconómica tiene una vigencia de hasta un año cuando la encuesta haya resultado no elegible.

Cumpliendo con el objetivo de hacer que las familias beneficiarias participen activamente en el programa, la titular beneficiaria, que generalmente es la madre de familia, debe cumplir corresponsabilidades en salud y educación para poder recibir los apoyos monetarios, estas se explicarán a continuación con base a la información contenida en la página oficial del programa (PROSPERA, 2014):

Corresponsabilidades en salud.

- Registrar a toda la familia a la unidad de salud que le corresponde.
- Acudir a las citas médicas cuando le corresponda a cada miembro de la familia.
- Cumplir con la asistencia a los Talleres Comunitarios para el autocuidado de la salud.

Corresponsabilidades en educación.

- Inscribir a sus hijos en educación primaria, secundaria y Media Superior en escuelas autorizadas para el programa.

Una vez que las familias cumplen con estas corresponsabilidades pueden obtener distintos apoyos monetarios, los cuales son explicados a continuación con base en datos obtenidos de la página oficial del programa (PROSPERA, 2015), dichos montos se actualizan semestralmente, los que se utilizan en este trabajo son los del segundo semestre del 2014.

Tabla 1-3 Montos mensuales de apoyos a los beneficiarios PROSPERA	
Monto mensual de apoyos vigentes de julio a diciembre 2014	
Alimentario	\$335.00
Alimentario complementario	\$140.00
Infantil	\$120.00
Adultos mayores	\$370.00

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos obtenidos de la página de PROSPERA

En la tabla 1-3 se puede observar que los apoyos varían de acuerdo a la conformación de la familia y las edades de sus integrantes, en lo que respecta a los apoyos monetarios en términos de alimentación, el primero responde a un apoyo para la compra de la canasta alimentaria; el segundo, llamado “complementario” es para la compra de bienes que se encuentran en la canasta no alimentaria, cabe destacar que existen dos tipos de mediciones de la canasta alimentaria y no alimentaria: la rural y urbana que para el año 2014 tenían costos de “\$914.89 para la canasta alimentaria en zonas rurales y de \$1,291.93 en las áreas urbanas. Mientras que el precio de la canasta no alimentaria es de \$772.13 en zonas rurales y de \$1,344.92 en zonas urbanas” (CONEVAL, 2015).

En cuanto al apoyo infantil, este se otorga a las familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años que podrán recibir bimestralmente un apoyo cifrado en 120 pesos por mes (es decir, que cada bimestre recibirían el equivalente a dos mensualidades: 240 pesos en total). Para fortalecer el desarrollo de los menores, cada familia podrá recibir hasta tres apoyos por este concepto. En lo que respecta al apoyo para adultos mayores, se emite a los integrantes de la familia beneficiaria que tienen 70 años o más y que no son atendidos por el programa Pensión para Adultos Mayores.

Tabla 2-3 Montos mensuales de apoyos educativos a beneficiarios PROSPERA		
Monto Mensual de Apoyos Educativos vigentes desde Julio a diciembre de 2014		
<i>Primaria</i>	<i>Hombres y mujeres</i>	
Primero	\$175.00	
Segundo	\$175.00	
Tercero	\$175.00	
Cuarto	\$205.00	
Quinto	\$265.00	
Sexto	\$350.00	
<i>Secundaria</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Primero	\$515.00	\$540.00
Segundo	\$540.00	\$600.00
Tercero	\$570.00	\$660.00
<i>CAM Laboral</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Primero	\$865.00	\$990.00
Segundo	\$925.00	\$1,055.00
Tercero	\$980.00	\$1,120.00
<i>Educación Media Superior</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Primero	\$865.00	\$990.00
Segundo	\$925.00	\$1,055.00
Tercero	\$980.00	\$1,120.00

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos obtenidos de la página de PROSPERA

Monto de Apoyo de Útiles escolares		
<i>Escolaridad</i>	<i>Adquisición de Útiles</i>	<i>Reposición de Útiles</i>
Primaria	\$235.00	\$115.00
Secundaria	\$440.00	n/a
CAM Laboral	\$440.00	n/a
Educación Media Superior	\$440.00	n/a

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos obtenidos de la página de PROSPERA

Las tablas 2-3 y 3-3 muestran los apoyos destinados al componente educativo a través del otorgamiento de becas y útiles escolares a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias menores de 18 años, que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre primero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada. Las becas de Educación Media Superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años, inscritos en escuelas de modalidad escolarizada.

Las becas se entregan durante los 10 meses del ciclo escolar; en Educación Básica de septiembre a junio y en Educación Media Superior de septiembre a enero y de marzo a julio. El monto del beneficio es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y Educación Media Superior las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, debido a que son ellas, en este nivel educativo, quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas que los hombres.

PROSPERA otorga a los becarios integrantes de las familias beneficiarias un apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares, de acuerdo a lo dispuesto en las Bases de Colaboración suscrito con la Secretaría de Educación Pública (SEP). Los becarios de primaria reciben este apoyo en dos períodos, al inicio del ciclo escolar y al inicio del segundo bimestre; los becarios de secundaria y de Educación Media Superior reciben, al inicio del ciclo escolar, un único apoyo monetario anual.

Los apoyos que reciben los becarios van desde 175 pesos mensuales hasta 1,120 pesos, estos se emiten de acuerdo al grado que cursan los becarios y a partir de secundaria la emisión del apoyo se basa en el grado y el género del becario, siendo más alta la beca para las mujeres.

Monto máximo mensual por familia vigente desde julio a diciembre de 2014		
<i>Apoyo</i>	<i>Con Becarios en primaria y secundaria</i>	<i>Con Becarios en Educación Media Superior</i>
Alimentario	\$335.00	\$335.00
Alimentario Complementario	\$140.00	\$140.00
Subtotal	\$475.00	\$475.00
Monto máximo de becas	\$1,350.00	\$2,470.00

Monto máximo apoyos	\$1,825.00	\$2,945.00
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos obtenidos de la página de PROSPERA		

La Tabla 4-3 muestra el máximo de apoyos monetarios que puede recibir una familia beneficiaria, se observa que la única manera en que los apoyos pueden aumentar es con la inclusión educativa que pudieran tener los menores de 18 años de la familia, este incremento aplica hasta con 3 menores ya que de tener un cuarto menor este no alcanzaría ningún tipo de apoyo.

Hasta aquí se han mostrado 3 componentes (alimentación, educación y salud) que están acompañados de apoyos monetarios, pero existen otros que no necesariamente tienen este carácter, son parte fundamental del cambio que se dio entre OPORTUNIDADES y PROSPERA y se explican a continuación.

Inclusión laboral:

Con el apoyo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Servicio Nacional del Empleo (SNE), el Programa PROSPERA busca incrementar el poder adquisitivo de las familias beneficiarias y fomentar políticas de capacitación y empleo que se traduzcan en mejores condiciones de bienestar social y que les permitan insertarse favorablemente en el mercado laboral. Con la puesta en marcha de programas de capacitación laboral, PROSPERA busca explotar el potencial productivo de la población que apoya, enfocándose en trabajar con los jóvenes de las familias atendidas y contribuir a su salida progresiva de la condición de pobreza.

Con PROSPERA se realizan acciones de coordinación y articulación interinstitucional con los programas existentes de inserción laboral y/o de formación para el trabajo para facilitar la incorporación de las y los integrantes de las familias que atiende y que se encuentran en edad legal de trabajar, particularmente, de las y los jóvenes que ya concluyeron su Educación Media Superior y desean iniciar su vida productiva.

Inclusión productiva:

PROSPERA tiene entre sus propósitos la articulación de la política social y la de desarrollo económico/productivo, mejorando la coordinación operativa entre los principales programas destinados a incrementar la productividad y promover el crecimiento económico para crear más y mejores empleos.

A través de acciones de articulación efectiva PROSPERA incide en la actividad productiva de los hogares que atiende y, particularmente, en la población joven que integra dichos hogares. El resultado que se espera tanto en las familias como en los jóvenes que resulten elegibles para estas acciones de articulación es el de incrementar su productividad y favorecer la generación de ingresos autónomos y sostenibles en el tiempo que les permitan salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella por sus propios medios.

Para que las y los beneficiarios de PROSPERA sean capaces de generar ingresos por su propia cuenta, disminuya su dependencia de las transferencias de los programas sociales y se facilite su ingreso al mercado laboral formal, las familias tienen acceso prioritario a 15 programas federales con salidas productivas, estos serán explicados en el capítulo 4.

Inclusión financiera:

PROSPERA, en conjunto con la Banca Social Mexicana, ha diseñado un esquema de acciones financieras específicas para las y los beneficiarios del programa, con el objetivo de ofrecer herramientas adicionales que les permitan reducir la brecha de inclusión financiera y contribuir a mejorar su calidad de vida. El Programa Integral de Inclusión Financiera incluye:

- Educación financiera: PROSPERA informa y capacita a las y los beneficiarios sobre herramientas básicas del manejo de sus recursos para fomentar el ahorro entre ellos y el uso de servicios financieros que contribuyan a mejorar su calidad de vida.
- Ahorro: Las y los beneficiarios pueden abrir una cuenta de ahorro programado adicional a la cuenta en la que reciben las transferencias monetarias de PROSPERA y decidir cuánto ahorrar para cumplir metas o cubrir gastos que necesiten realizar en el futuro sin comisiones por apertura o manejo de cuenta y con la posibilidad de participar en sorteos premiando el nivel de ahorro. La tasa que paga este instrumento es del 25% al 65% de CETES en función del saldo (desde \$100.00) y el plazo de ahorro.
- Seguros: Las y los beneficiarios contarán con un seguro de vida por muerte accidental sin costo a partir del momento en que reciban su tarjeta bancaria PROSPERA por un monto equivalente a 750 dólares americanos y asistencia funeraria por un valor de hasta \$7,500.00 pesos.
- Crédito: Las y los beneficiarios cuentan con una línea de crédito pre autorizado a una tasa anual de 9.99%; también podrán contar con una línea de crédito adicional quienes ahorren por 6 meses seguidos en un plan de ahorro programado.

Participación Social:

Bajo un esquema de colaboración interinstitucional, entre los sectores privado, público y social y de todos los órdenes de gobierno, la política social de nueva generación pone en el centro de las estrategias de inclusión social y combate a la pobreza al ciudadano como agente de su propio desarrollo. Teniendo al territorio como eje articulador, PROSPERA promueve diversas acciones en torno a los Comités de Promoción Comunitaria con el objetivo de fortalecer la cohesión social y construir una ciudadanía participativa y comprometida con su entorno.

Además de la orientación mediante los Comités de Promoción Comunitaria, PROSPERA cuenta con diversos mecanismos de Atención Ciudadana, cuyo objetivo es asegurar la atención eficiente y de calidad a las solicitudes e inconformidades recibidas a través de los distintos medios, para garantizar el respeto al derecho de petición de la ciudadanía y contribuir al mejoramiento de atención a las familias beneficiarias.

Derecho de audiencia:

Para asegurar que ninguna familia sea dada de baja injustificadamente de los apoyos que otorga el programa, PROSPERA es el primer programa social que implementa el procedimiento de Garantía de Audiencia para todos aquellos beneficiarios que se encuentran en el supuesto de baja, a efecto de hacer valer sus derechos ante una suspensión de apoyos por tiempo indefinido o de manera definitiva. Con ello se evitan prácticas discrecionales y se contribuye a la transparencia en los procesos de incorporación y permanencia del programa.

A lo largo de este subtema se observaron los componentes de PROSPERA, siendo los tres primeros los pilares del programa, garantizando alimentación, salud y educación a la familia beneficiaria. Los componentes representan el objetivo primordial del programa que como se observó es el de contribuir a que las familias beneficiarias logren una independencia económica al margen de los apoyos monetarios otorgados por PROSPERA, es así como se explica en qué ámbitos de la vida de los beneficiarios pretende incidir el programa.

3.4 Transversalidad de la política.

De acuerdo a la Real Academia de la Lengua, la palabra transversal, en su tercera acepción, significa “que implica o trata contenidos de diversos ámbitos, poniéndolos en relación”, esta es una primera aproximación de lo que se puede entender por una política transversal, pero no es suficiente al ser un concepto que tiene distintas acepciones y orientaciones.

Una definición más completa que la anterior es la que se encuentra en un informe de labores de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SMARN, 2012, p. 87):

La transversalidad en la Administración Pública Federal (APF) se da en el momento en el que una o varias políticas públicas son objeto de interés de una o más dependencias o entidades gubernamentales, de tal modo que, la instrumentación de acciones gubernamentales, toca necesariamente dos o más ámbitos de gobierno (federal, estatal o municipal), con lo cual cada uno de ellos actúa en el marco de su responsabilidad, pero siempre de forma coordinada, a efecto de que estas acciones tengan resultados óptimos.

Esta definición es mucho más clara y pone de mejor manera en contexto lo que se hablará en este apartado, sin embargo otro tema a responder es la pregunta ¿Para qué sirve la

transversalidad de la política?, pues bien, se puede decir que “la gestión transversal contribuye a dar una respuesta organizada a la necesidad de incorporar temas, visiones y enfoques a las tareas de la Administración que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales” (Ayuntamiento de Alcorcón, 2015).

Como se ha observado a lo largo de este trabajo, la pobreza no es un tema que pueda resolverse desde un solo enfoque, ni mucho menos con una sola acción, por ello y para combatirla de mejor manera es necesaria la coordinación entre órdenes de gobierno y dependencias gubernamentales que pueden incidir dentro de esta problemática, de manera positiva.

