

Guerras culturales en México. La cultura de la pobreza en el diseño del Progres-Oportunidades-Prospera

Mexican culture wars. The culture of poverty in the Progres-Oportunidades-Prospera's design

Alma Luisa Rodríguez-Leal-Isla♦

Resumen

Este artículo se inscribe en las perspectivas de análisis culturales en torno a la pobreza y se propone conocer si los tomadores de decisiones reproducen prejuicios derivados de las tesis de la cultura de la pobreza en el diseño y la implementación del programa Progres-Oportunidades-Prospera. Se emplean métodos de análisis interpretativo de políticas, analizando los significados, valores y juicios implícitos en los artefactos que dieron pie a la creación del programa, y del análisis de seis entrevistas con servidoras y servidores públicos en posición de tomar decisiones y que tomaron parte en la creación o las modificaciones del programa. Los resultados muestran que los prejuicios de la cultura de la pobreza están presentes en los documentos que dieron pie al programa, los documentos de creación y en las narrativas de las servidoras y los servidores públicos.

Palabras clave: cultura de la pobreza, guerras culturales, política social, análisis interpretativo de políticas

Abstract

Using interpretative analysis methods, the paper looks at policy and analyzes the meaning, values and judgements implicit in the devices that gave footing to the program's creation and of the analysis of six interviews with public officials in a position to make decisions and that participated in part in the creation or modification of the program. The results show that the prejudices of the culture of poverty are present in the documents that gave rise to the program and within the narratives of said public officials.

Fecha de recepción: 13 de abril de 2021. Fecha de aceptación: 12 de julio de 2021.

♦Doctorante en Ciencias Sociales y maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México. Profesora de cátedra en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey. orcid 0000-0002-4819-4620 / Dirección electrónica alma.luisa@indesig.org



Introducción

Los programas de política social se han adecuado a los proyectos económicos y a las lógicas de los modelos de desarrollo que han predominado desde 1940 hasta, al menos, 2018 (Ordóñez, 2017).

Cuando la lógica subyacente era la industrialización del país, desde 1940 hasta 1972, las principales políticas sociales que se ofrecían estaban dirigidas a trabajadores formales (IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FOVISSSTE). Posteriormente (1973-1980), se crearon programas sociales para quienes se consideraban “al margen” del desarrollo; es decir, los habitantes del campo (Brachet-Márquez, 2004; Ordóñez, 2017). Finalmente, como respuesta a la crisis de 1976, a partir de 1983 se comenzó con la etapa de la liberalización económica, acompañada de reducciones al déficit fiscal, cuyas consecuencias se plasmaron en el gasto social (Ordóñez, 2017).

La crisis generó una desaprobación generalizada del gobierno en el marco de la sucesión presidencial de Carlos Salinas de Gortari en 1988, quien puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), un programa residual en línea con la liberalización económica, aunque con características que lo asemejaban más al modelo previo, de corte comunitarito.

Al concluir la administración del presidente Salinas de Gortari y comenzar el de Ernesto Zedillo, se dio por terminado el PRONASOL, en medio de una gran crisis que complicó el arranque de un nuevo programa social, además del tiempo que tomaron para hacer planes y pilotos de este (Cortés y Rubalcava, 2012).

Una vez que fue puesto en marcha el Progresas, llegó a ser considerado el principal programa de política social en México en los últimos treinta años, con sus variantes tanto en nombres Progresas-Oportunidades-Prospera como en alcances (fue ampliando su cobertura y añadiendo otros

componentes a lo largo de los años). A diferencia de los programas de política social que lo antecedieron (COPLAMAR, PIDER, SAM y el PRONASOL), que tenían la misma vigencia que las administraciones sexenales que los creaban, Progres-a logró prevalecer a pesar de los cambios de administraciones y de que por primera vez se dio la alternancia de partidos políticos de proveniencia los presidentes (Triano, 2017).

Progres-a se caracterizaba por ser uno de los programas pioneros de transferencias condicionadas que subsidiaban la demanda. Focalizaban a su población objetivo a la cual llamaban “beneficiarios”, y requerían de estos el cumplimiento de ciertas “corresponsabilidades”: citas médicas, asistencia a talleres mensuales o bimestrales de salud (hubo cambios en esto a lo largo de los años y según el modelo rural o urbano) y asistencia escolar para quienes tuvieran hijos en edad escolar. Estas corresponsabilidades se asociaban a las conductas que querían fomentar en la población, como estrategia para romper el ciclo de la pobreza o la transmisión intergeneracional de la pobreza “las condiciones que perpetúan la pobreza de generación en generación” (*Progres-a. Programa de Educación, Salud y Alimentación*, 1998), o, como lo presentó el presidente Zedillo: “Hoy iniciamos un Programa para romper el círculo vicioso de ignorancia, de enfermedad, de insalubridad y de desnutrición, que tiene atrapados a muchos millones de mexicanos en la pobreza” (Zedillo, 1997). Esta presentación del presidente deja ver que esta forma de concebir la pobreza era compartida desde las esferas más altas de la toma de decisiones.

El interés de investigadores y evaluadores se concentró, principalmente, en medir efectos del programa, diseñado de forma que la implementación gradual permitiera la evaluación mediante métodos experimentales (Behrman *et al.*, 2011; Behrman y Todd, 1999). Se realizaron investigaciones cualitativas acerca del funcionamiento del programa (Cortés, 2008; González y Escobar, 2008b, 2008a; Ochman,



2016), y recientemente se ha estudiado este programa desde la perspectiva de los estudios culturales, como el trabajo de Benjamín Sandoval (2015), que analiza las condicionalidades que se imponen y analiza las ideas de responsabilidad y reciprocidad que subyacen a ellas.

En Estados Unidos ha habido muchas investigaciones que han analizado los prejuicios de la cultura de la pobreza aplicados al diseño de políticas sociales, de educación y otras desde los años sesenta, dadas las políticas sociales que había en Estados Unidos (Guetzkow, 2010; Lamont y Small, 2010; Small *et al.*, 2010; Valentine, 1968). Cristina Bayón (2013) ha recalcado la importancia de que haya más desarrollo en este sentido en México, donde las políticas focalizadas tuvieron lugar, en mayor medida, a partir de 1997.

Hay cada vez más investigaciones que comprenden dimensiones culturales; la mayoría de ellas son en torno al merecimiento y los estigmas al respecto de ser beneficiario de políticas sociales (Barba y Valencia, 2019; Bayón, 2015; Jaramillo-Molina, 2016; Jaramillo-Molina, 2019a; Jaramillo-Molina, 2019b).

El presente artículo se inscribe en la perspectiva sociológica constructivista, que considera cómo se define a la pobreza y a “los pobres” como “beneficiarios” u población objetivo de políticas sociales, siguiendo la tradición sociológica de Simmel (1965) y también de los estudios culturales, especialmente de la cultura de las políticas sociales, desde la cual se modelan las características conductuales que se asumen de estas poblaciones desde el desconocimiento y el prejuicio (Stein, 2004). Para hacerlo se emplean métodos interpretativos del análisis de políticas y de la lingüística cognitiva, para explorar los marcos interpretativos desde los que se concibe la pobreza (Lakoff, 2014; Lakoff y Johnson, 2003; Yanow, 1992, 2000).

Este artículo se organiza en cinco secciones (1) la introducción, que presenta la relevancia histórica y académica

del tema de estudio, (2) la metodología, que detalla el análisis documental y de seis entrevistas y la aproximación teórica desde la cual se realiza el análisis, (3) los resultados, que se dividen en las cuatro características que se presentan en la cultura de las políticas (3.1) derivan conclusiones precipitadas, (3.2) enfermedad congénita, (3.3) se pueden curar, dividida a su vez en cinco secciones (3.3.1) remedios para aliviar las malas decisiones de inversión en educación, (3.3.2) remedios para curar las deficiencias en salud, (3.3.3) remedios para curar las deficiencias nutricionales, (3.3.4) remedios para curar su poca propensión a migrar, y (3.3.5) remedios para curar su propensión a tener hijos. El siguiente apartado (4) tiene incentivos para que las cosas permanezcan igual, cierra con el análisis de resultados, y en la última sección (5) se presentan las conclusiones de este trabajo.

Metodología

Dvora Yanow (2000) explica cómo los artefactos de política (documentos de creación de programas, presentaciones de programas, decretos, reglas de operación, publicaciones) están imbuidos de significados y pueden ser analizados interpretativamente, al igual que las entrevistas, y cómo pueden reconstruirse las arquitecturas de los debates en torno a comunidades interpretativas.

Los miembros de una comunidad interpretativa se caracterizan por haber compartido la misma formación, el mismo entorno, dar el mismo sentido a las mismas palabras, en fin, por compartir significados (Yanow, 2000).