En PROSPERA, tal y como se expuso anteriormente, la transversalidad es una de las principales herramientas de novedad que utiliza el programa, incorporando a diversas secretarías al foro donde se discuten las acciones a ejecutar para combatir la pobreza, es decir, la Coordinación Nacional de PROSPERA y también dentro del comité técnico del programa.

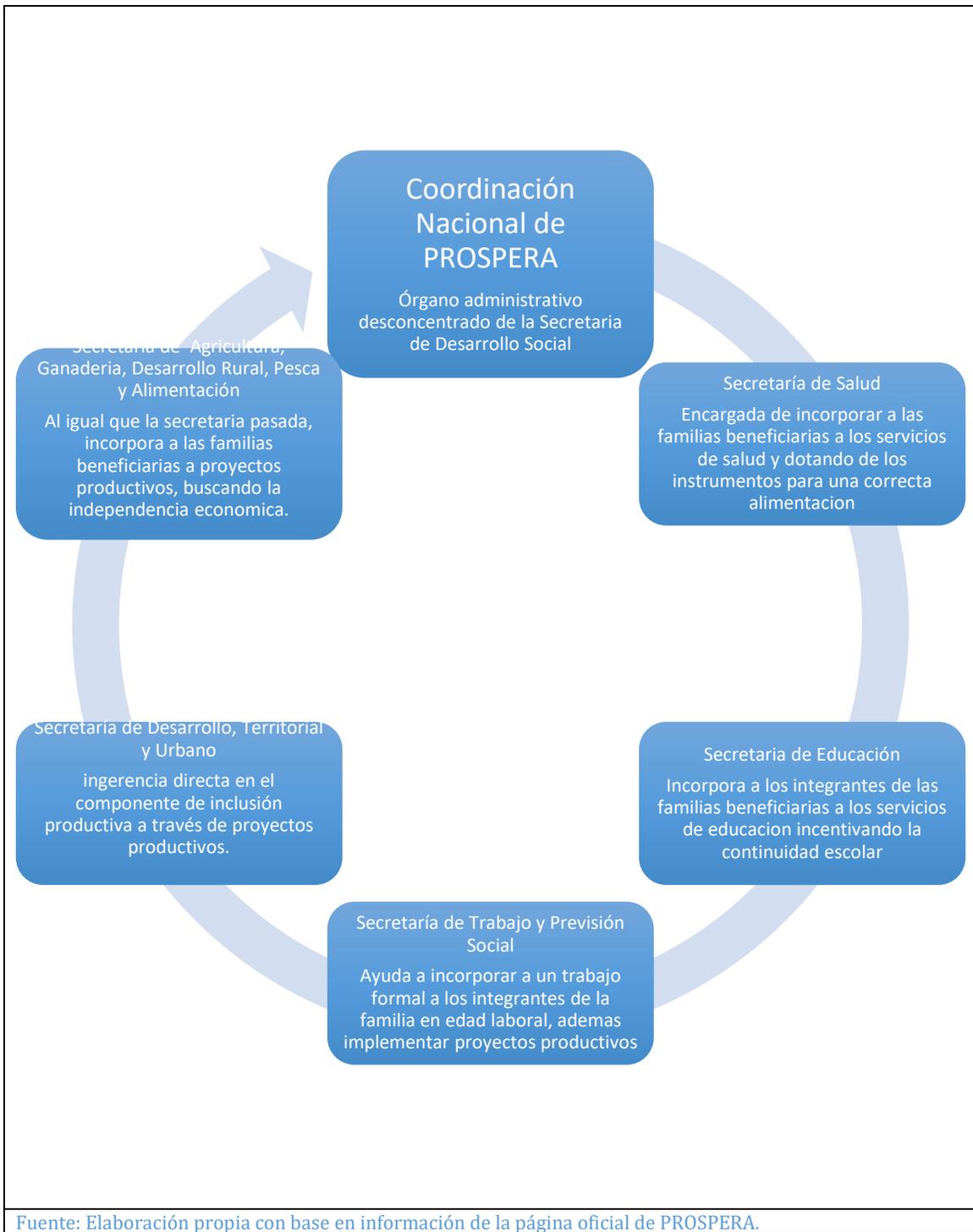
Pero más allá de la institucionalidad que obliga, estructuralmente, a las dependencias federales a participar dentro de la coordinación, existen acciones completas que ayudan a observar la transversalidad de la política, estas pueden desarrollarse y clasificarse en los componentes que conforman el programa:

1. En cuanto a los componentes de salud, alimentación y educación, están incluidas las secretarías de Salud y Educación, mismas que sirven como aduana para que las familias accedan al programa a través de las llamadas corresponsabilidades. Las secretarías mencionadas, junto con la de Desarrollo Social, son las únicas a las cuales el programa les asigna presupuesto para su funcionamiento.
2. El componente de inclusión laboral tiene estricta relación y dependencia de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social quien es la encargada, a través de PROSPERA, de incorporar a los integrantes de la familia beneficiaria en edad de trabajar a un empleo formal con la ayuda del Servicio Nacional de Empleo.
3. Para el caso de la inclusión productiva se puede encontrar mayor transversalidad de la política debido a la participación de múltiples secretarías a través del impulso de proyectos productivos para las familias beneficiarias. Estos proyectos productivos son ofertados por las secretarías de Economía, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Territorial y Urbano y la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; además de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
4. Otra de las vertientes para el combate a la pobreza es la inclusión financiera, componente que, como se observó, brinda educación financiera, tasas preferenciales y la facilitación del otorgamiento de un crédito a las familias beneficiarias a través de la Banca Social Mexicana.
5. En lo que respecta a los componentes de inclusión social, participación social y derecho de audiencia, dependen exclusivamente a la Secretaría de Desarrollo Social y no existe una vinculación con otras dependencias como en el caso de los componentes arriba señalados.

Cabe señalar que la transversalidad de la política observada a través de los componentes del programa permite solo explicar la transversalidad existente entre las dependencias a nivel federal, para identificar esta cualidad entre los diversos órdenes de gobierno es necesario observar los programas con que cuentan para el combate a la pobreza, tanto a nivel municipal, como estatal, los cuales deben estar homogenizados con la estrategia coordinada por PROSPERA.

Como se muestra en el esquema 1-3, la coordinación nacional de PROSPERA es la encargada, como su nombre lo indica, de coordinar todos los esfuerzos institucionales del gobierno federal que puedan influir para la superación de la pobreza, por ello la importancia de revisar la transversalidad de la política ya que esta es la que permite combatir de manera compacta los ámbitos de la vida que provocan que una familia este inmersa en situación de pobreza.

Esquema 1-3 Acciones de las distintas dependencias implicadas en PROSPERA



Capítulo 4

La instrumentación de PROSPERA en Guerrero

Este capítulo aborda la instrumentación de PROSPERA en el estado de Guerrero, describe el trabajo que realizan los operadores del programa en dicho estado y cuál es su función de acuerdo con la estructura del programa. También se explica la articulación que tienen los llamados ‘subprogramas’ con PROSPERA, abordando algunos proyectos que ayudan a la superación de la pobreza por medio de esta política pública.

4.1 Los operadores de PROSPERA en los municipios de Guerrero.

Los operadores pueden definirse como el eslabón que hace posible la integración de los ciudadanos al programa ya que son los encargados de poner en la realidad lo establecido en los objetivos del programa. Además, son los primeros en entablar comunicación con los posibles beneficiarios, así como los que se encargan de supervisar las actividades una vez que las personas adquieren esa calidad.

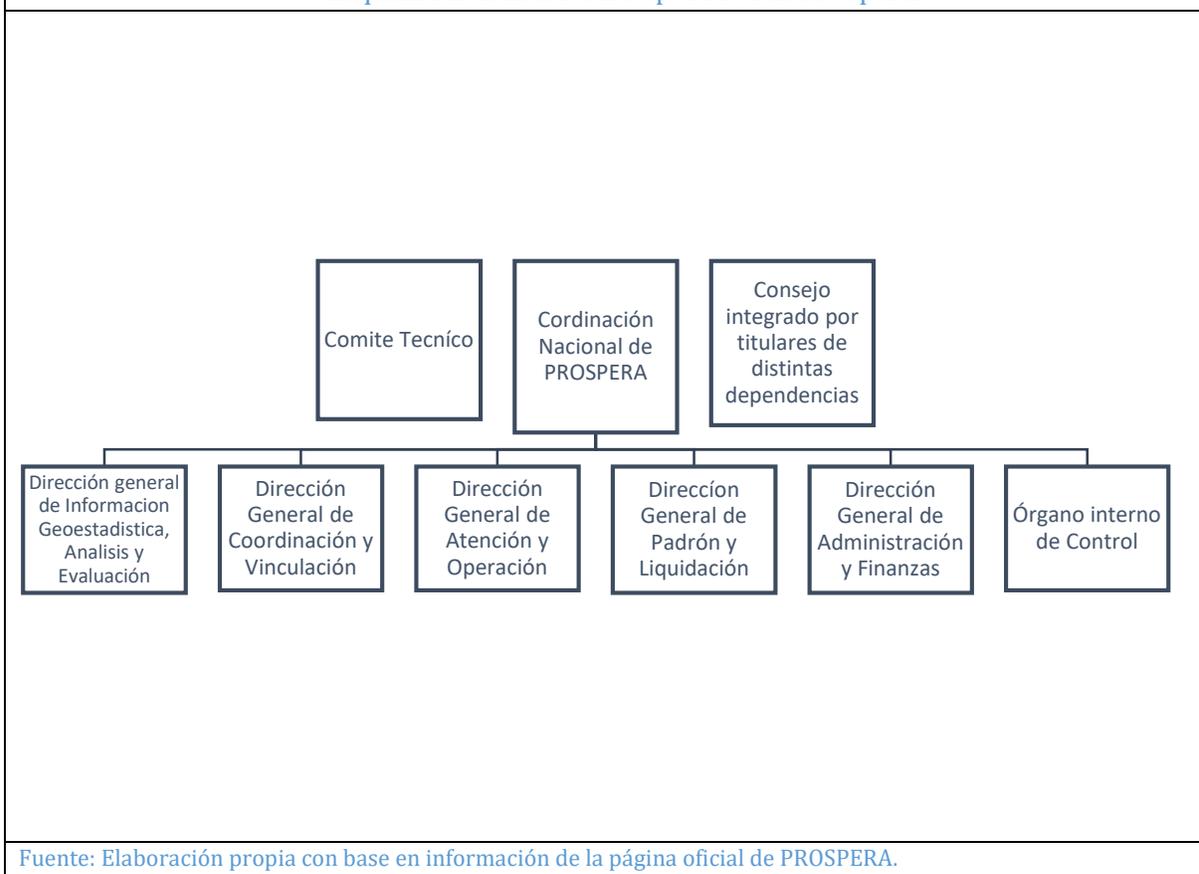
Cabe recordar, como se mencionó en el capítulo 2, que el programa arrancó en 2014 y trabajó con las reglas de operación del programa anterior para el combate a la pobreza, es decir, OPORTUNIDADES. Por ello los datos que se utilizarán para explicar las funciones y facultades de cada operador serán las de dicho programa.

Los operadores son la parte más importante del programa ya que, como su nombre lo indica, son los responsables de operar el trabajo, es decir, de poner en marcha o en movimiento el programa. Gracias a ellos el camino, que va desde la teoría hasta la práctica, puede transitarse.

Los operadores involucrados tienen intereses, valores y preferencias que orientan su desempeño. De acuerdo a la teoría, el conflicto durante la implementación puede incrementarse “cuando intervienen muchos actores con intereses y visiones distintas” (Moreno, 2009, p. 28), es por esto que los operadores deben seguir la normatividad del programa, ya que haciéndolo de este modo se pueden homologar los procesos e incrementar la influencia en la generación y entrega de servicios sociales.

Pese a lo anterior, se debe saber que los operadores del programa van desde el presidente de la Coordinación Nacional de PROSPERA hasta los trabajadores contratados eventualmente que realizan la tarea más dura, los trabajadores de campo. A continuación se muestra un esquema que describe la jerarquía de los operadores de PROSPERA para, posteriormente, explicar cuáles son las funciones que realizan.

Esquema 1-4. Estructura operativa de Prospera.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la página oficial de PROSPERA.

Como se observa en el esquema 1-4, la Coordinación Nacional de PROSPERA es apoyada por un comité técnico y un consejo que se encuentra integrado por los titulares de distintas dependencias y cuyas funciones fueron explicadas con detenimiento en el capítulo 3. Por otro lado, la Coordinación tiene a su mando seis direcciones cuyas funciones serán explicadas a continuación¹.

Dirección general de información Geoestadística, Análisis y Evaluación:

- 1) Dirigir los trabajos para la identificación de las localidades que cumplen con los criterios definidos por la Coordinación Nacional, consistentes en focalizar la atención en zonas de concentración de hogares en condición de pobreza extrema, en las cuales se lleva a cabo la selección de las familias a incorporar al programa.
- 2) Determinar los lineamientos de los sistemas de puntajes para identificar y determinar la permanencia (recertificación, verificación permanente y reincorporación) de las familias beneficiarias para proponerlos a la Coordinación Nacional para su análisis y aprobación en el Comité Técnico Nacional del Programa.

¹ Conviene recordar la aclaración hecha al inicio de este apartado acerca del modelo que significó la estructura de OPORTUNIDADE para la implementación de PROSPERA que arrancó apenas en 2014.

- 3) Coordinar la evaluación externa del programa para proponer recomendaciones que permitan hacer mejoras en los mecanismos de operación del Programa.
- 4) Proponer y coordinar el diseño de estrategias que permitan validar la información socioeconómica que otorgan las familias para ser incorporadas al programa y que posibiliten garantizar que se cumpla con el perfil establecido en las reglas de operación.
- 5) Coordinar la evaluación externa del programa para proponer recomendaciones que permitan hacer mejoras en los mecanismos de operación del Programa.
- 6) Procurar la relación con organismos del sector público, privado y académico, tanto nacional como internacional para compartir metodologías, estudios específicos, enfoques y otros aspectos sobre la evaluación externa.
- 7) Dirigir los trabajos para el desarrollo y administración del sistema de información geográfica y estadística considerando la información de diversas bases de datos para permitir, a través de este medio, la visualización de información integral de los diversos procesos del programa y de vinculación con otros programas de desarrollo social a nivel federal, estatal, municipal y local que así lo requieran.
- 8) Dirigir los trabajos de análisis estadístico de la información socioeconómica y demográfica de los hogares que permitan diagnosticar problemáticas relacionadas en la operación del programa.
- 9) Facilitar la divulgación de los resultados de la evaluación externa entre los sectores de la administración pública (especialmente los que intervienen directamente en el programa: salud y educación), los diferentes niveles de gobierno, la comunidad académica y la ciudadanía en general.

Dirección General de Coordinación y Vinculación.

- 1) Coordinar los trabajos para la revisión de las Reglas de Operación del Programa y dar seguimiento para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- 2) Establecer mecanismos y acciones de coordinación con los sectores de educación y salud para que brinden una adecuada prestación de los servicios a la población beneficiaria, así como la correcta certificación de sus corresponsabilidades.
- 3) Establecer estrategias que permitan la adecuada participación de los sectores que están involucrados en el Programa para que la atención a las familias sea oportuna y eficiente.
- 4) Establecer mecanismos y estrategias de vinculación del Programa con proyectos y acciones de desarrollo social y productivo para ofrecer oportunidades de desarrollo a las familias beneficiarias del Programa.
- 5) Establecer mecanismos para la participación activa de la sociedad civil con el fin de lograr vínculos entre familias beneficiarias y proyectos sociales productivos.
- 6) Establecer vínculos con diversos programas y acciones sociales que fomenten el desarrollo social y productivo de las familias beneficiarias del programa para impulsar y fortalecer sus capacidades.
- 7) Coordinar las estrategias para el cumplimiento de los acuerdos y compromisos del Comité Técnico de la Coordinación Nacional, así como para las modificaciones al marco normativo del Programa.

- 8) Coordinar la información de las sesiones del Comité Técnico de la Coordinación Nacional y elaborar las minutas de trabajo.
- 9) Coordinar estrategias y mecanismos de trabajo con los Comités Técnicos Estatales para el fortalecimiento de las Delegaciones de la Coordinación Nacional en los Estados.
- 10) Establecer una adecuada relación con los gobiernos estatales y municipales para un mejor desempeño en la operación del programa.

Dirección General de Atención y Operación.

- 1) Coordinar la definición y mantenimiento de la estructura territorial que permita descentralizar la operación en sedes de atención cercanas a la población beneficiaria, basadas en la ubicación de la población beneficiaria y sus características culturales, sociales y geográficas, a través de procedimientos estandarizados y objetivos que permitan la distribución de recursos humanos y materiales.
- 2) Coordinar la conformación de la red social integrada por vocales representantes de la población beneficiaria que fortalezca la Contraloría Social, impulse su participación para el logro de los objetivos del programa y coadyuve en generar la capacidad de su autogestión. Integrar y mantener el acervo de los sistemas de gestión de calidad de la Secretaría.
- 3) Impulsar y apoyar la gestión de la operación de las instancias de coordinación interinstitucional en los estados que permita detectar y resolver los problemas operativos para garantizar la entrega de los servicios y productos objetivo del programa.
- 4) Coordinar la elaboración de documentos rectores que definan las estrategias y mecanismos operativos, el establecimiento de los requerimientos y definiciones de sistematización y manuales de procedimientos.
- 5) Coordinar la identificación e integración de todas las acciones operativas del programa para la Planeación Operativa Anual y dar seguimiento a la calendarización bimestral que define las metas y distribución de recursos a nivel zona de atención.
- 6) Impulsar y dirigir instancias técnicas especializadas que definan, a través de la experiencia operativa, factores de productividad y desempeño estandarizados a nivel nacional para el personal operativo.
- 7) Autorizar el presupuesto, distribución y procedimientos de gasto en los estados y Zonas de Atención, así como dar seguimiento a los estados del cumplimiento normativo, supervisión de los procesos de adquisición, contratación de personal operativo y garantizar los apoyos administrativos requeridos.
- 8) Dar seguimiento a la integración de la información operativa y el monitoreo de la ejecución de los procesos y acciones para tomar las decisiones inmediatas requeridas en el contexto de sus atribuciones y coordinar con otras direcciones, sectores y, en general, instancias que conforman la operación del programa para la solución de problemas.

- 9) Impulsar y coordinar acciones de trabajo comunitario con la población beneficiaria para fortalecer la Contraloría Social y la realización de acciones que busquen el logro de los resultados operativos del programa.
- 10) Coordinar acciones de atención a la demanda, su registro y canalización para dar respuesta oportuna a solicitudes, trámites, quejas y denuncias relativas al programa.
- 11) Coordinar y autorizar los procedimientos de supervisión y diagnóstico de la operación en los estados, así como la implementación de sanciones y reconocimientos por su desempeño.
- 12) Coordinar el diseño y aplicación de modelos de formación del personal operativo complementando la normatividad del Servicio Profesional de Carrera para garantizar el desarrollo de las capacidades específicas del programa.
- 13) Coordinar y garantizar los requerimientos para la capacitación operativa necesaria a todo el personal de estructura y honorarios que permita el cumplimiento del desempeño y calidad de su trabajo.
- 14) Impulsar y coordinar la implementación de procedimientos de selección y contratación de personal temporal de honorarios a través de mecanismos similares a la normatividad del Servicio Profesional de Carrera y el registro y sistematización de las evaluaciones de desempeño.
- 15) Coordinar la ejecución en los estados de los procedimientos y lineamientos del Servicio Profesional de Carrera para la selección, capacitación y evaluación del personal.
- 16) Coordinar el diseño de muestras e instrumentos para el levantamiento de información que permita identificar las necesidades de la población beneficiaria y el cumplimiento y calidad de la entrega de productos y servicios del programa.
- 17) Integrar información nacional de diversas fuentes (registro de la operación en campo, supervisión, atención ciudadana, percepción de la población, etc.) en bases de datos históricas que permitan la generación de indicadores para el monitoreo y seguimiento de las diversas acciones de la operación del programa.
- 18) Dar seguimiento a la entrega de los productos y servicios del programa para identificar el nivel de cumplimiento y calidad, difundir sus resultados a todas las instancias operativas para la toma de decisiones y la coordinación de la implementación de proyectos de mejora operativa.

Dirección General de Padrón y Liquidación.

- 1) Definir las políticas, estrategias, lineamientos, normas y procedimientos para la operación y control del padrón de familias beneficiarias del programa.
- 2) Promover el desarrollo de mecanismos para dar acceso a indicadores de resultados y a la información del programa para apoyar la toma de decisiones.
- 3) Establecer las directrices y coordinar los mecanismos idóneos para la emisión de listados de liquidación y la entrega de apoyos monetarios a las familias, la comprobación de los mismos, así como controlar los mecanismos de supervisión del registro de la corresponsabilidad de las familias beneficiarias.

- 4) Establecer, desarrollar e instrumentar con las diversas instituciones públicas y/o privadas los mecanismos idóneos y los procedimientos para la entrega correcta y oportuna de los apoyos monetarios a las familias beneficiarias del programa.
- 5) Establecer las acciones de planeación estratégica necesaria para la alineación de procedimientos de manera que se garantice el uso óptimo de los recursos disponibles; buscado en todo momento la mejora en el servicio a las familias beneficiarias.
- 6) Coordinar y supervisar el adecuado ejercicio del presupuesto relacionado con la entrega de apoyos a las familias y el propio de la Dirección General de Padrón y Liquidación; así como el pago a las instituciones liquidadoras, para cumplir con los objetivos asignados.
- 7) Establecer políticas y mecanismos de análisis de requerimientos, diseño de soluciones, elaboración de proyectos para la implantación de soluciones de infraestructura de cómputo, comunicaciones, sistemas y mecanismos de seguridad informática para su operación, administración y mantenimiento, con la finalidad de suministrar la tecnología requerida para que las diversas áreas del programa cumplan sus objetivos.
- 8) Establecer los mecanismos que impulsen la cultura de la información mediante la capacitación, difusión, asesoría y apoyo en el conocimiento y uso de la tecnología de información a las y los diferentes usuarios, tanto internos como externos del programa.

Dirección General de Administración y Finanzas.

- 1) Formular el Programa Operativo Anual con base en las propuestas presentadas por las diferentes áreas que integran la Coordinación Nacional y con apego a las políticas y lineamientos que emita la SHCP.
- 2) Procurar la oportunidad y eficiencia en la atención de las necesidades de las áreas operativas de la Coordinación Nacional a través de la instrumentación de procedimientos de adquisición de bienes y servicios, apegados a la normativa vigente.
- 3) Coordinar las acciones inherentes al control de activos fijos con los que opera la Coordinación Nacional, para que éstos se encuentren debidamente resguardados y se levanten inventarios periódicos.
- 4) Orientar la instrumentación y cumplimiento de los lineamientos que regulan la aplicación de los recursos asignados a la Coordinación Nacional del programa.
- 5) Instruir la aplicación de los lineamientos que emitan las globalizadoras respecto al control y manejo presupuestal.
- 6) Instruir la implementación de procedimientos a nivel central que aseguren que la contratación del personal y el pago de las remuneraciones correspondientes se lleven a cabo de conformidad con la Ley de Servicio Profesional de Carrera y demás normatividad aplicable.
- 7) Dirigir la realización de las acciones inherentes a la instrumentación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- 8) Instruir y coordinar, en el ámbito de su competencia, la instrumentación de las acciones inherentes al cumplimiento de los compromisos contraídos con motivo

de la suscripción de financiamientos externos. Así como llevar a cabo los trámites y registro de los desembolsos y la emisión de los informes correspondientes.

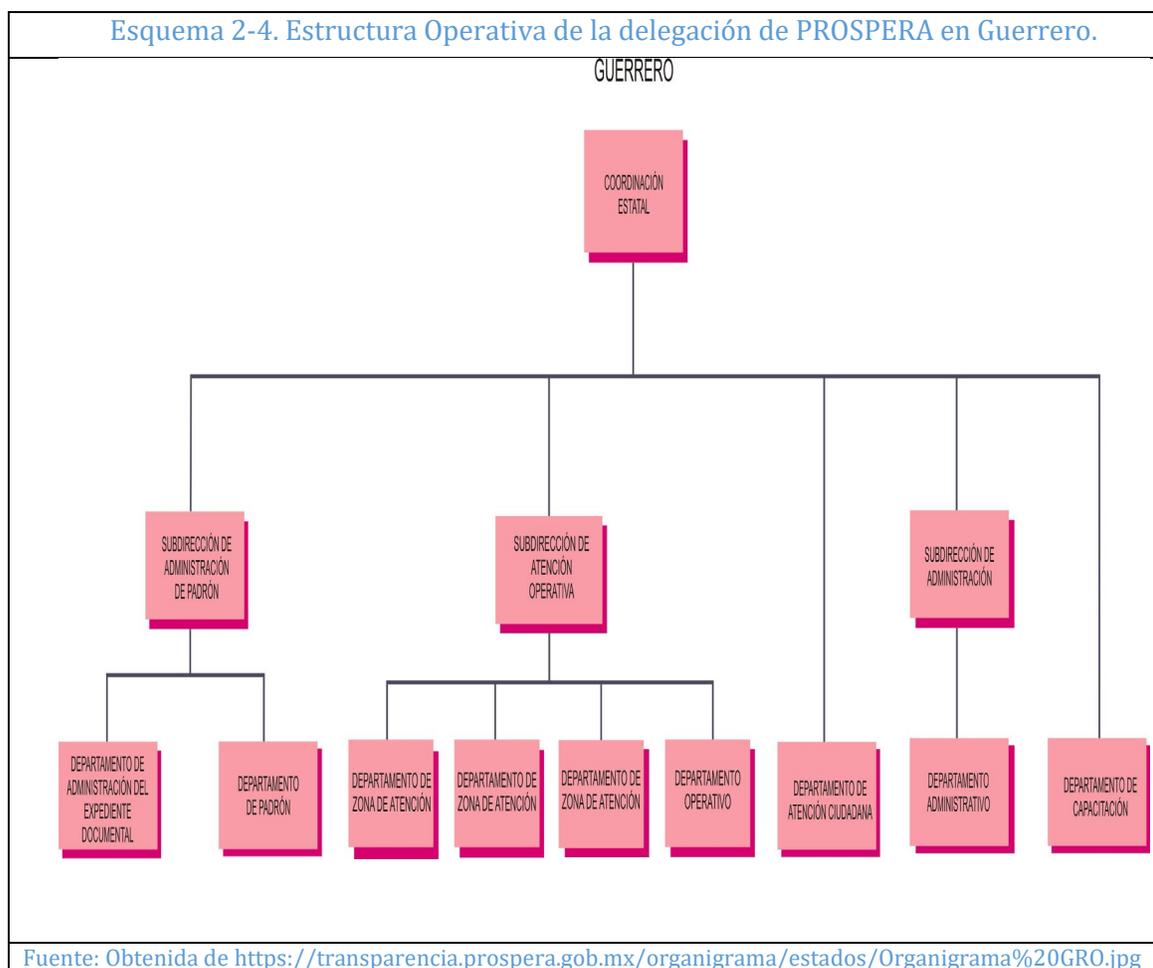
Órgano Interno de Control.

1. Recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios federales que presente la ciudadanía, turnarlos para su atención a la autoridad competente y darles seguimiento hasta su conclusión, así como recomendar, cuando así proceda, la implementación de mejoras en las dependencias, las entidades o la Procuraduría.
2. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formule la dependencia, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
3. Emitir las resoluciones acerca de los recursos de revocación que interpongan las y los servidores públicos, emitir las resoluciones que sobre los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones emitidas por las o los titulares de las áreas de responsabilidades en los procedimientos de inconformidad, investigaciones de oficio y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas previstos en las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma.
4. Llevar los procedimientos de conciliación previstos en las leyes en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obra pública y servicios relacionados con la misma, en los casos en que la o el Secretario así lo determine, sin perjuicio de que los mismos podrán ser atraídos mediante acuerdo de la o del Titular u homólogo de la Coordinación Nacional.
5. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Coordinador Nacional, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control, coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental, vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Coordinación Nacional del programa.
6. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones y visitas de inspección e informar de su resultado a la Coordinación Nacional, así como a los responsables de las áreas auditadas y los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, y apoyar, verificar y evaluar las acciones que promuevan la mejora de su gestión, las auditorías, investigaciones y visitas de inspección señaladas podrán llevarse a cabo por los propios titulares o por conducto de sus respectivas áreas de quejas, auditoría interna y auditoría, desarrollo y mejora de la gestión pública, o bien, en coordinación con las unidades administrativas de la Coordinación Nacional u otras instancias externas de fiscalización.
7. Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto, denunciar ante las autoridades competentes,

por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de este determine, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su caso, solicitar al área jurídica de las dependencias, las entidades o la Procuraduría, la formulación de las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedimiento.

8. Requerir a las unidades administrativas de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES (PROSPERA) la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias, llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría.

La estructura del programa en las entidades federativas es acorde a la mostrada anteriormente, pero el objetivo clave de este capítulo es explicar cómo se opera el programa en Guerrero, para ello se muestra el esquema 2-4, el cual describe la integración operativa del programa en dicha entidad federativa.



Como se observa en el esquema 2-4, la estructura operativa es muy similar al de la Coordinación Nacional, solo que aquí la Coordinación estatal es dirigida por el delegado

federal de PROSPERA, a continuación se explica la función de cada una de las tres subdirecciones que tiene a su cargo la coordinación estatal.

Subdirección de Administración de Padrón: Determinar y dirigir las acciones para la administración del padrón de los beneficiarios del programa, emisión de listados de liquidación y entrega de apoyos monetarios a las familias beneficiarias, así como establecer las políticas y tecnologías de información y de telecomunicaciones necesarias para que el programa pueda cumplir con sus objetivos.

Departamento de administración del expediente documental: Administrar el expediente documental del padrón de beneficiarios, con base en la normatividad y los lineamientos de la materia, con el fin garantizar el resguardo y la correcta administración del mismo; integra la documentación que sustenta la operación bimestral del programa en lo que respecta a la certificación de corresponsabilidades en salud y educación; actualización del padrón de beneficiarios, inscripción de becarios(as) y emisión de apoyos monetarios.

Departamento de padrón: Asegurar el procesamiento de la información requerida para la integración y mantenimiento del padrón de becarios a nivel estatal, para la emisión oportuna de los apoyos educativos del programa, que representan más del 40% de los recursos transferidos a las familias beneficiarias.

Subdirección de Atención Operativa: Definir y coordinar la ejecución de los procesos operativos e implementar las políticas, estrategias y lineamientos funcionales que contribuyan al logro de los objetivos del programa, garantizando la calidad de atención a las familias beneficiarias y el fortalecimiento ciudadano para impulsar el acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social.

Departamento de Zona de Atención: Realizar revisiones periódicas en el archivo documental de los expedientes de las familias beneficiarias en la Delegación Estatal y verificar el seguimiento de las supervisiones realizadas por la Coordinación de la Delegación Estatal a las instituciones liquidadoras de entrega directa. Lo anterior con la finalidad de detectar posibles desviaciones en los procedimientos y normativas vigentes y proponer mejoras en los criterios, procedimientos y reglas de operación en los asuntos relacionados con el mantenimiento al padrón y la entrega de apoyos monetarios.

Departamento Operativo: Definir y coordinar la ejecución de los procesos operativos e implementar las políticas, estrategias y lineamientos funcionales que contribuyan al logro de los objetivos del Programa, garantizando la calidad de atención a las familias beneficiarias y el fortalecimiento ciudadano para impulsar el acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social.

Departamento de Atención Ciudadana: Proporcionar atención eficiente y de calidad a las solicitudes, consultas, reconocimientos e inconformidades presentadas por la población beneficiaria y la ciudadanía en general, con el fin de garantizar el respeto al derecho de petición de los ciudadanos.

Departamento de Administrativo: Analizar y facilitar el desarrollo e instrumentación de los procesos administrativos de acuerdo a la normativa vigente aplicable, así como en la realización de acciones derivadas de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, a fin de propiciar el mejoramiento de dichos procesos.

Departamento de Capacitación: Que las áreas operativas dispongan del personal necesario capacitado y certificado para cumplir con lo establecido en la normatividad del subsistema de capacitación y certificación de capacidades.

Subdirección de Administración: Planear y coordinar la administración de los recursos humanos, financieros, presupuestales, materiales y la realización de las acciones inherentes a la administración de los recursos provenientes de créditos externos, con base en la normativa vigente aplicable, con el fin de apoyar la adecuada consecución de los objetivos de la Coordinación Nacional del Programa.

Así es como está organizado operativamente el programa PROSPERA, debido a la cantidad de direcciones y a las diferentes funciones se decidió partir del nivel federal para, posteriormente, mostrar la organización estatal, específicamente de Guerrero. Con esto el entendimiento es más claro, además de que se logra observar la homologación de los procesos y puestos operativos del programa.

4.2 Los subprogramas y proyectos.

Los subprogramas se pueden definir como aquellos programas sociales operados por distintas dependencias federales que ayudan a mitigar la pobreza y que se articulan con PROSPERA para que los beneficiarios de esta política pública adquieran diversas herramientas por medio de las cuales logren superar la pobreza. A continuación se muestran cuáles son estos subprogramas y qué dependencias los operan.

1. Programa de Apoyo para la productividad de la mujer emprendedora.

Es un programa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), su objetivo es contribuir a impulsar la productividad de las mujeres emprendedoras con 18 años o más, que habitan en los Núcleos Agrarios (ejidos y comunidades) del país mediante el otorgamiento de incentivos para la inversión en proyectos productivos. Es un programa exclusivo para las mujeres que desean iniciar algún negocio, esto además de contribuir al combate de la pobreza ayuda a la inclusión femenina, que en muchas comunidades continúa siendo relegada a labores del hogar.

2. Programa de Apoyo a jóvenes para la productividad de futuras empresas rurales.

Es implementado por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU), está diseñado para lograr que jóvenes entre 18 y 29 años desarrollen y consoliden su propia agroempresa rentable y sustentable, preferentemente en su lugar de residencia, para contribuir al desarrollo y bienestar de la comunidad a través de capacitación, renta de

derechos parcelarios, adquisición de insumos y servicios de acompañamiento empresarial y acceso al financiamiento.

3. Programa de productividad y competitividad agroalimentaria.

Diseñado y operado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el programa busca que las unidades económicas vinculadas con el sector agroalimentario cuenten con inversión para el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico, la población objetivo son, como se mencionaron, las unidades económicas rurales vinculadas con el sector agroalimentario sin importar si se trata de personas físicas o morales.

4. Programa opciones productivas.

Es un programa llevado a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que apoya la implementación de proyectos productivos sustentables económica y ambientalmente, mediante la entrega de recursos económicos capitalizables para la adquisición de activos, conceptos de inversión diferida y capital de trabajo, así como apoyos no capitalizables para la prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación técnico productiva. Adicionalmente, entrega apoyos para la puesta en marcha o consolidación de proyectos que permitan ampliar la capacidad productiva. La población objetivo son todas aquellas personas adultas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar.

5. Programa del fondo nacional para el fomento a las artesanías.

Por sus siglas, el FONART, es dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y busca apoyar a los artesanos mexicanos cuyos ingresos son inferiores a la línea de bienestar, ya que muchas de las personas en esta situación son indígenas y desarrollan técnicas artesanales que son valoradas en el mundo, por ello el programa tiene por objeto coordinar y administrar un proyecto enfocado al mejoramiento de su condición a través de la transmisión de conocimientos en organización, materias primas, procesos productivos, comercialización, informática y administración.

6. Fondo para el apoyo a proyectos productivos en núcleos agrarios.

Es un programa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), su objetivo es contribuir a la generación de empleo e ingreso de mujeres y hombres con 18 años o más, que habitan en núcleos agrarios, mediante la implementación de proyectos productivos. La población objetivo son hombres y mujeres con 18 años o más que residan en el mismo núcleo agrario y se da prioridad a los proyectos que cuenten con la participación de integrantes del conjunto de hogares del padrón de beneficiarios de PROSPERA, e incluso a estos se les brindará asesoría para presentar el proyecto.

7. Programa de fomento a la agricultura.

Es operado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y su objetivo es incrementar la productividad de las unidades económicas rurales agrícolas mediante incentivos económicos, la población objetivo está compuesta por las unidades económicas rurales agrícolas, ya sean personas físicas o personas morales legalmente constituidas.

8. Componente para el acceso al financiamiento productivo y competitivo.

Es un programa llevado a cabo por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y su objetivo es que las unidades económicas rurales cuenten con inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico, a través del incentivo al financiamiento, capitalización, valor agregado, administración de riesgos de mercado, desarrollo de capacidades, investigación y desarrollo tecnológico. La población a la que pretende atender este programa es la integrada por productores agropecuarios y pesqueros, ya sean personas físicas y morales que se dediquen a actividades relacionadas con la producción, transformación, agregación de valor, comercialización, certificación de procesos y productos orgánicos, y servicios del sector agroalimentario en su conjunto u otras actividades productivas definidas por la Secretaría, con necesidades de financiamiento o que requieran incrementar su escala productiva mediante la creación de grupos con infraestructura y equipamiento para mejorar el manejo postcosecha o que busque obtener certidumbre en la comercialización de sus productos.

9. Programa integral de desarrollo rural.

Es un programa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), su objetivo es contribuir a reducir la inseguridad alimentaria, prioritariamente de la población en pobreza extrema de zonas rurales marginadas y periurbanas, dicha contribución pretende realizarse a través del incremento de la producción de alimentos mediante incentivos para la adquisición de insumos, construcción de infraestructura, adquisición de equipamiento productivo, realización de obras y prácticas para el aprovechamiento sustentable de suelo y agua, proyectos integrales de desarrollo productivo, desarrollo de capacidades y servicios profesionales de extensión e innovación rural, fortalecimiento de las organizaciones rurales y esquemas de aseguramiento para atender afectaciones provocadas por desastres naturales.

10. Programa para el mejoramiento de la producción y productividad integral.

Fue diseñado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y su objetivo es consolidar proyectos productivos de la población indígena, organizadas en grupos y sociedades que habitan localidades con 40% o más de población indígena para contribuir a mejorar sus ingresos monetarios y no monetarios, esto a través del otorgamiento de apoyos a la población para el desarrollo de actividades productivas

sostenibles que generen ingresos monetarios y no monetarios que contribuyan a mejorar las condiciones de vida. También se ofrece la asistencia técnica pertinente y necesaria para que los grupos y sociedades apoyadas logren las condiciones adecuadas para producir y, en su caso, comercializar los bienes o servicios correspondientes.

Además se organizan eventos y acciones orientadas a que los grupos y sociedades apoyadas amplíen sus opciones para promover los bienes y servicios que producen, así como integrarse a redes de comercialización que les permitan consolidar su presencia en los diferentes mercados.

11. Programa de Fomento a la Economía Social.

A cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), su objetivo es contribuir a mejorar el ingreso de personas en situación de pobreza mediante el fortalecimiento de capacidades y medios de los organismos del sector social de la economía, así como de las personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas, fortaleciendo las capacidades emprendedoras de las personas beneficiadas.

12. Bécate.

Programa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), está diseñado para apoyar a personas de 16 años o más de todo el país: desempleadas, subempleadas o trabajadores en suspensión temporal de relaciones laborales, con el objetivo de que se incorporen a cursos de capacitación para el trabajo, a través de los cuales adquieren o fortalecen sus conocimientos y habilidades, a efecto de favorecer su acceso o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Otorga al beneficiario una beca económica de uno y tres salarios mínimos durante el periodo de capacitación (de uno a 3 meses). El pago de la beca se otorga de manera mensual por cada día de asistencia a la capacitación. Asimismo, se proporciona apoyo para transporte, así como los materiales de capacitación y seguro de accidentes.

13. Fomento al Autoempleo.

Es un programa diseñado y operado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), tiene como propósito incentivar la generación y consolidación de empleos, mediante la entrega de apoyos económicos que permitan la creación o fortalecimiento de las iniciativas de ocupación por cuenta propia, dichos apoyos otorgados pueden ser mobiliario, equipo, maquinaria o herramienta cuyo costo puede ser de hasta 25 mil pesos por persona y hasta 125 mil cuando el número de integrantes de la iniciativa sea de cinco o más personas.

14. Fondo Nacional Emprendedor.

Es un fondo del Instituto Nacional del Emprendedor, dependiente de la Secretaría de Economía, que tiene como objeto incentivar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, mediante el fomento a la productividad e innovación en las micro, pequeñas y medianas empresas ubicadas en sectores estratégicos, que impulse el fortalecimiento ordenado, planificado y sistemático del emprendimiento y del desarrollo empresarial en todo el territorio nacional, así como la consolidación de una economía innovadora, dinámica y competitiva.