Una vez que se siguieron las discusiones públicas (a través de las publicaciones), se profundizó en ellas a partir de las 54 entrevistas realizadas en el marco del estudio coordinado por Triano (2017), cuyos audios fueron solicita-



dos a Prospera y se entregaron, con la condición de que se utilizaran de forma anónima.

De ellas, se seleccionaron diez para llevar a cabo el análisis de los marcos interpretativos en los debates, en la misma línea que se hizo con los debates del congreso por parte de Guetzkow (2010) o de Sandra Stein en las revisiones de la reforma educativa (2004).

Esta ha sido la principal estrategia para el análisis de los documentos seleccionados como corpus y las entrevistas con funcionarios que estuvieron en posibilidades de tomar decisiones acerca del diseño y la implementación del POP a lo largo de los veinte años de duración del programa.

Los objetivos de este trabajo son identificar los prejuicios que se alinean con las características de la cultura de la pobreza presentes en la principal publicación que dio pie al programa, los decretos de creación y reglas de operación del programa, así como en las entrevistas con servidores públicos de alto nivel, que estuvieron presentes en el diseño u ocuparon cargos relevantes durante el tiempo que estuvo vigente, como la coordinación nacional del programa.

Selección de la muestra

Los documentos considerados como parte del corpus fueron seleccionados por la influencia que sus autores tuvieron en el diseño del programa y lo antecedieron, o rememoran la historia de la creación del programa, o por plasmar este diseño de forma oficial. Se eligieron tres publicaciones, una antecesora de Progresá y dos que retoman la historia de su creación. Se consideraron cuatro documentos oficiales: la presentación de Progresá por parte del presidente Zedillo, el decreto de creación del programa, las primeras reglas de operación de Progresá y las reglas de operación de Oportunidades, además de dos presentaciones de logros o evaluaciones, una de Prospera y una de CONEVAL.

El documento antecesor de Progres-a considerado es *Poverty Alleviation*, de Santiago Levy, publicado por el Banco Mundial como documento de trabajo, puesto que muchas de las personas entrevistadas lo reconocieron como el que dio pie a Progres-a.

Las tres publicaciones que son parte de la muestra son de la autoría de los tomadores de decisiones que participaron en el diseño o las primeras etapas de Progres-a: *Sin Herencia de Pobreza* (2005), de Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, quienes son los principales representantes del grupo de Hacienda. En este libro, y en un capítulo de libro muy semejante, describen las consideraciones que los llevaron a diseñar Progres-a y las características del programa; el capítulo de *El Progres-a como respuesta a la crisis de 1994*, de Fernando Cortés y Rosa María Rubalcaba, que representa el punto de vista de la historia de la creación del programa, desde la perspectiva del grupo de los CONAPOS, a una mayor distancia del momento de las discusiones del diseño (2012).

Los documentos oficiales considerados fueron el decreto de creación de Progres-a (1997), que fue la primera materialización de las distintas discusiones, estimaciones y pilotos; las primeras reglas de operación (ROP, 1999) y las reglas de operación de Oportunidades en las que se incluyen los cambios para el modelo urbano (ROP, 2002), y para considerar sus evaluaciones de éxitos, una presentación de logros de Prosper-a (Prospera, 2016) y una evaluación de CONEVAL (CONEVAL, 2017).

Las entrevistas que forman parte del corpus tuvieron lugar durante 2017, en el marco del vigésimo aniversario del programa, como parte del estudio titulado *20 años después. Cambios y continuidades de Prosper-a desde la perspectiva de funcionarios y exfuncionarios gubernamentales de alto nivel y evaluadores externos al programa* (Triano, 2017).

Del total de entrevistas realizadas para el estudio (54), se eligieron diez a tomadores de decisiones (realizadas durante



2017) por el participación que tuvieron las interlocutoras y los interlocutores en las etapas incipientes de diseño (con anterioridad al decreto de creación de 1997) o por la actividad relevante que tuvieron en el curso del programa, como la coordinación nacional de este en cualquier momento de la historia de POP hasta la fecha de las entrevistas (1997-2017).

En las entrevistas seleccionadas se cuenta con personas que son parte de las comunidades interpretativas de Hacienda (1), de los CONAPOS (3), los Salubres (1), Panistas (1) y de comunidad indeterminada (2), que durante el proceso llegaron a compartir muchos significados y, como contraste, del grupo de los SEDESOLes (1), que mantuvo mayor distancia, e incluso la mayoría dejó de participar en el programa.¹ Además, se considera información provista por una persona de una comunidad interpretativa indeterminada que estuvo en el área operativa del programa muchos años y permite comprender algunos aspectos prácticos de la implementación.

Comunidades interpretativas

Las comunidades interpretativas, o comunidades de significado permiten reconstruir la arquitectura de los debates públicos (Yanow, 2000). Las experiencias compartidas de un grupo, por la formación profesional que recibieron, por el lugar donde lo hicieron, por la trayectoria laboral que hayan compartido, o por alguna otra similar, tienen como consecuencia el uso de mecanismos cognitivos similares, acciones semejantes y un uso común del lenguaje para hablar acerca de pensamientos y acciones (Yanow, 2000).

1. Tuve participación en el estudio llamado *20 años después cambios y continuidades de Prospera* (Triano, 2017), lo que me permitió realizar algunas de estas entrevistas, y pedí permiso para usar de forma anónima los audios de todas ellas a Prospera. Si bien fueron consideradas todas (54) para la construcción de comunidades interpretativas, solamente diez fueron seleccionadas para profundizar en el análisis de este artículo.

En el trabajo de campo se pudieron identificar principalmente nueve diferentes comunidades interpretativas, aunque cuatro de ellas comparten muchos elementos en diferentes momentos, ya que las comunidades interpretativas pueden cambiar de un asunto a otro y ser fluidas (Yanow, 2000). Estas comunidades comparten los marcos interpretativos, que son las formas en que se da el encuadre a un determinado asunto de política; en este caso, la pobreza como problema público, y que suelen expresarse metafóricamente; es decir comprendiendo una cosa en términos de otra.

Para poder recurrir a ellas como categorías analíticas se ha decidido nombrarlas a partir de alguna de las características que las distinguen, por lo general, del lugar de trabajo o formación que unió a sus miembros más estables, o de la comunidad de partida al unirse al programa de política social Progres-Oportunidades-Prospera (POP).

Las principales comunidades de significado que participaron en el diseño original de Progres correspondían a los grupos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, específicamente la Subsecretaría de Egresos, y, por lo tanto, serán llamados *de Hacienda*. Esta comunidad diseñó e implementó el Programa Alimentación, Salud, Educación (PASE), y mientras se implementaba el PASE se comenzó la planeación y el diseño del Programa Educación, Salud y Alimentación (Progres), a partir de los aprendizajes del primer programa implementado en Campeche. Quienes se destacan principalmente son Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, cuyas publicaciones conforman parte del corpus de análisis.

En el diseño y la planeación de Progres intervinieron las comunidades interpretativas de la Secretaría de Salud (SS), de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Serán llamados, entonces, los de Hacienda, los Salubres, los SEDESOL y los CONAPO.



También hay otras comunidades interpretativas relevantes, como la de SEP, Sociedad Civil, la de Panistas, la de Evaluadores Nacionales, la de Evaluadores Internacionales y la de Académicos. Además, hay algunas personas a las que no ha sido fácil asignarles una comunidad interpretativa, pero que aportaron información relevante o tuvieron incluso una participación relevante en el programa.

Las cercanías entre las comunidades interpretativas se explican, en buena medida, por sus formaciones disciplinares. Quienes formaban parte de los CONAPOS y de los Salubres tuvieron incluso cambios de adscripción formal, y el interés en la salud pública y la demografía hizo fácil que se adoptaran los principales intereses de una por parte de miembros de la otra. La formación económica de los de Hacienda encontró aceptación fácilmente por parte de los CONAPOS, quienes, por la tradición de demografía y disciplinas cercanas, compartían muchas técnicas y perspectivas respecto de la objetividad.

Entre los Salubres y los SEDESOLs había cierta cercanía por la importancia del aspecto comunitario en las campañas de salud pública; sin embargo los SEDESOLs tenían poca cercanía con el resto de las comunidades interpretativas, quienes interpretaban el aspecto comunitario como clientelar, y los Salubres fácilmente adoptaron como propios y prioritarios los intereses del establecimiento de criterios técnicos en la focalización, que eran el principal aspecto de discusión entre los SEDESOLs y el resto de las comunidades.

Tanto los documentos (publicaciones, reglas de operación, decretos) como las entrevistas fueron tomados como textos que develaban estos marcos interpretativos a partir del lenguaje empleado para entender la pobreza como problema público en México.