15. Programa para la constitución y operación de unidades y promoción de crédito de garantías líquidas y reducción de costos de acceso al crédito.

Es un programa implementado por Financiera Rural, organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo es impulsar la organización, el diseño, la incubación y el fortalecimiento para fomentar la reactivación del campo mexicano, generar empleos y elevar los ingresos de la población rural, mediante el otorgamiento de apoyos de los programas contribuye a fomentar la consolidación de un campo rentable, la penetración financiera y la adecuada comercialización de los productos del campo.

Como se observó en este listado de 15 subprogramas que complementan las herramientas otorgadas por PROSPERA, su objetivo primordial es incentivar a que la población atendida supere el asistencialismo creado por los apoyos monetarios otorgados para el combate de la pobreza, en otras palabras se dice que el gobierno federal pretende hacer que los beneficiarios de PROSPERA dependan cada vez menos de las transferencias monetarias del programa.

Cabe recordar que la administración del presidente Enrique Peña Nieto, por medio del Plan Nacional de Desarrollo, evidenciaba que:

Para que la ciudadanía goce del pleno ejercicio de sus derechos sociales, es necesario resolver importantes retos vinculados con la forma en que se conceptualizan y se ejercen las políticas públicas. Por ejemplo, los procesos de diseño, gestión, implementación y monitoreo se han trabajado de manera aislada, lo que ha derivado en ocasiones en la duplicidad de programas y en una falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno. Actualmente, existen 273 programas y acciones federales relacionados con derechos sociales, mientras que en el ámbito estatal se cuenta con 2,391 programas (Plan Nacional de Desarrollo, 2013, p. 45).

Desde entonces se ponía de manifiesto que el gobierno federal buscaría unificar programas que tenían la misma orientación pero, sobre todo, articular la oferta institucional para atacar la pobreza de mejor manera debido a que, como se ha observado, hoy la pobreza tiene rostros y modalidades vinculadas a los nuevos patrones de consumo sustentados en bienes y servicios cada vez más sofisticados.

Por la anterior, la importancia de fomentar la productividad es crucial ya que está comprobado que los niveles de pobreza en México se han mantenido altos, a” pesar de un creciente gasto social y de la implementación de un diverso mosaico de políticas públicas de los tres órdenes de gobierno” (Plan Nacional de Desarrollo, 2013, p. 44).

Capítulo 5

La incidencia de PROSPERA en Mártir de Cuilapan

Este capítulo aborda la aceptación que ha tenido el programa en el municipio de Mártir de Cuilapan y cuál es la opinión de algunos de sus beneficiarios. Se describe el contexto del municipio y cómo se ha reconstruido el tejido social, además de analizar la incidencia del programa en los hábitos productivos de las familias beneficiarias.

5.1 El contexto.

Mártir de Cuilapan es uno de los 81 municipios que conforman el estado de Guerrero. Se encuentra ubicado en la región centro del estado, aproximadamente a 35 kilómetros de la capital, Chilpancingo. Colinda al norte con el municipio de Tepecoacuilco, al sur con el municipio de Tixtla, al este con el municipio de Zitlala y al oeste con el territorio del municipio de Eduardo Neri, tal y como lo muestra el mapa 1-5.

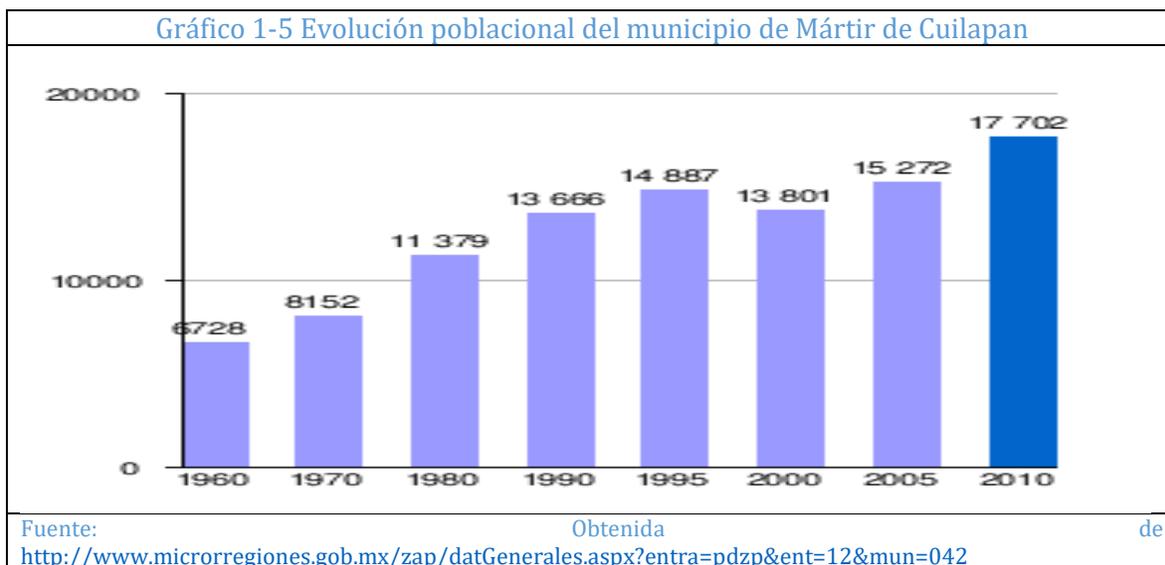


El municipio cuenta con 18 localidades que son las siguientes:

- 1) Apango.
- 2) Aixcualco.
- 3) Ahuexotitlán.
- 4) Ahuetlixpa.
- 5) Analco.
- 6) La Esperanza.
- 7) Hueyitalpan.
- 8) San Agustín Ostotipan.
- 9) San Juan Totolcintla.
- 10) San Marcos Oacatzingo.
- 11) Tlamamacan.
- 12) Tlaixcuac.
- 13) Tula del Rio.
- 14) Zotoltilán.
- 15) Xicomulco.
- 16) Tabernillas.
- 17) El Paredón.
- 18) Los Amantitos.

De todas estas, solo 5 superan los 1000 habitantes. La cabecera municipal es Apango del Rio, en esta localidad se encuentra concentrada el 24.55% de la población total del municipio que, de acuerdo con el último censo de población realizado en 2010 por el INEGI, es de 17 mil 702 habitantes repartidos en un total de 499.8 kilómetros cuadrados al ser esta la extensión territorial de dicho municipio.

Históricamente el municipio ha sido poco habitado y con un número bajo de habitantes, sin embargo sigue una línea de crecimiento poblacional proporcional al crecimiento económico y al desarrollo de su infraestructura. En el gráfico 1-5 se muestra la evolución en el crecimiento poblacional desde que se realiza este registro.



La población en su mayoría se dedica al trabajo del campo, principalmente a la siembra de maíz para su propia alimentación; en menor medida y más recientemente muchos han decidido dedicarse a la producción de mezcal para comercializarlo en el tianguis que se realiza cada domingo en la cabecera municipal. De acuerdo al catálogo de localidades elaborado por SEDESOL, la población tiene más mujeres que hombres, de los 17 mil 702 habitantes totales, 9 mil 198 son mujeres y 8 mil 504 son hombres.

En el mismo catálogo de localidades, este municipio tiene un grado muy alto de marginación y un alto grado de rezago social municipal, contando con solo 3 mil 936 viviendas particulares habitadas y, salvo Apango, está considerado un municipio plenamente rural.

El Congreso del Estado reconoce en su Acuerdo No. 61 del día 27 de Noviembre de 1926 al municipio con el nombre de Mártir de Cuilapan, el nombre de Mártir de Cuilapan fue adoptado en honor al general Vicente Guerrero Saldaña, consumidor de la Independencia, quien, siendo traicionado, fue fusilado en la población de Cuilapan en el hoy Estado de Oaxaca.

El 90% de su relieve lo constituyen zonas accidentadas. Las colinas más altas son: el cerro de Tepehuizco y el cerro denominado Amoxtepec, que oscilan entre los 2 mil metros sobre el nivel del mar. Las cañadas más importantes del municipio son las de Totolzintla y Huetitlapan. Existen también infinidad de cuevas y cavernas que dan la posibilidad de que en el subsuelo del municipio existan grutas de grandes dimensiones.

La riqueza natural más sobresaliente del territorio municipal la integran los minerales, destacan los grandes cuerpos de caliza de excelente calidad, afloramientos de óxidos de fierro y varitas, delgadas vetas de manganeso en porcentajes comerciales, grandes cuerpos de yeso, vetas de calcita óptica y afloramiento de cobre en silicatos, cabe mencionar que éstos recursos naturales aún no se han explotado.

Los suelos predominantes son el chernozem o negros caracterizados por ser una capa superficial bastante rica en materia orgánica y sales solubles, estos son aptos para la agricultura. También existen los tipos de estepas o praderas con descalcificación, provechosos para la explotación ganadera. Identifican al municipio las artesanías de madera y palma, la elaboración de máscaras de madera que conservan un estilo único en la región y la elaboración de cinta de palma usado en la elaboración de sombreros, bolsas y otros artículos artesanales.

Por último es importante añadir que este municipio cuenta con el factor de la migración, muchos de los hombres en épocas pasadas tenían como objetivo principal cumplir el llamado sueño americano, dejando la localidad a cargo de las mujeres que posteriormente se convirtieron en jefas del hogar y tuvieron que encontrar nuevas formas de ganar ingresos para mantener a su familia, en épocas más recientes el factor de la migración se ha detenido, por lo menos en Mártir de Cuilapan.

5.2. La reorganización del tejido social.

El tejido social debe entenderse, antes que nada, como el conjunto de herramientas que constituyen oportunidades para los individuos, permitiéndoles “ampliar sus opciones a fin de mejorar su calidad de vida” (Sumarse, 2014) en todos los ámbitos del desarrollo humano, por ello la frase de que a mayor tejido social mayor sociedad. El tejido social permite la identificación de los individuos como parte de un grupo, cultura, tradición y hasta nación.

El tejido social es el resultado de las relaciones humanas dentro del reconocimiento y el ejercicio de los derechos, lo que permite crear vínculos fuertes entre los seres humanos, al interior de las familias, entre las familias, y la formación e interacción de asociaciones laborales, juveniles, religiosas, u otras muchas, para el mejor desarrollo de las personas y el crecimiento orgánico y sostenible de la sociedad.

Por tanto, el programa pretende impulsar procesos comunitarios con las personas que quieran vincularse y asociarse en actividades que los motiven para su bien y que respondan a necesidades de atención a mujeres, niños, jóvenes y ancianos con el fin de incidir y mejorar las condiciones que estos grupos comparten como comunidad.

Antes de explicar cómo pretende incidir PROSPERA en la reorganización del tejido social, es oportuno describir cómo es el tejido social actual de Mártir de Cuilapan. El municipio cuenta con escasa población, como se mencionó anteriormente, la mayoría dedicada a la siembra de temporal para autoconsumo y con la escolaridad básica, es decir primaria y secundaria, y son nulos los que llegaron a la educación preparatoria e imposible encontrar algún habitante con alguna licenciatura terminada.

Muchos de los hogares tienen como jefe de familia a mujeres, esto debido mayormente a la migración de los hombres a los Estados Unidos de América desde donde envían dinero para la manutención de su familia, sin embargo, las mujeres que se encuentran en esta situación suelen involucrarse en las actividades que se consideraban solo aptas para los hombres, como la siembra de maíz.

Además las mujeres jefas de familia suelen tener un pequeño negocio como tiendas de dulces, tejido de palma o realización de artesanías con barro para su venta, es decir, lejos de solo ser administradoras del dinero que les envían sus maridos de los Estados Unidos pasan a ser generadoras y principal fuente de manutención de la familia.

También se puede hablar de que en el municipio no hay ninguna fuente de empleo que permita a los habitantes tener cerca su lugar de trabajo, hablando de los que tienen una ocupación distinta a la de agricultor. Debido a esto muchos de los habitantes cuentan con un empleo en la capital del estado, Chilpancingo, que se encuentra aproximadamente a unos 45 kilómetros de Apango, la cabecera municipal de Mártir de Cuilapan.

Sin embargo, dado el bajo nivel de escolaridad los empleos que encuentran en la capital del estado suelen ser, en el caso de las mujeres, como asistentes domesticas o costureras, en el caso de los hombres, suelen ser, como coloquialmente se dice, 'chalanés', es decir, ayudantes de albañil o, en su caso, son contratados para trabajos temporales como el corte de hierba, pintores o choferes de transporte de carga.

En lo que respecta a la niñez, prácticamente todos asisten a la educación básica, primaria y secundaria, además de ayudar por las tardes a la familia en las actividades del hogar o del campo dependiendo el caso. La preparatoria más cercana se encuentra en el municipio de Tixtla aproximadamente a 20 kilómetros de la cabecera municipal por lo que los que llegan a estudiar en este nivel viven en aquel municipio con algún familiar o conocido de la familia a cambio de labores como las descritas anteriormente.

La licenciatura es más complicada de terminar debido a las dificultades económicas que atraviesan las familias del municipio, sin embargo, en la última década se han incrementado los casos en donde los jóvenes logran concluir una licenciatura; pero debido a las condiciones del municipio prefieren emigrar a otras localidades para encontrar las oportunidades laborales adecuadas a su formación.

La comunidad en general es muy cerrada, es decir, identifican a los habitantes nuevos, se reúnen periódicamente para comunicar los problemas que atañen a la comunidad, incluso recientemente con los casos de extorsión por parte del crimen organizado se decidió formar una guardia comunitaria formada por habitantes del municipio para vigilar las entradas a la cabecera municipal y, en su caso, revisar vehículos que los guardias comunitarios consideren sospechosos.