Resultados: La cultura de las políticas en el diseño del POP

La cultura de las políticas sociales se caracteriza por recurrir a la noción de una subcultura en la población objetivo de las políticas sociales, aunque también se modelen como agentes racionales, hasta cierto punto, o en determinados escenarios, precisamente, porque se tiene el objetivo de moldear sus conductas según los marcos interpretativos de quienes la conceptualizan y definen sus “deficiencias” (Guetzkow, 2010).

Puede distinguirse que una política o programa es un caso de cultura de las políticas porque: 1) Derivan conclusiones precipitadas acerca del grupo de población al cual dirigen las políticas. Asumen hábitos, valores, creencias y prácticas de un grupo de población (en este caso —de pobres) a partir de estadísticas censales y generales (Valentine, 1968).

2) Enfermedad congénita: se ha adoptado esta forma de nombrar a esta característica, puesto que consideran que estos valores, creencias y prácticas (que consideran viciosos) se transmiten de generación en generación independientemente del contexto social en que se desarrollan las personas (es decir, no los consideran estrategias con las que se responde a un contexto, que al ajustar el contexto cambiarán también). Por lo tanto, este contexto es considerado una consecuencia de sus prácticas, creencias y valores (Stein, 2004; Valentine, 1968);

3) Se pueden curar: Asumen que estos hábitos pueden corregirse mediante incentivos o sanciones planteados en las políticas que ellos diseñan. Es decir, la pobreza es una enfermedad hereditaria, pero se puede curar: modelan las decisiones de agentes racionales y modifican los incentivos (Guetzkow, 2010; Stein, 2004).

Al presentar la pobreza como un círculo vicioso, realmente se la entiende en términos de una adicción o vicio de acuerdo con los métodos de la lingüística cognitiva (Lakoff y John-



son, 2003): tanto la pobreza como los vicios son entendidos como contenedores de los que hay que salir o de los que se debe ser sacado (sacar a alguien de las drogas, salir de la pobreza, le entró a la bebida), y la receta para “salir de la pobreza” bien podría asimilarse a los doce pasos de los alcohólicos anónimos;

4) Quienes implementan estas políticas tienen incentivos para que las condiciones se mantengan como están, puesto que de ello depende su trabajo (Stein, 2004); así, evalúan el éxito de las políticas por el crecimiento del programa en términos de cantidad de personas afiliadas más que por el logro del objetivo planteado.

Derivan conclusiones precipitadas

Una de las principales características que evidencian la utilización de la noción de subcultura como base para el diseño de políticas es que se parte de estadísticas censales generales para describir conductas, valores, actitudes y forma de vida en general de un grupo de —otros— (Valentine, 1968, pp. 25–26). Al caracterizarlos como otros, un ustedes por oposición a un nosotros (van Dijk, 1991), se puede apreciar la subcultura a la cual hacen referencia aunque no la nombren. Prescinden de la investigación etnográfica y de la inmersión de quien investiga en el grupo que pretende comprender.

Quien diseña políticas de esta manera no pertenece al grupo de la población objetivo ni pasa un determinado tiempo viviendo con ella para lograr la comprensión holística de prácticas, hábitos, valores, creencias, sentimientos, historia y tradiciones del grupo que pretende explicar y, posteriormente, “curar”. Otra de las estrategias hermenéuticas es considerar los silencios, lo que no se dice, e inquietarlo (Foucault, 2004; Yanow, 1992).

A partir del análisis de los marcos interpretativos en los documentos y entrevistas que componen la muestra,

pueden verse plasmadas las características de la cultura de las políticas que se describe como referencia.

Las publicaciones de los principales participantes en el diseño de POP dan cuenta de esta característica de la cultura de las políticas, que también predominaba en las teorías dominantes al momento del diseño del programa, como las teorías de la inversión en capital humano para romper el ciclo de la pobreza, publicadas por el Banco Mundial (Psacharopoulos y Nguyen, 1997; World Bank, 1997).

Una de las personas entrevistadas refirió haber realizado visitas de campo para corroborar que los índices de marginación calculados con sistemas de georreferenciación coincidieran, ya que fueron el insumo para ubicar a la población objetivo. La misión que le encomendaron fue ir “a algún lugar que tuviera la predicción que estábamos haciendo [de un índice de marginación alto] y que tomara fotos, tal era el escepticismo..., y ejemplificar el contexto de esa localidad, pero en realidad son caseríos” (CONAPO 1).

Retrató los “caseríos”; es decir, las viviendas, las actividades económicas (“los rebaños que había por’áhi”) y, en menor medida, a las personas.

Otra persona relató otra visita de campo, pero ya una vez que se había puesto en marcha el programa, y describe así lo sucedido en una comunidad de San Luis Potosí:

Para mí sí que aunque no fuera economista, pues yo nunca había visto una comunidad así, y menos llegando en helicóptero, pero bueno. Yo creo que, en este caso, la esposa del gobernador dijo “No, que vengan aquí y que nos digan” [los cambios en los programas sociales]. Pero llegamos y nos fueron a enseñar la telesecundaria. Entonces llegamos a ver la telesecundaria donde se iba a dar lo de educación para los chicos más grandes y entonces estábamos viendo y el profesor o quien estaba a cargo de la telesecundaria decía “pues mire, lamentablemente a nosotros cuando no hay luz no podemos trabajar, o cuando se nos descompone la televisión, pues no podemos trabajar”. ¡Tanto sin ponderar! Yo decía



qué tristeza: eso no lo estamos dando ni estamos garantizando que lo va a haber. Imagínate también el centro de salud. Bueno llegamos a un centro de salud donde no tenían agua para lavarse las manos ahí los médicos. ¡Por Dios! ¿Y qué centro de salud?... ¡Un cuartito!

Todo es un programa que va a estar cimentado o que su parte medular tiene que ver con salud y con educación pues debería algo tener que ver con las aulas y con sus recursos y con los lugares donde se presta atención, por lo menos la mínima atención de salud y eso ya no es asunto que..., eso le toca a Salud y le toca a la SEP (CONAPO 2).

Una de las personas entrevistadas de los SEDESOLs, que participó en las etapas iniciales de diseño o, al menos lo consultaron durante este periodo, refirió que el Progreso se había “vuelto un programa muy frío”, y dijo que se debería recuperar la participación directa con las comunidades. Decía que antes (en el programa Niños en Solidaridad) la focalización la realizaba la misma comunidad, que elegía “en un acto de solidaridad” (SEDESOL 1). Esta forma de focalizar, en general de todo el PRONASOL, con asambleas comunitarias decidiendo, fue vista como clientelar o hecha con poca seriedad por los actores del resto de las comunidades interpretativas.

Respecto de la forma de llevar a cabo la política social previa a Progreso, se comentó: “El gobierno de México no tenía datos de pobreza, esto es, Carlos Rojas [el entonces titular de Desarrollo Social] no tenía datos, Solidaridad no se había preocupado por eso”, y criticaban la falta de transparencia en los criterios para focalizar del programa anterior (CONAPO 3).

En la comunidad interpretativa de los SEDESOLs, de acuerdo con nuestros informantes y según consta en *El Progreso como respuesta a la crisis de 1994*, preocupaba la forma de focalizar del nuevo programa sin el acuerdo de la comunidad (Cortés y Rubalcava 2012, p. 37). Temían

que eso fragmentara a las comunidades, pues recibirían el apoyo del programa social solamente algunas personas, y con criterios que no habían sido validados por las mismas comunidades.

Una de las personas entrevistadas de los CONAPOS, que participó en las etapas de diseño y primera implementación del programa, relató que entre los primeros aprendizajes al implementar estuvo la necesidad de una validación en asambleas comunitarias del padrón de beneficiarios, puesto que las primeras veces hubo personas de las comunidades que los buscaban y les decían “es que no vinieron por mí”, refiriéndose a que habían quedado fuera del padrón y excluidos de los beneficios de forma injustificada (CONAPO 3).

La desconexión de los primeros diseñadores de Progreso con la realidad de la población objetivo de la política social era tal, que plantearon que se resolviera la atención a la salud en el mercado (centro médicos privados), que las transferencias monetarias se depositaran en cuentas bancarias y los “beneficiarios” dispusieran de ellas mediante tarjetas magnéticas y que acudieran a cajeros automáticos, cuando la población objetivo habitaba zonas donde no había servicios médicos privados o cajeros automáticos (Cortés y Rubalcava 2012, p. 36).

Otra de las estrategias hermenéuticas es considerar los silencios, lo que no se dice, e inquietarlo (Foucault, 2004; Yanow, 1992). Entonces, se destaca que la mayoría de las personas entrevistadas simplemente no hizo referencia a que se precisara alguna otra información que no fuera la “censal”, “la cédula costo-efectiva”, que identificara a las familias que recibirían “los apoyos” “La Encaseh” (Encuesta de características sociodemográficas en hogares). Generalizaciones a partir de estadísticas censales generalizadas, tal como criticaba Valentine (1968) las inferencias en *Beyond the Melting Pot* de Nathan Glazer y Daniel Patrick Moynihan.



Además de esta simplificación de diseñar una política social para una población amplia que se conoce a partir de estadísticas, se repite esta tendencia de considerar que tienen valores distintos al resto de la sociedad, y justificarlo con curvas de indiferencia y un contexto que ofrece incentivos que los motivan a tomar malas decisiones para ellos y sus familias. Es la forma “científica” de considerarlos un “ustedes”, por oposición a un “nosotros”.

En *Poverty Alleviation*, Santiago Levy (1991) hacía referencia sobre todo a poblaciones rurales, en las cuales consideraba que había un mayor porcentaje de personas en su categorización de pobreza primaria. Asumía sus motivaciones para tomar decisiones y modelarlos como agentes racionales (o con racionalidad limitada, o racionales a veces) a partir de la información censal disponible sobre sus características sociodemográficas y de estudios que se hicieron en otros países y que consideraba probable que fueran semejante para el caso mexicano.

El ejemplo más burdo de que está considerando a este grupo poblacional como un grupo de “otros” sucede cuando se plantea hacer transferencias de ingresos. Levy explica que una condición para ello debe ser que la población pueda atender su salud. Explica que dadas “las condiciones insalubres en las que viven *los pobres extremos* y la prevalencia de diarrea y otras enfermedades intestinales, el hacer que tengan mayor disponibilidad de comida podría (y cita a Streeten) ‘simplemente alimentar a los gusanos en sus estómagos’” (Levy 1991, p. 56).

Tanto los CONAPOS como el grupo de Hacienda consideran a la pobreza como equiparable a la desnutrición o la malnutrición, sus diseños de política se enfocan en evitarla con la provisión de suplementos nutricionales. Levy modela a la población objetivo como agente racional (*homo economicus*) para explicar que las familias deciden no invertir en la educación de sus hijos porque hay tasas altas de morta-

lidad infantil, de modo que “enfrentan perder su inversión mediante la muerte infantil” (Levy 1991, p. 47). Tendría que ser una racionalidad más bien limitada, o son racionales a veces sí y a veces no, porque precisa que “la relación entre ingreso y nutrición es ambigua, porque sí compran más comida al tener más ingresos (...) pero la comida adicional no mejora el estatus nutricional: los consumidores prefieren diversificar los tipos de comida que consumen y mejorar la presentación y el gusto” (Levy 1991, p. 55).

Con la misma estrategia que señalaba Guetzkow (2010) en Charles Murray y algunos otros, se modeló a “los pobres” como agentes racionales como cualquiera, pero en cuyas curvas de indiferencia el ocio tiene una mayor utilidad; en la propuesta de programa se hace explícito que se busca “evitar la creación de una clase de dependientes de las políticas de bienestar”, y que “la estructura de incentivos debe ser tal que, en el margen, siempre beneficie ‘al pobre’ trabajar para ganar ingresos adicionales” (Levy 1991, p. 52). También una de las personas entrevistadas de los CONAPOs afirmó que una de las condiciones en el diseño de Progres-a era que los apoyos “no fueran más de un salario mínimo” (CONAPO 1). En los hechos, se estableció lo siguiente en las primeras reglas de operación:

El límite de apoyos económicos que puede recibir una familia, al sumar los apoyos por becas educativas y para alimentación, no puede exceder la cantidad de \$695.00 al mes (monto vigente para el semestre enero-junio de 1999). En el cálculo de este monto máximo no se incluye el correspondiente al apoyo de útiles escolares” (ROP 1999, p. 24).

El salario mínimo en diciembre de 1998 era de 34.45 pesos diarios en la zona A y de 29.70 en la zona C, que equivalían a 1,033.50 y 891.00 pesos mensuales, respectivamente (SAT, 2010).

No bastó la limitación del monto a transferir en función del riesgo a desincentivar el trabajo, sino que se especifica que a los participantes se les ofrecerían servicios de inferior calidad: educación para pobres y comida para pobres. De otra forma su preferencia por el ocio los desincentivaría de trabajar:

Conforme *los pobres extremos* aumenten sus ingresos y accedan a educación *normal* la utilidad de algunos de los servicios de [Programa de Apoyo a los Servicios de Salud para Población no Asegurada] PASSPA se verían disminuidos. Además, ingresos más altos se traducirían en demanda de comida no provista por PASSPA. Los incentivos de la población en mejores condiciones para participar en PASSPA, aunque todavía estaría ahí, se reduciría y por lo tanto PASSPA no significaría un desincentivo al trabajo. En particular no se le diría a los participantes que si su nivel de ingresos aumenta sus beneficios disminuirían simultáneamente” (Levy 1991, p.59).

Conviene nuevamente inquietar los silencios. Los datos recientes muestran que la población en los dos deciles inferiores de ingresos son las que con mayor frecuencia tienen más de un empleo (Jaramillo-Molina 2019). Levy no presenta ninguna evidencia para decir que “los pobres” trabajen menos, pero sí diseña un programa pensando en que puedan trabajar una vez que tengan resueltas sus necesidades de salud y nutrición. La mayoría de estos supuestos y propuestas se mantiene y se refuerza en publicaciones posteriores. Por ejemplo, en *Sin herencia de pobreza* (Levy y Rodríguez, 2005, p. 10) se justifica la lógica del programa de transferencias condicionadas porque las “condiciones de marginación” pueden favorecer que las familias pobres tengan una preferencia por el consumo presente, de modo que los programas deben intentar reducir el intercambio (*trade-off*) entre transferencias de ingreso que apoyen el consumo presente y las que permitan hacer inversiones para hacer un mayor consumo en el futuro. Así, los nuevos

programas fomentarían “la inversión en capital humano y en activos productivos” y se brindarían “oportunidades a la población para salir adelante con su propio esfuerzo”.

Enfermedad congénita

Se decidió nombrar esta característica enfermedad congénita por la concepción de la pobreza como algo transmisible de generación en generación, independientemente de las circunstancias familiares.

En la mayoría de los documentos en los cuales se presenta Progres-a, o se la anticipa, se habla del famoso “círculo vicioso de la pobreza”, la concepción dominante de la pobreza en ese momento (Psacharopoulos y Nguyen, 1997; World Bank, 1997).

En las entrevistas a muchos de los funcionarios también se hace referencia a esta noción. Este círculo vicioso implica también que las causas de la pobreza son individuales. Si pueden heredarse y al mismo tiempo puede evitarse su transmisión, es evidente que se les asocia a características individuales más que estructurales.

Una de las personas entrevistadas expresó al respecto que:

El año de 1895, creo que es cuando Darwin publica la evolución de las especies, es un año maravilloso, donde cierto nivel de conocimiento se hace concreto [haciendo referencia a cuando un conocimiento científico llega a establecerse y volverse compartido]Y en ese año [1997] había un texto del Banco Mundial sobre el rompimiento del ciclo de la pobreza y fue el primer texto brutal, grande del Banco sobre el desarrollo de capital humano. Esa era la moda en ese momento. Entonces en el desarrollo de capital humano está muy claro que tienes que atender salud, nutrición y educación. Entonces ese iba a ser el paquete básicamente al final del día (CONAPO 3).²

2. Entre los documentos del Banco Mundial que hacen referencia al capital humano y al rompimiento del ciclo de la pobreza están uno sobre el caso de Jamaica y



En *Poverty Alleviation* se plantea que, si la inversión pública no puede optar por dar subsidios al consumo presente y al mismo tiempo hacer inversiones, debería favorecer subsidiar el consumo presente en un mundo con información plena, para que “el pobre” decida su nivel óptimo de consumo presente y de inversión para el consumo futuro. Sin embargo, explica, esta solución resulta inadecuada para México por tres razones: 1) la diferencia en las tasas social y privada de retorno de la inversión en infraestructura (las personas no van a invertir en carreteras). 2) Algunas inversiones son indivisibles y los individuos no pueden adquirir las cantidades necesarias. 3) Las inequidades en la distribución del ingreso dentro del hogar implicarían que las transferencias de ingreso no lograrían que se aumentara la inversión de la familia en el bienestar de algunos de sus miembros (educación para los hijos) (Levy 1991:51). Esto es, los modelan como agentes racionales, sí, pero además, se anticipa que sus decisiones serán injustas (de inequidad dentro del hogar) a través de un marco hipotético que las simula, y que estas “reproducirían” la pobreza en las siguientes generaciones.