Un fenómeno interesante de describir es el del alcoholismo que viven la mayoría de los hombres adultos de la comunidad. Existe la tradición de tomar bebidas alcohólicas al término de cada jornada de trabajo, lo que produce consecuencias como que una parte del poco dinero que ganan se gaste en el alcohol y, la otra, que se detone el machismo o incluso la violencia intrafamiliar. Recientemente se publicó un estudio que comprueba que el alcohol es uno de los principales detonantes de la violencia:

El consumo de alcohol puede promover alteraciones en las percepciones e ideas de las personas que han ingerido esta sustancia, lo que influye de modo negativo en sus relaciones con los demás y en la comprensión cabal de las circunstancias vividas. También puede ocurrir desinhibición, pérdida de control emocional, ruptura de códigos ético-morales y de las buenas costumbres de convivencia, lo que facilita la aparición de la violencia (Sandoval, 2015).

Estas son las principales redes que construyen el tejido social actual del municipio de Mártir de Cuilapan. Dada la reciente implementación del programa PROSPERA es imposible observar cómo este ha modificado dicho tejido social. Sin embargo lo que sí se puede describir en este trabajo es cómo han modificado, según palabras de los

habitantes del municipio, las pasadas políticas públicas para el combate a la pobreza el tejido social y cómo PROSPERA pretende incidir en él.

El programa SOLIDARIDAD, según el testimonio de Isidro Fuentes, un adulto mayor habitante de la comunidad de Zotoltilán, cambió la vida del municipio debido a la construcción de la carretera que va de la cabecera municipal, Apango del Río, a Chilpancingo, capital del estado. Para Isidro, esto:

Modificó la comunicación de la comunidad, porque antes el camino era de terracería y tardábamos 3 horas en llegar a Chilpancingo. Ahora sólo hacemos 40 minutos o 1 hora, y eso nos ayuda a encontrar oportunidades que aquí no hay; además, después de la construcción de la carretera, hay más gente que viene para acá, a interesarse en las tierras para sembrar, y eso nos da más trabajo.

Este testimonio corrobora que la simple construcción de una carretera puede modificar la vida de las personas, en este caso los acercó a una de las ciudades más desarrolladas dentro del estado, alejando al municipio de Mártir de Cuilapan de la marginación en la que se encontraban al no tener siquiera comunicación terrestre con el centro de Guerrero.

PROGRESA es uno de los programas que mayor recuerdan las mujeres de la comunidad, en parte por el parecido del nombre con el programa actual pero en mayor medida porque este programa, de acuerdo al testimonio de María Elena Rodríguez, jefa de familia vecinada en Apango del Río, empoderó a las mujeres de la comunidad debido a que:

El programa nos hizo a nosotras las mujeres responsables de administrar el dinero que daba el programa, desde entonces tanto OPORTUNIDADES como ahora PROSPERA nos pusieron a nosotras a cobrar el dinero y eso nos dio como respeto ante los hombres porque ahora nosotras manejamos (...) el dinero, creo que eso es lo más importante del programa PROGRESA.

Según estas palabras, PROGRESA dio valía y empoderó a las jefas de familia de las comunidades del municipio haciéndolas participes de la actividad económica familiar y generando, con ello, más respeto de los hombres hacia las mujeres ya que si actualmente los testimonios indican que existe el machismo en la comunidad, en aquellos tiempos era aún mayor, al grado de que ni siquiera permitían a las mujeres inscribirse al programa. Sin embargo, el factor de la migración también modificó este aspecto debido a que al irse el hombre a buscar el famoso sueño americano las mujeres se convirtieron en las dueñas de las decisiones del hogar.

Por último, el programa OPORTUNIDADES, que es la política pública para el combate a la pobreza que más años ha durado, es recordada por los habitantes de Mártir de Cuilapan como la que les permitió construir sus casas con un material mucho más resistente. Según palabras de Esther Cabrera, jefa de familia en la comunidad de San Agustín Ostotipan,:

OPORTUNIDADES ayudó a mucha gente de la comunidad a construir piso de cemento porque antes no teníamos, solo era tierra aplanada y con las lluvias la pasábamos bien difícil. Después de que nos hicieron el piso firme, como le llaman ellos, comenzaron a ofrecernos la construcción de paredes y techos de tabique y eso lo puede ver usted. Si hubiera venido hace como 4 años hubiera visto que las casas eran de adobe y con techo de palma, el programa lo recuerdo más por eso, porque me construyeron mi casa con mejor material. También recuerdo al programa porque les dio becas a mis dos hijos y pues eso nos convino porque era otro dinerito que nos daba el gobierno solo por meter a los hijos a estudiar a la primaria y secundaria, y pues eso les ayuda a ellos también a prepararse. Antes aquí era difícil que los niños fueran a la escuela.

Con base en este testimonio, OPORTUNIDADES ayudó a cambiar las viviendas que tenían la mayoría de los habitantes de Mártir de Cuilapan dotándolos de condiciones más humanas para vivir, además de integrar a gran parte de los niños a la educación básica que hasta entonces era poco común entre los habitantes de la comunidad. Es curioso que ninguno de los testimonios que hablan acerca de los programas para el combate a la pobreza hable de la salud, es decir ninguno destaca la creación del centro de salud.

De acuerdo a los testimonios explicados anteriormente, se puede observar que la gente recuerda a cada uno de los programas para el combate a la pobreza por lo que cada programa les dio o modificó en su vida y en la de la comunidad. Recuerdan a SOLIDARIDAD porque les construyó la carretera pavimentada de Apango a Chilpancingo, a PROGRESA porque empoderó a las mujeres al hacerlas albaceas del dinero que les otorgaba el programa y a OPORTUNIDADES porque modificó las condiciones de las viviendas del municipio y contribuyó a que más niños siguieran estudiando. Cada uno de estos aspectos contribuyen a la reorganización del tejido social ya que brindan condiciones básicas para que el ser humano pueda desarrollar sus habilidades.

Estas son las aportaciones que han hecho los pasados programas especializados en combatir la pobreza. En el siguiente subtema de este capítulo se explican los factores donde pretende incidir PROSPERA pero, sobre todo, las primeras impresiones de los habitantes del municipio acerca del programa a dos años del arranque del mismo. Además será importante mostrar el número de beneficiarios que tiene el municipio hasta 2015 con el fin de analizar cómo ha sido la implementación del programa.

5.3 La incidencia de la política.

Antes de abordar la incidencia que pretende tener la política pública para el combate a la pobreza llamada PROSPERA, es importante mostrar el número de familias beneficiarias con las que cuenta el municipio a fin de saber el interés que ha despertado el programa en Mártir de Cuilapan.

Tabla 1-5 Número de familias beneficiarias por localidad en Mártir de Cuilapan	
Localidad	Número de familias beneficiarias
Apango	711
Aixcualco	134
Ahuexotitlán	89
Ahuetlixpa	39
Analco	124
La Esperanza	583
Hueytlalpan	431
San Agustín Ostotipan	136
San Juan Totolcintla	336
San Marcos Oacatzingo	168
Tlamamacan	142
Tlaixcuac	12
Tula del Rio	229
Zotoltitlán	583
Xicomulco	80
Tabernillas	34
El Paderon	10
Los Amantitos	5
Total	3,846

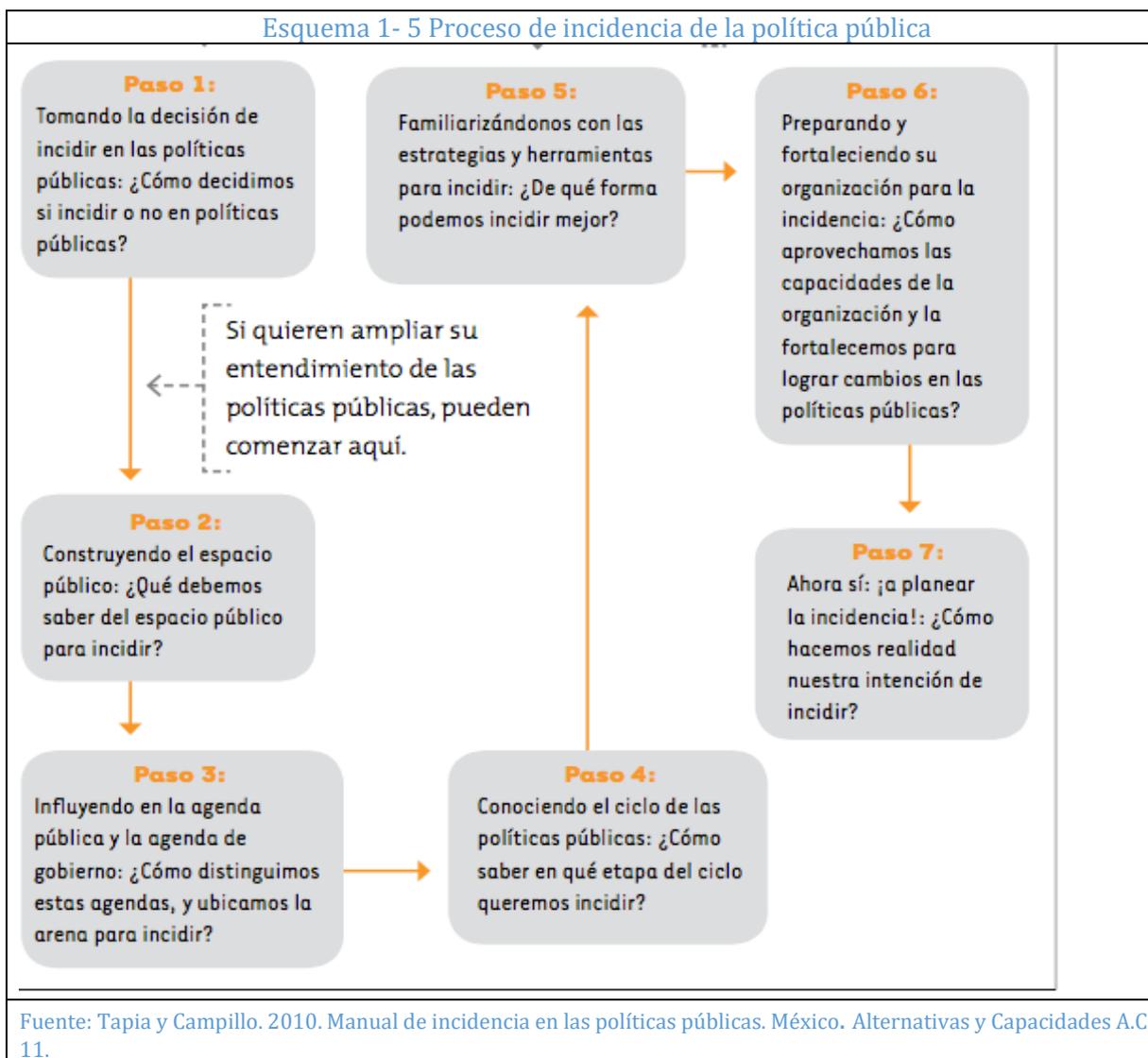
Fuente: <https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Familias>

Como se observa en la tabla 1-5, Apango es la localidad con mayor número de familias beneficiarias, 711; seguido por las localidades de La Esperanza y Zotoltitlán que tienen igual número de familias beneficiarias, 583; mientras tanto, la localidad con menor número de familias beneficiarias es Los Amantitos, con 5 familias empadronadas; seguido por El Paredón, que tiene solo 10 familias dentro del programa PROSPERA. Si se toma en cuenta que el municipio en total tiene 17 mil 702 habitantes y que una familia promedio está integrada por 4 miembros en total, se puede afirmar que más del 90% de las familias forman parte del programa, esto hasta el 16 de Febrero de 2016 año en que fue la última actualización del padrón de beneficiarios.

Ahora bien, con base en estos datos, se puede corroborar que el programa ha tenido aceptación entre los habitantes del municipio, sin embargo esto evidencia que la mayoría de los habitantes siguen manteniéndose inmersos en situación de pobreza pese a las

políticas públicas implementadas anteriormente que contribuyeron a crear condiciones dignas pero no suficientes para superar la pobreza.

La incidencia de la política pública se puede entender también como la influencia que tiene o pretende tener y cómo la implementación de esta política puede “transformar las condiciones de vida de los beneficiarios, influir en sus decisiones e incluso en el destino de estos” (Tapia y Campillo, 2010, p. 13).



El esquema 1-5 ayuda a entender la influencia que puede tener una política pública ya que muestra en 7 pasos cómo se debe analizar dicha incidencia, por ello se decidió poner el esquema como una útil guía que permitirá describir la influencia que pretende tener PROSPERA en el municipio de Mártir de Cuilapan.

PROSPERA, como se expuso en el capítulo 4, busca trascender al asistencialismo, es decir, acepta que las políticas públicas anteriores sirvieron para erradicar en la mayoría del país

la marginación, de dotar a las personas beneficiadas de herramientas que les permitieran llegar las condiciones mínimas que exige cualquier ser humano o incluso a equilibrar el trato entre hombres y mujeres contribuyendo a la equidad de género, sin embargo, la pobreza continúa siendo uno de los principales flagelos que atañen a gran parte de la población mexicana. Con base en el esquema 1-5 se enumeran los pasos que existieron en la formulación e implementación de PROSPERA:

- 1) En este paso se toma la decisión de incidir. Al ya existir el conocimiento de la situación y cantidad de personas inmersas en pobreza, es coherente que el gobierno decidiera crear una política pública para la atención y eventual erradicación de esta.
- 2) Aquí se define el espacio donde se incidirá, tomando en cuenta factores como las personas a las que se apoyará, las zonas geográficas a las que se les pondrá mayor énfasis y, sobre todo, conocer los recursos con los que se cuentan.
- 3) Llegado a este punto se contrasta la política pública que se desea implementar con la agenda gubernamental, en este caso con el Plan Nacional de Desarrollo, que busca primordialmente incrementar la productividad del país.
- 4) En este punto se decide en qué etapa del problema que atiende la política pública se pretende incidir, para ello se tomaron en cuenta los resultados de los pasados programas para el combate a la pobreza que lograron, como se mencionó anteriormente, crear condiciones más humanas para los beneficiarios pero los hizo dependientes de los apoyos económicos que les otorgaba el programa. Entonces es ahí donde pretende incidir la política, en hacer que los beneficiarios generen sus propios ingresos por encima de los apoyos monetarios que otorga el programa, esto con el fin de que logren su independencia económica.
- 5) Aquí se define la estrategia para incidir en donde se pretende, o sea, trascender al asistencialismo. PROSPERA implementó una estrategia en donde se amplía y coordina la oferta institucional con el fin de que los beneficiarios obtengan créditos, orientación, talleres y cursos de capacitación para la iniciación de pequeños negocios a través de proyectos productivos que incentiven la participación de la comunidad tomando en cuenta elementos como la equidad de género, la participación de grupos indígenas, el empoderamiento de las mujeres jefas de familia y el desarrollo sustentable.
- 6) En este paso se hace un análisis de los recursos con los que cuenta el Estado para llevar a cabo la política pública, además contar con un presupuesto más elevado que los programas anteriores. Como quedó constancia en el capítulo 3, se firmaron convenios en los cuales la banca privada da preferencia crediticia a personas que estén inscritas en PROSPERA, además de coordinar las acciones entre los diversos órdenes de gobierno con el fin de que la pobreza sea atendida por el gobierno federal.
- 7) Llegado a este último paso se aterriza a la realidad el conjunto de pasos enumerados anteriormente, aquí el programa creó las corresponsabilidades descritas en el capítulo anterior en donde obligan a los beneficiarios a asistir a talleres que les permiten captar ideas para la creación de proyectos productivos, haciéndolos participar obligatoriamente en reuniones periódicas para que ellos se

den cuenta de que los beneficios de PROSPERA no son solo recibir apoyos económicos.

Como se ha observado, y con base en los pasos para analizar la incidencia de una política pública, la apuesta fundamental de PROSPERA es influir en crear condiciones para que los beneficiarios dejen de depender del dinero otorgado por el programa, es decir, la incidencia que pretende lograr fundamentalmente radica en los hábitos productivos, esta influencia se analiza en el subcapítulo siguiente.

5.4 La incidencia en los hábitos productivos.

Se denomina hábito a toda conducta que se repite en el tiempo de modo sistemático, todas las personas tienen arraigados una serie de hábitos que tienen notable influencia en sus vidas, hasta el punto de determinar los éxitos y los fracasos en diversas actividades. Es por esto que es de gran importancia fijar la atención en las conductas recurrentes que se han incorporado, muchas de estas son totalmente inconscientes.

El Decreto por el cual se creó PROSPERA reconoce que los programas anteriores para el combate a la pobreza ayudaron a mitigar este terrible mal, sin embargo crearon hábitos que hicieron que los beneficiarios dependieran de los recursos que les otorga el gobierno, es decir, lejos de abandonar este tipo de programas por que lograron superar la pobreza, se estancaron en ellos para continuar recibiendo los apoyos económicos.

Por lo anterior, como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, PROSPERA busca incidir directamente en los hábitos productivos de sus beneficiarios, es decir, busca incorporarlos a las actividades económicas para que ellos por su cuenta generen los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades y que los apoyos económicos jueguen ese rol como un apoyo, mas no como un pilar fundamental de la económica familiar de sus beneficiarios.

En Mártir de Cuilapan la productividad es muy baja, a pesar de que la mayoría de sus habitantes son beneficiarios de PROSPERA, esto se debe a múltiples razones pero la principal es la escasa área de oportunidades que vive la comunidad, sin embargo existen jefas de familia que han creado sus pequeños negocios, una de ellas es Antonia Mateo que confiesa:

El dinero que me da PROSPERA, por tener a mis hijos estudiando la primaria y por ser madre soltera, porque mi marido está en el norte y nunca nos casamos, me ayudó a abrir mi tiendita, comencé ahorrando porque los pagos en el 2014 se atrasaron y cuando me llegó el pago pues era más dinerito y pues decidí comprar unos dulces y ponérmelos a vender y pues ahorita ya vendo refrescos y un poco de todo y pues así tengo más dinerito para comprar cosas para la casa o para mis hijos que crecen muy rápido.

Con este testimonio puede afirmarse que, si el programa fuera realmente estricto, los recursos no están siendo utilizados como deberían, ya que además de que Antonia Mateo

utiliza el dinero destinado al apoyo educativo para sus hijos, creó un negocio sin la ayuda que oferta PROSPERA con la canalización de estas necesidades a los diversos subprogramas que se observaron en el capítulo 4.

Con esta duda, se le preguntó a Antonia si conocía el programa “Programa de Apoyo para la productividad de la mujer emprendedora” y de los beneficios exclusivos que tiene por ser parte de PROSPERA, ella contestó que no. Al pedirle que platicara más sobre las razones por las cuales no conoce este programa ella expuso que “nadie le ha dicho, ni siquiera en los talleres que otorgan los coordinadores del programa”.

Como se describió anteriormente, la mayoría de la población de Mártir de Cuilapan sabe trabajar con palma, es decir, realizan sombreros, bolsos, manteles, tepetates, cubre botellas y otros productos a base del tejido de palma. Lo que se observó es que la comercialización de estos productos no está siendo llevada a su máxima potencia ya que las señoras que trabajan este material solo lo hacen mientras ven la televisión como una forma de entretenimiento.

PROSPERA tienen entre sus subprogramas el llamado “Programa del fondo nacional para el fomento a las artesanías” que busca apoyar a las y los artesanos mexicanos cuyos ingresos son inferiores a la línea de bienestar, ya que muchas de las personas en esta situación son indígenas y desarrollan técnicas artesanales que son valoradas en el mundo, por ello el programa tiene por objeto coordinar y administrar un proyecto enfocado al mejoramiento de su condición a través de la transmisión de conocimientos en organización, materias primas, procesos productivos, comercialización, informática y administración.

Al cuestionar a Rafaela Sosa acerca de este programa, esta fue su respuesta:

Una vez escuché de ese programa en la televisión y me llamó la atención saber más de él, o sea, cómo se inscribía uno y todos los tramites que había que hacer, eso fue por ahí de mayo del 2015, entonces yo pregunte una vez en los talleres que nos dan por parte de PROSPERA y el muchacho de ahí no me supo decir dónde puedo pedir más información, además de que me contestó de forma rápida y grosera. Al otro día fui al ayuntamiento y pues igual no me supieron dar razón del programa y pues ya no supe ni a quién preguntarle porque nada más me traían a vuelta y vuelta y hasta ahorita no me han dado la información.

El testimonio de Rafaela Sosa demuestra que no es la falta de voluntad ni de confianza de las personas que ya forman parte de PROSPERA, sino de la escasa información que existe tanto en las personas que ofrecen los talleres como en los ayuntamientos municipales. Es muy fácil decir que la información se encuentra en internet porque sí es verdad, el problema radica en que en la comunidad el acceso a internet aún es muy escaso como para que se le apueste todo el peso de la información a esta herramienta del siglo XXI con el que aún no cuentan comunidades como Mártir de Cuilapan.

Sin embargo uno de los testimonios que mayor sorpresa me causó fue el de Isidro, un agricultor de maguey para la producción de mezcal. De igual manera, él tiene la ilusión de crear un pequeño negocio junto con su compadre para la comercialización del mezcal en restaurantes de la capital del estado y es beneficiario del programa PROSPERA. Al pedirle que me expusiera los motivos de qué es lo que le impide crear ese negocio, él me dijo textualmente:

Ganas no nos faltan a mi compadre y a mí, pero joven es bien difícil que gente como nosotros hagamos un proyecto como el que piden, son muchos requisitos y uno que apenas sabe leer pues sí se nos complica. Mire, joven, no le voy a negar que hay gente que nos asesora pero esa gente es muy grosera con nosotros y, peor tantito, quieren que se les dé un dinero para que agilicen el trámite. Además nadie me ha explicado qué pasa si me dan el dinero para hacer mi negocio, yo no sé si pierdo el apoyo que nos da PROSPERA y pues la verdad sí es una gran ayuda, yo pienso que si me quitan ese apoyo pues no sé qué haría con mi familia. Y créame, joven, que los trámites son muy largos, por ejemplo, las ventanillas para meter proyectos se abren solo el mes de enero y si te aprueban el proyecto comienzas a trabajar por ahí de mayo y, por lo que yo sé, un negocio no se construye en 5 meses porque para que te sigan apoyando con el recurso tienen que volver a meter el proyecto en enero del año que viene, entonces, pues se lo desaniman a uno porque tampoco nos sobra el tiempo para estar formados y haciendo los tramites.

Este testimonio llamó mi atención porque exhibe tres puntos clave que pudieran explicar por qué PROSPERA puede incidir o no en los hábitos productivos; el primero de esos puntos clave es la falta de apoyo paciente que reciben los beneficiarios del programa interesados en crear proyecto, es decir, como mencionó Don Isidro, sí existen dichos asesores pero su trato hacia los beneficiarios pudiera no ser el adecuado debido a que se debe tener paciencia ante las condiciones en las que se encuentran los interesados; el segundo de estos puntos es la corrupción, es increíble que las personas encargados de tramitar los proyectos pidan dinero a los interesados para agilizar el trámite, la corrupción es un terrible mal que aqueja a la sociedad mexicana pero es indignante que llegue a niveles extremos de querer exigir cohecho a personas que no tienen la capacidad económica para participar en ella; por último, el tercer punto clave es la falta de información que provoca que muchos de los beneficiarios no se atrevan a dar el paso que el decreto llama “trascender al asistencialismo”, ya que no tienen la certidumbre de saber qué pasara con sus apoyos económicos si deciden participar en alguno de los subprogramas que complementan PROSPERA.

A lo largo de este subcapítulo se han expuesto diversos testimonios que exhiben muchas de las carencias mostradas por la política pública para el combate a la pobreza en sus primeros meses de implementación, factores cruciales como la falta de información, la corrupción, los pocos instrumentos de comunicación entre los beneficiarios y el programa y la poca coordinación existente entre los órdenes de gobierno; son problemas que salen a la luz y tendrán que ser materia a trabajar para el programa.

Conclusiones

Capítulo 1

- 1) El Banco Mundial es el organismo internacional con mayor credibilidad y con más experiencia en la medición de la pobreza, dicho organismo determinó la línea de pobreza en 1.90 dólares al día.
- 2) Bajo este parámetro, para 2012, año del último estudio global sobre pobreza, la población en situación de pobreza era de 890 millones de personas subsistiendo con 1.90 dólares diarios.
- 3) La región con mayor pobreza a nivel mundial es África del sur del Sahara, ya que el 42.70% de las personas pobres viven en dicha región, es decir, 382 millones. En cambio, la región con menor número de pobres es la de Europa Central con apenas el 2.1% de la población en pobreza.
- 4) Bajo parámetros mundiales, México en 2012 tenía 2 millones 700 mil personas en situación de pobreza; pero bajo parámetros internos la población en pobreza en ese mismo año era de casi la mitad de habitantes con 52 millones 300 mil personas.
- 5) Se puede afirmar que la globalización ha sido una herramienta efectiva para el combate a la pobreza, sin embargo, la inestabilidad económica generada por la misma ha provocado que las personas en situación de pobreza pasen a una situación de vulnerabilidad y que, tras las crisis económicas de 1995 y 2008, estos grupos han regresado a la situación de pobreza.
- 6) El gobierno mexicano desde 1989 ha implementado políticas públicas específicas para combatir a la pobreza pasando por SOLIDARIDAD, PROGRESA y OPORTUNIDADES hasta llegar al programa actual llamado PROSPERA. Sin embargo, la pobreza no ha experimentado una reducción significativa.

Capítulo 2

- 1) La pobreza es una situación de exclusión que sufren los ciudadanos, como resultado de la escasa libertad que se tiene en un contexto determinado, para desarrollar de la mejor manera sus capacidades, además de que el llamado ajuste estructural fue un fenómeno que provocó mayor pobreza debido a la desaparición de muchos de los subsidios y al adelgazamiento del Estado en cuanto a su intervención económica.
- 2) La pobreza debe ser entendida en tres concepciones: la de subsistencia, la de necesidades básicas y la de privación relativa. Este concepto triple fue realizado gracias a las aportaciones de Sen, Boltvinik y Townsend.
- 3) El Banco Mundial utiliza dos mediciones para la pobreza: la primera es la famosa línea de pobreza, basada en factores como el consumo y necesidades básicas como la alimentación; la segunda es el umbral de pobreza, el cual toma en cuenta

factores como el rezago educativo, el acceso a salud, las condiciones de vivienda y el grado de cohesión social.

- 4) Según datos de CONEVAL, México tenía en 2013 a 41 millones 800 mil personas en pobreza moderada y 11 millones 500 mil en pobreza extrema.
- 5) Las entidades federativas con mayor número de pobres son Guerrero y Chiapas, mientras las que cuentan con menor número son Sonora y Nuevo León.
- 6) Las políticas públicas para el combate de la pobreza no pueden cargar con toda la responsabilidad de erradicarla, los factores que la determinan son diversos y son generados principalmente por el grado de desigualdad social, el número de empleos generados, la calidad remunerativa del salario y muchas más variables que están incluidas dentro del desarrollo económico del país.