También dice explícitamente:

[Los pobres extremos] tienen una necesidad anterior (a las necesidades de quienes son pobres moderados y se verían beneficiados por inversiones en infraestructura, transporte, créditos agrarios y otras para incrementar sus oportunidades de ganancia) de mejorar su estatus de salud y nutricional y de romper el “círculo vicioso” en el que se encuentran: ambientes físicamente insalubres, morbilidad, letargo, tasas altas de mortalidad infantil y de fertilidad, incapacidad para tomar riesgos, incapacidad para demandar educación, escasez de recursos distribuidos en familias numerosas y la transmisión de este estado de cosas de una generación a la siguiente.

otro sobre el papel del gobierno y el sector privado en “el combate” a la pobreza (Psacharopoulos y Nguyen, 1997; World Bank, 1997).

Sería complicado argumentar que no se está refiriendo a causas individuales de la pobreza, sean estas motivadas por incentivos inadecuados del mercado, o que no se las está distinguiendo culturalmente de otros grupos, al decir que no podrían verse beneficiados de inversiones en infraestructura generalizadas que incrementaran sus oportunidades de ganancia.

Estas ideas estuvieron presentes también en las Reglas de Operación (ROP) de Progres-a. En la sección 2.2.1 se expone:

En las familias pobres, padres e hijos se ven obligados a concentrar todas sus energías hacia una precaria subsistencia, que inhibe la posibilidad de emprender actividades que les permitan desarrollar su potencial productivo y alcanzar una mayor integración social. Con frecuencia, los niños que nacen en una familia pobre tienden a mostrar bajo peso al nacer y corren altos riesgos de fallecer antes de alcanzar un año de vida. En la edad escolar, son presa de enfermedades recurrentes que medran sus capacidades de desarrollo normal, lo que a menudo se complica con deficiencias nutricionales críticas. Además, el apremio por resolver las necesidades económicas del hogar lleva a los niños a tratar de complementar el ingreso familiar en detrimento de su asistencia a la escuela y de la terminación de su educación básica. Ya en su juventud, su escasa escolaridad y capacitación los orilla a realizar tareas de baja productividad y exiguamente retribuidas. Por su parte, las mujeres tienden a casarse a muy corta edad y comienzan su reproducción muy jóvenes, la cual se caracteriza por nacimientos muy numerosos.

Para romper este círculo vicioso, es primordial remover los obstáculos que impiden a las familias pobres beneficiarse de la educación básica y acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud (ROP, 1999, p. 5).

Las causas individuales de la pobreza son, entonces, los matrimonios de mujeres jóvenes, la edad de reproducción

de ellas, el número de hijos que tienen como consecuencia. Desde luego, no se ofrecen datos o evidencia alguna que muestre estas características ni su asociación a la pobreza, pero seguramente cuando estas causas individuales de la pobreza sean “desincentivadas” podrían prosperar. Ello, sobra decir, se ha probado que es falso. Se han disminuido las tasas de fertilidad, se han retrasado las uniones, y la pobreza no ha disminuido en veinte años. Desde luego, es deseable que no haya maternidades no deseadas o no elegidas, pero asumir que la pobreza terminaría cuando las familias (mujeres) tuvieran menos hijos parecería trasladar la responsabilidad de la pobreza no solo a las familias sino que principalmente a las mujeres. Aunque no se hace explícito, se da por sentado que la pobreza se transmite intergeneracionalmente porque “las mujeres pobres tienen hijos pobres”.

En estas mismas ROP se implica expresamente que algunas de las principales causas de la pobreza son atribuibles a razones individuales; por ejemplo, cuando en la sección 2.2.9 se afirma que “la pobreza no solo es causa y resultado de escasas capacidades básicas, y por ende [*sic*] del bajo rendimiento en el trabajo y de ingresos precarios” (ROP, 1999, p. 29); aunque enseguida se presentan otras causas más estructurales, como la falta de acceso a empleos productivos y servicios básicos, o la necesidad de generar oportunidades productivas y mejor remuneradas, las soluciones que ofrece el diseño de la intervención de política se abocan solamente a las identificadas como causas individuales.

Se hace referencia directa a este círculo vicioso, mencionando la palabra “vicioso” (porque otras veces se implica o se hacen referencias indirectas) cinco veces en el decreto de creación de Progresá, dos veces en las primeras Reglas de Operación de Progresá de 1999, y una vez en las Reglas de Operación de Oportunidades de 2002 (ROP, 1999; ROP, 2002; Zedillo, 1997).

Se pueden curar

Una vez que se ha propuesto el marco interpretativo de la enfermedad congénita o transmisible como causa de la pobreza, al enmarcarla de este modo, la propuesta de solución a la pobreza como problema público consiste en el diseño de una estrategia para corregir las conductas desviadas de las “familias pobres”. Desde este punto de vista, el programa no es otra cosa que un intento civilizatorio ante la barbarie de estas familias que adoptan prácticas perniciosas para sí mismas y para el país.

Las referencias indirectas a los círculos viciosos, donde se identifican potenciales “círculos virtuosos”, se propusieron en los siguientes términos en la sección 2.2.8 de las ROP (ROP, 1999) y las llaman “enfoque integral”:

Educación, salud y alimentación constituyen una triada estratégica de acciones para el combate a la pobreza extrema. Además de los beneficios sociales y privados que representa la inversión en cada uno de esos componentes, sus efectos se multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones positivas que los vinculan.

Existe un amplio consenso sobre la importancia de su mutua complementariedad y de que para potenciar su efectividad es necesario que confluyan simultáneamente a nivel individual. Un mayor nivel de educación mejora el uso de los servicios, y los beneficios de la atención de la salud, porque favorece una mejor comprensión de la importancia de las medidas preventivas de salud e higiene. A mayor escolaridad, las familias desarrollan una mayor iniciativa para valerse de la información y servicios a su alcance. Asimismo, la salud en los niños propicia un mejor rendimiento en la escuela al favorecer la continua asistencia escolar y un mayor nivel de atención en el aula.

Desde el punto de vista de la alimentación, un buen estado nutricional es fundamental para el desarrollo y el ejercicio de las capacidades de aprendizaje de las personas. En correspondencia, un mayor nivel de esco-



laridad repercute sobre el estado nutricional, ya que puede favorecer la adopción de patrones alimentarios adecuados, así como la disponibilidad de más y mejores alimentos, por los mayores niveles de ingreso que generalmente se asocian con la mayor escolaridad.

Este *círculo virtuoso* representaría la teoría de cambio social de Progresá; es decir, cuando el individuo resuelva sus “deficiencias” para el mercado, dejará de ser pobre. En el documento con el cual se presentó a Progresá se presentó también esta receta para curar la pobreza: Educación, salud, alimentación.

La educación es un factor estratégico para romper este *círculo vicioso* que sobresale en la extensa discusión y en las evidencias internacionales que se tienen sobre los factores que promueven el desarrollo y abaten la pobreza y la desigualdad. Su efectividad se potencia cuando va acompañada de la atención de otras dos necesidades básicas fundamentales: la alimentación y la salud.

Así, dadas las causas individuales de la pobreza, el éxito del programa se mediría en función no del porcentaje o la cantidad de población sin suficientes recursos para ejercer sus derechos sociales y tener una vida digna, que suponemos serían los síntomas de la enfermedad, desde esta perspectiva, sino de los indicadores que dieran cuenta de que la “infección había cedido”: “reducir la mortalidad infantil, la desnutrición, la fertilidad, la morbilidad y el mejoramiento en las conductas relacionadas con la salud e higiene” (Levy, 1991, p. 64).

Remedios para aliviar las malas decisiones de inversión en educación

Aunque inicialmente se había planteado en *Poverty Alleviation* un diseño de política social dirigida a “los pobres

extremos” y se refuerza en las ROP presentándolo como un programa para “el combate a la pobreza extrema” (ROP, 1999, p. 5), en la sección 3 de las ROP (ROP, 1999, p. 8) se establecen los criterios para la inclusión de localidades, según los cuales se determinan las localidades “con mayor *marginación* y se verifica su acceso a servicios de educación básica y salud”. Las características que determinaban la marginación eran el porcentaje de viviendas con piso de tierra, sin agua, drenaje o electricidad, el porcentaje de población analfabeta mayor de quince años y en ocupaciones del sector primario.

El acceso a servicios de salud y educación era requisito para la operación del programa, independientemente del resto de las características. Se establece entonces que recibirán becas “los menores de dieciocho años que estén inscritos y asistan a la escuela (...) del tercer grado de primaria al tercer grado de secundaria en escuelas primaria y secundaria de la modalidad escolarizada” (ROP, 1999, p. 16).

En la figura 1 se muestran los montos correspondientes a cada grado escolar en primaria, y a cada grado escolar según el sexo en secundaria, con la intención de desincentivar el empleo infantil para que las familias realizaran inversiones en capital humano. Para definir los montos, una de las personas entrevistadas de la comunidad interpretativa de los CONAPOS refirió que se hizo un cálculo para el cual estimó “precios sombra del salario de los niños y jóvenes si salieran al mercado de trabajo a través de las encuestas de ingreso gasto”. Esta persona, además, explicó respecto del monto:

A partir de ciertos deciles, si ganaban eso que lo ganaran, que no estudiaran si no querían. [Si querían] ser González Iñárritu, que lo fueran. Y se estableció el 85% como precio sombra. Iba aumentando conforme al grado escolar de los chavos. Tal vez era variable en cada grado (CONAPO 3).

Esto es, lo que las personas en deciles superiores de ingreso decidan hacer es su problema; los que están sometidos al

escrutinio moral en cada decisión que tomen son las personas que reciban transferencias de ingresos por parte del Estado.

Figura 1. Montos de becas en las primeras Reglas de Operación de Progresá

<i>Monto mensual de las becas educativas de enero a junio de 1999</i>		
	<i>Primaria</i>	<i>Monto</i>
Niños y niñas	Tercero	\$75.00
	Cuarto	\$90.00
	Quinto	\$115.00
	Sexto	\$150.00
<i>Secundaria</i>		
Niños	Primero	\$220.00
	Segundo	\$235.00
	Tercero	\$245.00
Niñas	Primero	\$235.00
	Segundo	\$260.00
	Tercero	\$285.00

Fuente: ROP, 1999, p. 24.

Desde la comunidad interpretativa de los Salubres se afirmó en entrevistas que la razón de dar un monto de beca mayor a las niñas era porque se pretendía disminuir los embarazos tempranos. En la implementación se vio que estos montos no bastaban para que las niñas, sobre todo las niñas indígenas, pudieran dejar de hacer otros trabajos, sino que solamente se intensificaban sus tareas y responsabilidades (Ochman, 2016, p. 39).

Además de incentivar que las familias hicieran inversiones en “capital humano” mediante los apoyos económicos para cada niño, esto se reforzaba mediante la vigilancia del cumplimiento de la condicionalidad. Los apoyos económicos se suspendían cuando

Un alumno beneficiario registre más del 15% de inasistencias no justificadas, con respecto del total de días hábiles dentro del calendario escolar del mes correspondiente. La suspensión corresponderá al mes del cual se registran las inasistencias. El apoyo educativo de beca y en su caso, para reposición de útiles escolares, se suspenderá por todo el periodo restante del ciclo escolar a partir de que el alumno acumule más del 15% de días de inasistencia injustificadas con respecto del total de días hábiles del calendario escolar correspondiente (ROP, 1999, p. 25).

Con esto se implica que no es que los padres decidan que sus hijos no asistan a la escuela porque necesitan de su apoyo para conseguir mayores ingresos, sino que, independientemente de las circunstancias o de que el monto haya sido o no bien calculado, probablemente no “serían responsables” y decidirían que sus hijos no fueran a la escuela si no estuvieran condicionados los apoyos.

Remedios para curar las deficiencias en salud

Aunque, desde la perspectiva de uno de los entrevistados de la comunidad de Hacienda, la prioridad que tenían en el diseño del programa era hacer llegar servicios de salud y educación a los sectores más vulnerables, que habrían sido los más dañados por la crisis de 1994, en la práctica se dejó fuera del programa y de la posibilidad de participar en él a la población que no pudiera acceder a salud o a educación.

Las corresponsabilidades, como llaman en las ROP, y en general en Progres-Oportunidades-Prospera (POP), a las condicionalidades para recibir las transferencias monetarias, en lo correspondiente a la salud se explica que las “familias beneficiarias” se comprometen a “registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas periódicas que les indique el personal de salud para seguir las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud”, y también a “asistir a las pláticas mensuales de educación



para la salud, convocadas por la unidad de salud” (ROP, 1999, p. 22).

Operativamente, este esquema de corresponsabilidades funcionaba mediante un registro que se tardaba cerca de seis meses en ser procesado. Una de las personas entrevistadas, cuya comunidad interpretativa es difícil de asignar, pero que trabajó con miembros de distintas comunidades a lo largo de muchos años, relataba que:

[Al] proceso de estructuración de la entrega de los apoyos [al cual se le llamaba] “correr la nómina”, consiste en revisar el padrón bimestralmente, añadir las características del cumplimiento de la corresponsabilidad de las familias y, con ello, generar los montos de las transferencias. Posteriormente se debe mapear dichos ‘pagos’ y dar la información a quién entrega el apoyo: ‘decirle a quién, qué montos, cuándo’. A las instituciones liquidadoras les corresponde hacer los retiros, empaquetar los recursos y todo el procedimiento para llegar hasta el punto de entrega del apoyo con el dinero de cada una las familias (Indeterminada I).

En las ROP se establecía que “Al registrar a su familia en la unidad de salud, la titular beneficiaria recibe una Cartilla Familiar. Este es el instrumento para registrar la programación de las citas y pláticas a las que deben acudir los integrantes de la familia beneficiaria” (ROP, 1999, p. 23). Este sería el instrumento mediante el cual se volverían susceptibles de recibir los apoyos.

La perspectiva de género transversal del programa radicaba principalmente en que fueran las mujeres (madres de familia) las titulares beneficiarias, y que las niñas recibieran un monto superior de beca cuando cursaran secundaria. Esto ha sido ya criticado por diversas autoras, puesto que en la práctica implicó una triple jornada laboral para las mujeres, ya que, además del resto de sus responsabilidades, tenían que gestionar las corresponsabilidades del programa

(de la Rocha, 2006; Lamaute-Brisson, 2013; Ochman, 2016; Provoste, 2013; Skoufias *et al.*, 2001).

Además de esto, el esquema en el cual un apoyo está supeditado al registro de otro siempre será susceptible de actos de corrupción. En algunos casos se dijo que los encargados de centros de salud o maestros reclamaban su apoyo político en manifestaciones, mítines o marchas, y, en otros, según relata otra persona (Indeterminada 2), se presentaron incluso casos en los cuales los médicos que registraban las asistencias en las cartillas solicitaban favores sexuales a las mujeres titulares a cambio del registro. Esto último fue relatado por uno de los entrevistados menos convencionales y no fue mencionado en ninguna otra ocasión. Sería necesario indagar más a fondo si se quisiera afirmar definitivamente que esto ocurriera de forma regular. Tampoco es claro si el entrevistado se refería a un caso singular en vez de a una conducta o práctica que haya sido regular en el programa.

Independientemente de que haya o no sucedido, hacer a las familias susceptibles de abusos a partir del apoyo condicionado parecería crueldad innecesaria.

Unido a las asistencias a las citas médicas se pedía a las titulares que acudieran a las pláticas de salud. Se diseñaron veinte talleres diferentes que se repetían cada año y tenían que volver a escucharse una y otra vez a cambio del apoyo, aunque ya no aportaran nada nuevo a las familias. Nadie se tomó la molestia de renovar la educación en salud para las familias POP, según relataron diversos entrevistados. Seguramente la repetición hasta la náusea haría que los aprendizajes sobre salud que querían transmitirles se afianzaran más.

Independientemente de la susceptibilidad a corrupciones y abusos, dicha corresponsabilidad que exigía disponer de la tarde entera para estos temas un día al mes, impedía acceder a empleos regulares, o las obligaba a negociar con sus empleadores la posibilidad de ausentarse para cumplir



las corresponsabilidades del programa. En el caso particular de la relación con una empresa en específico, se exceptuó a un grupo de mujeres de cumplir con las asistencias como titulares y podían designar a alguien más para hacerlo (Indeterminada 3).

En charlas informales con personas de algunas empresas que ofrecen servicios de limpieza me relataron que, en ocasiones, las mujeres pedían permiso para ausentarse un día al mes para cumplir con la corresponsabilidad del programa. Así que el programa no solamente las acusa falsamente de ser incapaces para trabajar, sino que se lo dificulta de forma que se convierta en una profecía autocumplida.

Remedios pra curar las deficiencias nutricionales

Desde Poverty Alleviation se planteaba que dar transferencias monetarias o subsidios directos era insuficiente para mejorar el estatus nutricional de “los pobres”, entre otras razones, por las decisiones de alimentación que tomaran, prefiriendo sabor o variedad sobre el aporte nutricional (Levy, 1991, p. 55), por lo tanto, al diseñar Progreso plantearon la necesidad de distribuir suplementos nutricionales. Estos se habían considerado desde que se implementó el PASE, según relató una de las personas entrevistadas de la comunidad de los CONAPOS. Esta persona afirmaba que “Evelyne sabía mucho de nutrición”, y que en Campeche, donde se implementó el PASE, abrieron unas clínicas especiales (un sistema paralelo) en las cuales vigilaban peso y talla de los niños y les daban suplementos nutricionales a las familias. También relató que después se encargaron de eso “en Salud” (CONAPO 3).