Capítulo 3

- 1) Las bases jurídicas que respaldan a PROSPERA se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Desarrollo Social y en la Ley de la Administración Pública Federal.
- 2) PROSPERA cuenta con un consejo, un coordinador nacional y un comité técnico encargados de implementar y poner en marcha lo planteado por el programa.
- 3) PROSPERA tuvo 39 mil millones 862 mil pesos de presupuesto para 2015, mientras que en 2014 operó con 38 mil millones 551 mil pesos, lo que representa el 37.9% y 34.6% del presupuesto total de la Secretaría de Desarrollo Social, respectivamente.
- 4) El máximo de apoyo económico que puede recibir una familia beneficiaria del programa son 1,825 pesos si cuenta con hijos becados en primaria y secundaria y de 2,945 pesos si algún integrante cursa la educación media superior.
- 5) El programa opera con tres componentes fundamentales que son: alimentación, educación y salud, estos otorgan apoyos económicos directos, mientras que también existen componentes como la inclusión laboral, la inclusión productiva, la inclusión financiera y la participación social que incentivan la productividad de que cada integrante de la familia.
- 6) PROSPERA es una política transversal porque la transversalidad en la Administración Pública Federal (APF) se da en el momento en el que una o varias políticas públicas son objeto de interés de una o más dependencias o entidades gubernamentales.

Capítulo 4

- 1) Los operadores de PROSPERA en el estado de Guerrero son el primer contacto con los beneficiarios del programa, por lo tanto, son el eslabón que permite comunicar al beneficiario con el gobierno.
- 2) Guerrero, como todas las entidades federativas del país, cuenta con una coordinación estatal que cuenta con tres subdirecciones encargadas de la

administración del padrón, la atención operativa y la administración del programa en el estado.

- 3) Los subprogramas se pueden definir como aquellos programas sociales operados por distintas dependencias federales que ayudan a mitigar la pobreza y que se articulan con PROSPERA para que los beneficiarios de esta política pública adquieran diversas herramientas y, por medio de las mismas, logren superar la pobreza. En Guerrero se han implementado 15 subprogramas.

Capítulo 5

- 1) Mártir de Cuilapan es un municipio perteneciente al estado de Guerrero, una de las entidades con mayor índice de pobreza. La población de dicha localidad es en su mayoría beneficiaria del programa.
- 2) De acuerdo a palabras de habitantes del municipio, las pasadas políticas públicas para el combate a la pobreza han logrado modificar el lugar donde viven, ya que se construyeron mejores caminos, casas con materiales resistentes y se empoderó económicamente a la mujer al ser ella el albacea de los apoyos económicos otorgados por los programas.
- 3) 3,846 es el número de familias beneficiarias en este municipio, lo que representa el 90% de la población de Mártir de Cuilapan.
- 4) La incidencia de PROSPERA en los hábitos productivos hasta el momento (2015) no ha sido notoria debido a factores como la poca información con la que cuentan los beneficiarios acerca de los subprogramas y al miedo a perder el apoyo que les otorga el programa.

General

La pobreza es un problema que viven millones de personas en el mundo y México no es la excepción. Desde que la pobreza se convirtió en tema prioritario de la agenda mundial, el gobierno mexicano ha implementado diversas políticas para combatirla, sin embargo los resultados no han sido del todo significativos, además, se ha presentado el fenómeno de reproducir la pobreza debido a dos factores fundamentales: el uso político que se le da al tema y la zona de confort en la que se ubican las personas inmersas en esta situación con los apoyos económicos que otorga el programa.

PROSPERA nace principalmente como una política pública que, si bien busca combatir la pobreza en un primer objetivo, también busca hacer que las personas dejen de depender de los recursos que les transfiere el gobierno por el simple hecho de vivir en dicha situación. Es decir, uno de sus objetivos es también trascender el asistencia-lismo.

Tras la experiencia de visitar y escuchar a varias familias beneficiarias del municipio de Mártir de Cuilapan, se puede afirmar que el objetivo está muy lejos de cumplirse debido a la falta de información pero, sobre todo, de coordinación entre las distintas dependencias y órdenes de gobierno.

Lo expresado en este trabajo de investigación se basó, en mayor medida, en los documentos oficiales que dieron paso a la creación de PROSPERA y no hay que negar que los objetivos y el diseño es sumamente ambicioso, pero, cuando se realizó investigación de campo, se hizo notar un riesgo presente en la mayoría del marco jurídico mexicano y ese es que la política pública pase a ser letra muerta o solo una buena intención gubernamental, debido a que la implementación está fallando y eso, en palabras coloquiales, es no poder bajar la teoría a la realidad.

Bibliografía

- Aguilar, A. 2009. *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?* Contribuciones a las ciencias sociales. Num 5. México.
- Ander-Egg, E. 1987. *Investigación y diagnóstico para el trabajo social*. Argentina. Editorial Humanistas.
- Arteaga, B y González, M. 2001. "Diagnostico". En *Desarrollo Comunitario*. México. UNAM.
- Ayllón, M. 2011. *Geografía Económica*. México. Limusa.
- Ayuntamiento de Alcorcón. *Transversalidad de las políticas*. Consultado el 8 de Febrero de 2016. Disponible en <http://www.uned-illesbalears.net/Tablas/doc19-pmoreno.pdf>
- Banco Mundial. 1981. *World Development Report 1980: Poverty*. Estados Unidos de América. Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1991. *World Development Report 1990: Poverty*. Estados Unidos de América. Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2001. *Informe sobre el desarrollo mundial: Combate contra la pobreza*. Estados Unidos de América. Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2013. *Poner fin a la pobreza y promover la Prosperidad compartida*. Estados Unidos de América. Banco Mundial.
- Barajas, G. "Política de atención a la pobreza en México 1970-2001: de populistas a neoliberales". Revista Venezolana de Gerencia. Num.20. Venezuela.
- Barcelo, S y Quintero, G., 2012. "Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el sistema de protección social". Revista del Ministerio de trabajo y asuntos sociales. Núm. 54. España.
- Barrios, A. 2011. *Visión crítica sobre el programa Progres/Oportunidades*. México. Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Azcapotzalco.
- Bertin, G. 2010. *Gobernabilidad democrática local y procesos de descentralización*. Panamá. PNUD.
- Boltvinik, J. 1991. "La medición de la pobreza". Revista de Comercio Exterior. Núm. 42. México.
- Bustos, A. 2011. "Niveles de marginación: Una estrategia multivariada de clasificación". Revista Internacional de Estadística y Geografía. Núm. 1. México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Ramo 20 Desarrollo Social*. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/febrero/notacefp0052014.pdf>. (Consultado el 13 de Febrero de 2016).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *SEDESOL: Presupuesto de Egresos 2013, sin cambios*. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2013/febrero/notacefp0082013.pdf>. (Consultado el 13 de Febrero de 2016).
- Centro de Investigación y Docencias Económicas. 2001. *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México. Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Cervantes, A. 1979. "Desarrollo con justicia social" en: *El pensamiento político de José López Portillo. México*. Instituto de Estudios Políticos, Electorales y Sociales.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1996. *Panorama Social de América Latina*. Estados Unidos de América. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2014. *Panorama Social de América Latina*. Chile. CEPAL.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria. 2011. *Programa Oportunidades*. Consultado el 11 de Noviembre de 2015. Disponible en <http://www.cofemer.gob.mx/DiplomadoME/Diplomado/archivos/Caso%20Lectura%20%20Módulo%20I%20Programa%20Oportunidades.pdf>.
- Comité de. 1998. *PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México. Secretaría de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2012. *Evaluación de la pobreza en México*. México. Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2013. *Informe sobre la pobreza en México*. México. CONEVAL.

- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política en Desarrollo Social. 2010. *La pobreza por ingresos en México*. México. Consejo Nacional de la Evaluación de la Política en Desarrollo Social.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. *Canasta alimentaria y no alimentaria*. Consultado el 5 de Febrero de 2016. Disponible en http://blogconeval.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/EVOLUCION_LINEAS_DE_BIENESTAR_2008_2015.jpg
- Chávez, A y Rodríguez, F. 2000. *El programa de Solidaridad y la organización comunitaria en el estado de Morelos, México*. México. Colegio de México.
- Deutsh, K. 1976. *Política y Gobierno*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Dresser, D. 1997. "Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas". En Martínez, G. (coord.) *Pobreza y política social en México*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Espinoza, M. 1987. *Programación manual para trabajadores sociales*. Argentina. Editorial Humanistas.
- Esquivel, G. "La pobreza rural en México durante el sexenio de Vicente Fox ha disminuido por el incremento de las remesas que envían los migrantes". Crónica del 26 de septiembre de 2006.
- Feres, J y Mancero, X. 2001. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ferullo, H. "El concepto de la pobreza en Amartya Sen". Revista Valores en la Sociedad Industrial. Núm. 66. México.
- García, M y Agudelo, M. 1997. *Ajuste estructural y pobreza*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Gobierno de la República. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo*. México. Gobierno de la República.
- Gómez, D. 2009. *Candados y Contrapesos*. México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Hernández, B y Urquieta, J. 2003. *Evaluación de resultados de impacto del programa de desarrollo humano Oportunidades*. México. Instituto Nacional de Salud Pública.
- Hernández, E. 2000. *Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México*. Disponible en http://www.cuaed.unam.mx/posgrado/camara_diputados/docs/fe/creci_econ_ing-pob.pdf. (Consultado el 12 de Enero de 2016).
- Hurtado, J. 2011. *Gobiernos y Democracia*. México. Instituto Federal Electoral.
- Moreno, M. *Proceso y tensiones en la formación de políticas públicas*. Disponible en http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/35927/c14_proceso_formacion_pp.ppt. (Consultado el 17 de Marzo de 2016).
- Norberg, J. 2003. *Los pobres y la globalización*. México. Fundación Frederick Nauman.
- Openheimer, A. 2006. *Cuentos Chinos*. México. Editorial Debate.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2007. *Informe de 1996 para México*. México. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Otero, Gerardo. 2002. *¿Cómo medir y evaluar el flagelo de la pobreza?* Argentina. Ministerio de Economía.
- Padilla, L. 2013. *Los programas sociales son poco funcionales si no aumenta el ingreso*. Disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/07/29/los-programas-sociales-son-poco-funcionales-si-no-aumenta-el-ingreso>. (Consultado el 12 de Enero de 2016).
- Parker, S. 2004. *Los programas de transferencias condicionadas: Impactos del programa Oportunidades después de 15 años*. México. Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Parson, W. 2007. *Políticas públicas*. Argentina. FLACSO.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Índice de Desarrollo Humano para México. Disponible en http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_EDHEstatal_Infografia.pdf. (Consultado el 11 de Enero de 2016).
- PROSPERA. *¿Qué es PROSPERA?* Consultado el 6 de Febrero de 2016. Disponible en https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Quees_PROSPERA
- PROSPERA. *¿Qué es PROSPERA?* Disponible en https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Quees_PROSPERA. (Consultado el 6 de Febrero de 2016).
- PROSPERA. *Reglas de Operación de PROSPERA*. Disponible en https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Reglas_de_Operacion. (Consultado el 12 de Febrero de 2016).

- PROSPERA. *Uso y destino del presupuesto asignado a PROSPERA*. Disponible en https://www.prospira.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Uso_y_destino_del_presupuesto_asignado_a_PROSPERA. (Consultado el 13 de Febrero de 2016).
- Radja, M. 2002. *Los tratados de libre comercio de México ¿Fuente de crecimiento?* México. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Rojas, A. 2015. "Con estándares de la ONU, habría 12.5 millones de pobres: Meade". *El Financiero*, 7 de Octubre, sección Nacional.
- Rojas, C. "El programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo". *Revista de Comercio Exterior*. 5.
- Salas, M. 2010. *Medición multidimensional de la pobreza*. México. Colegio de México.
- Salinas, C. 2000. *México un paso difícil a la modernidad*. México. Plaza Janes.
- Salinas, C. 2008. *La Década Perdida 1995-2006: Neoliberalismo y Populismo en México*. México. De bolsillo Premium.
- Scott, J. 1999. *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México. Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Schettino, M. 2009. *México problemas sociales, políticos y económicos*. México. Pearson.
- Schteingart, M. 1999. *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México. Global Urban Research Initiative.
- Secretaría de Desarrollo Social. 2001. *Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México. Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Desarrollo Social. 2011. *Manual de Organización Especifico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México. Gobierno Federal.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1996. *Manual único de operación del Programa Nacional de Solidaridad*. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2012. *Informe de labores*. México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Sen, A. 2000. *Desarrollo y Libertad*. Argentina. Editorial Planeta.
- Serra, A. 1996. *Ciencia Política: la proyección actual de la teoría general del Estado*. México. Porrúa.
- Shoek, H. 1981. *Diccionario de Sociología*. España. Herder.
- Skoufias, E. 2006. *Informe: Progresos y sus efectos sobre el bienestar de las familias en México*. Estado Unidos de América. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Spicker, P. 2009. *Pobreza: Un glosario internacional*. Argentina. CLACSO.
- Tapia, M, Campillo, B, Cruickshank, S y Morales, G. 2010. *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*. México. Publicado por Alternativas y capacidades A.C.
- Townsend, P. 1979. *The Development of Research on Poverty*. Gran Bretaña. Social Security Research.
- Trejo, G. 1993. *Contra la pobreza: por una política social*. México. Cal y Arena.
- Vargas, G. 2008. *Políticas públicas de nueva generación: Una visión crítica*. México. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Verdera, F. 2007. *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Perú. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.