Desde la comunidad interpretativa de los Salubles, quien coordinó el desarrollo de dicho suplemento en el cual estuvieron involucrados los equipos de Nutrición, Hospital Infantil, de los Institutos Nacionales de Salud Pública,

de Pediatría y de Perinatología, relató que evaluaban las vitaminas y minerales que convenía incluir (de entre los que destacaron el hierro) y su combinación ideal (Salubre 1). Otra persona comentó que el sabor del suplemento no les resultaba agradable, lo que atribuían al hierro, y que los “beneficiarios” terminaban por dárselo a los cerdos como alimento (Indeterminada 3).

Otra de las personas entrevistadas de la comunidad de Hacienda refirió también flujo de información de los Institutos de Salud (Nutrición, Cancerología, Cardiología) y afirmó que:

Solamente fui el portavoz de lo que me dijeron los investigadores: si usted en esta ventana de oportunidad, usted, tiene un periodo severo de desnutrición los efectos hacia adelante no son reversibles... entonces entre los cero y los tres años es la etapa crítica (...) Dado que lo que pretendemos es modificar los elementos estructurales del desarrollo de una persona, de una familia, no podemos esperar a que eso se logre, porque eso se logra en el largo plazo y en todo este tiempo va a haber siempre una exposición de estos niños que están entre cero y tres años que no podemos permitir, tenemos que hacer algo para evitar etapas de desnutrición severa. Me convertí en un portavoz del instituto (Hacienda 1).

Se plantearon apoyos “alimentarios” monetarios para las familias, pero se optó por complementarlos con suplementos nutricionales, porque probablemente las familias no tomarían decisiones óptimas para su nutrición (con un presupuesto que apenas significara ingresos suficientes para comprar lo estrictamente necesario para cubrir sus necesidades nutricionales en caso de ser optimizado caloría por caloría y centavo por centavo).

Para conocer la situación de seguridad alimentaria, una persona entrevistada precisaba que era importante no preguntar solamente si se saltó una comida por falta de



dinero, o si su dieta es adecuada en cantidad y calidad, sino preguntar sobre sus hábitos alimentarios: qué suelen comer, cuántas veces al día y sobre qué comen los niños, para que quienes procesan la información de las encuestas puedan discernir. Además, agregó que lo más grave es cuando se les restringen las comidas a los niños:

Lo último es cuando le quitas el alimento a un niño. Pero también tienes que saber cómo preguntarla. Si el niño de por sí lo mandas a la escuela con el estómago de farol, o sea, con la pura luz, regresa al mediodía y le das algo de lo que puedas tener y en la noche es una tortilla tostada o quemada con tantito limón o caldito de frijol arriba. Eso ya es pobreza extrema, inseguridad alimentaria. Sin embargo si solo le preguntas cuántas veces le ha dejado de dar de comer a un hijo por falta de dinero te va a contestar que ninguna y la verdad es que siete días a la semana le quitas dos alimentos al día al chamaco, el desayuno y la cena (Panistas I).

Además, esta persona agregó que, aunque hay inseguridad alimentaria en México, no hay hambre, y culpó a las madres de familia de los casos de desnutrición infantil y de descuido de los recursos de sus hogares:

No hay nada más grave que la inseguridad alimentaria que esa [que no hicieran tres comidas al día los niños) y es inseguridad alimentaria, no es hambre. Mi visión es que en México no se sufre de hambre. No hay nadie por más pobre que sea que no tenga algo que comerse un día. Comemos mal, no las veces que debemos comer, en mala calidad, en mala cantidad, pero no hay hambre, no pasa lo que sucede en... Etiopía o en esos lugares... que chamacos llevan una semana sin llevarse nada a la boca. Esa es hambre. Los niños que llegan a un hospital con desnutrición más que por mala comida es por mala madre. Es porque la mamá no les da de comer. Les vale, si no come que no coma. Se echan a perder los huevos, se echan a perder. Simplemente la señora no les quiere dar. No hay mucha cantidad pero hay. La mamá es mala madre. No les da de comer (Panistas I).

No necesariamente quiere decir que todas las personas en posibilidades de tomar decisiones compartieran todas estas concepciones sobre la población objetivo, pero ciertamente no es un caso aislado. La impresión de que la población objetivo del programa toma malas decisiones de alimentación, y que esa es la causa de que no tenga una nutrición adecuada, es más bien generalizada.

Remedios para curar su poca propensión a migrar

Otra de las intenciones que se tenían como trasfondo del programa, y que también podría entenderse como correctiva, tiene que ver con el incentivo de la migración que Progres-a implicó. Dado que, aunque se hablara de “pobres extremos” en la práctica, las condicionalidades del programa que pretendían corregir a la población impidieron estratégicamente que el programa llegara a zonas en donde no hubiera una clínica o una escuela próximas. Dos de las personas entrevistadas de los CONAPOs explicaban el cálculo de “buffers” de escuelas, centros de salud y carreteras, para que fuera un tiempo sensato el que tendrían que recorrer las familias para asistir con regularidad a las citas médicas o los niños a las escuelas (CONAPO 1, CONAPO 3).

Al respecto, una de las personas entrevistadas de los CONAPOs fue cuestionado por un miembro de la comunidad interpretativa de académicos, quien lo acusaba de que “quería que todos los campesinos migraran a las ciudades”, y este le respondió: “Yo no le tengo miedo a la migración” (CONAPO 3), y agregó que, “desde el punto de vista poblacional tampoco se querían decenas de miles de pequeñas comunidades en México” (CONAPO 3). Además, dijo: “la teoría demográfica te dice que el 85% de ellas son comunidades de vida efímera que tienen una vida aproximada de cinco años”, y añadió: “No sé si fueran las más pobres pero sí eran las más volátiles”, y si eso no bastara, precisó que:



“tenían suficiente para agotar los recursos con todas las demás [refiriéndose a las comunidades que estaban en la distancia a la infraestructura de servicios que consideraron adecuada]” (CONAPO 3).

En *El Progreso como respuesta a la crisis de 1994* se hace referencia a testimonios de diversos funcionarios que intervinieron en las discusiones iniciales y señalaban que podía asumirse que entre los intereses de la Presidencia y la Subsecretaría de Egresos estaba “detener o corregir la dispersión poblacional”, refiriéndose al capítulo que escribieron Enrique Dávila y Santiago Levy, *Pobreza y dispersión poblacional* en *La seguridad social en México* publicado por el CIDE (Cortés y Rubalcava 2012, p. 37).

Podría decirse que una de las conductas desviadas de “los pobres” era nacer donde no había recursos y no migrar a donde hubiera mejores oportunidades para desarrollarse. Esta idea estaba presente desde 1991, cuando Levy (1991, pp. 54–55) planteaba que:

tenían que contar con un nivel mínimo de nutrición y salud para que las personas invirtieran en capital humano o migraran entre regiones, o participaran más activamente en el mercado de trabajo, o se arriesgaran a hacer innovaciones (como cambiar cultivos), o tener menos hijos y aumentar su inversión por cada hijo.

Esta constante necesidad de decir que las familias requieren apoyo para mejorar su estatus de salud y nutrición porque eso implicaría que se tomaran “mejores decisiones”, como migrar, refuerza la presencia de la noción de una subcultura. “Los pobres extremos” están tomando decisiones de forma distinta a “nosotros, las clases medias, altas”, y con estas intervenciones de política se van a corregir, por eso vale la pena invertir en ellos, porque tienen remedio.

Remedios para curar su propensión a tener hijos

Otra de las conductas que se pretendía “corregir” con Progres- era la tasa de fecundidad. En la cita anterior se muestra que el planteamiento era que, al alcanzar esos niveles mínimos de salud y nutrición, tendrían menos hijos e invertirían más en ellos.

Sobre esta conducta desviada (tener hijos), Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava (2012, p. 39), de los CONAPOS, afirmaban que “a partir de 1974 México había tenido un descenso en las tasas de fecundidad y debía cuidarse de no revertir esos logros”. Por eso “El Consejo [Nacional de Población] sugirió dar becas a niños y a niñas a partir de tercero de primaria. Eso debería evitar producir incentivos a la fecundidad”. Es decir, limitar las becas a los niños sería un disuasor del equivalente del fenómeno al que en Estados Unidos llamaban despectivamente “Reinas de los programas sociales (Welfare Queens)”. A este respecto, una de las personas entrevistadas de los CONAPOS dijo que en el Consejo estaban particularmente interesados en evitar que las políticas de asignación de becas por niño incentivaran la natalidad “así que propusieron que comenzaran alrededor de los ocho años de los niños, para intentar espaciar los nacimientos, teniendo en consideración el patrón de fecundidad de las poblaciones rurales en ese momento” (CONAPO 3).

Por una parte, Levy planteaba en 1991 que se tenían muchos hijos y no aporta evidencia de que en las zonas rurales hay tasas más altas de fecundidad. Por otra, Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava presentan como un logro consolidado el descenso en las tasas de fecundidad que no querían perturbar con incentivos de una política social. Mientras, otra persona va más allá y plantea que se buscaba lograr un mayor espaciamiento de los nacimientos (CONAPO 3). Lo único que se evidencia es el terreno de



prueba y error que son las poblaciones a las que se dirigen políticas sociales.

Tienen incentivos para que las cosas permanezcan igual

Otras características asociadas a la cultura de las políticas son la evaluación del programa en términos de éxito cuando logran producir los comportamientos buscados, y el interés porque siga habiendo población elegible como “beneficiaria del programa” (Stein, 2004, p. 4).

Desde que comenzaba el programa, se asociaban sus virtudes a su alcance en número de familias. Una de las personas entrevistadas de los CONAPOS relató:

Sir Wolfensson, que era presidente del Banco Mundial, alguna vez me dijo: Ustedes hicieron una cosa muy buena porque todo mundo puede hacer un programa bueno, pero solamente ustedes pueden hacer un programa bueno a una escala de seis millones de familias (...) Esa es la gracia de Prospera, que es un programa que funciona bien en una escala que nadie tiene en este país (CONAPO 3).

Entonces, además de que se considere a las familias que son la población objetivo de este programa como incapaces de decidir lo que mejor les conviene, podría también deducirse que entre quienes implementan estos programas hay un interés en que las familias conserven las características que las hacen elegibles para el programa, de modo que puedan continuar operando. Como evidencia de esto se pueden tomar tanto las referencias al éxito del programa equiparado al aumento de familias empadronadas como pobres, como las descripciones de éxito por el aumento de años de escolaridad, aunque las condiciones de elegibilidad de las familias se mantengan.

Por ejemplo, en una presentación de logros de Prospera (Prospera, 2016) se exhibe que ahora se atiende a 6.8 millones de familias, o la certificación de la educación mediante un programa especial de 750,000 “beneficiarios”.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó como logros del programa el aumento del porcentaje de terminación de educación básica en áreas rurales, el de tránsito a educación media superior, la postergación de la maternidad y el aumento en el número de población atendida (CONEVAL, 2017).

Además de que presentan los años de escolaridad como logros, que podrían considerarse como un bien en sí mismos, no se contrastan con evidencias de la teoría de cambio social que sustenta el programa. Es decir, no se presenta ninguna evidencia de asociación entre estos logros y movilidad social ascendente, o mejores condiciones económicas en las familias.

Esto es, los logros no se refieren a la mejor calidad de empleos que han obtenido los “beneficiarios” como resultado del “combate a la pobreza extrema”, que se había estipulado como propósito del programa; tampoco tienen que ver con la reducción de la pobreza, sino que los logros enunciados se relacionan con el aumento del padrón, los años de escolaridad o el número de certificados de educación expedidos, por citar algunos ejemplos.

Las mediciones de pobreza nacionales e internacionales no dan cuenta de una disminución considerable en los veinte años del “exitoso” programa.

Conclusiones

Las nociones y los mitos de la cultura de la pobreza se siguen presentando en los diseños de políticas sociales, en parte porque, después de las primeras incursiones, ha habido insuficientes estudios etnográficos y antropológicos en los cuales se despojen de las prenociones y los mitos de las clases medias y medias altas cuando se estudian poblaciones que han sido dejadas de lado por las políticas públicas y a las que se culpa de este abandono.

Si se hicieran más estudios que evidenciaran los valores, creencias, aspiraciones y dificultades de las poblaciones a quienes se destinan políticas, probablemente podrían diseñarse intervenciones “más exitosas”. Mario Luis Small, David H. Harding y Michele Lamont (2010) explicaban que, si hubieran sabido la importancia que tenían en una comunidad sus líderes territoriales y cómo estos habían ayudado a las comunidades a sostenerse en momentos difíciles, no tratarían de excluirlos del diseño de la política como elementos políticos indeseables.

Como ese caso habrá muchos otros y de muy distinto tipo. Pero por lo pronto, se siguen reproduciendo políticas sociales que parten de mitos sobre las poblaciones a las cuales se dirigen, como fue el caso de esta política social que, por el éxito que muestra, se tomó como ejemplo por el mundo por su número de empadronados, los logros educativos que se promovieron con ella y la nula movilidad social que todo esto ha significado para los “beneficiarios”. ☹

Bibliografía

- Barba, C. y Valencia, E. (2019). La construcción social de la pobreza y la desvalorización de los pobres en México en quince años del diario El Universal. *Espiral Estudios sobre Estado y sociedad* (eISSN: 2594-021X), 26(76), 183–232. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/ees.v26i76.7080>.
- Bayón, C. (2013). Hacia una sociología de la pobreza: La relevancia de las dimensiones culturales. *Estudios Sociológicos*, xxxi(91), 87–112.
- (2015). La construcción del otro y el discurso de la pobreza. Narrativas y experiencias desde la periferia de la ciudad de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX(223), 357–376.
- Behrman, J. R., Parker, S.W. y Todd, P.E. (2011). *Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits?* 30.

Bibliografía

- Behrman, J. y Todd, P. (1999). *Aleatoriedad en las muestras experimentales del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres-O)* | IFPRI. Disponible en: <https://www.ifpri.org/node/1806>.
- Brachet-Márquez, V. (2004). El estado benefactor mexicano: Nacimiento, auge y declive (1822-2002). En *La pobreza en México*, pp. 240–272. Siglo XXI editores, Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- CONEVAL (2017). *Ficha de monitoreo 2016-2017*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265251/FMyE_20_S072_2016.pdf.
- Cortés, F. (2008). Selección no aleatoria y validez. A propósito de la evaluación cualitativa de oportunidades. En *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de los programas sociales*, pp. 59–96. El Colegio de México.
- Cortés, F. y Rubalcava, R. M. (2012). El Progres-O como respuesta a la crisis de 1994. En *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*. CIESAS. Publicaciones de la Casa Chata.
- Foucault, M. (2004). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, 31ª ed. Siglo XXI.
- González de la Rocha, M. (2006). *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*.
- y Escobar Latapí, A. (2008a). Evaluación cualitativa rural de mediano plazo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004. En *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, pp. 203–296. El Colegio de México.
- y ——— (2008b). Vulnerabilidad y activos de los hogares: El programa Progres-Oportunidades en ciudades pequeñas. En *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, pp. 129–202. El Colegio de México.



Bibliografía

- Guetzkow, J. (2010). Beyond Deservingness: Congressional Discourse on Poverty, 1964-1996. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 629, 173–197.
- Jaramillo-Molina, M. E. (2016). “Que le chinguen más”. Individualismo y percepciones de pobreza y justicia social para los mexicanos. *Paradigmas*.
- (2019a). *Yo (no) merezco abundancia percepciones y legitimidad de política social, pobreza y desigualdad en la Ciudad de México*. (Máximo Ernesto Jaramillo Molina; director de tesis Patricio Solís Gutiérrez; comisión lectora Liliana Rivera Sánchez, Carlos Barba Solano). El Colegio de México. Disponible en: https://colmex-primo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/10rbbld/52COL-MEX_ALMA2192934280002716.
- (2019b, June 25). *Acostumbrados a vivir del Estado: Mitos en la construcción social del (in)merecimiento de programas sociales*. *Economía y sociedad*. Disponible en: <https://economia.nexos.com.mx/?p=2331>.
- Lakoff, G. (2014). *The all New don't think of an Elephant*. Chelsea Green Publishing.
- y Johnson, M. (2003). *Metaphors we live by*. University of Chicago Press. Ltd London.
- Lamaute-Brisson, N. (2013). Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: El ancho de las políticas. En C. Calderón Magaña, P. Provoste Fernández, y United Nations (Ed.). *Redistribuir el cuidado: El desafío de las políticas*, pp. 69–126. CEPAL.
- Lamont, M. y Small, M. L. (2010). Cultural Diversity and Anti-poverty Policy. *International Social Science Journal*, 61(199), 169–180. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2010.01754.x>.
- Levy, S. (1991). *Poverty Alleviation in Mexico* (no. WPS 679). Country Operations, Washington D. C.; Policy, Research, and External Affairs working Papers. Dis-

- ponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/306571468774696697/Poverty-alleviation-in-Mexico>.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza. El programa Progres-a-Oportunidades de México*. BID, Editorial Planeta.
- Ochman, M. B. (2016). Políticas sociales y empoderamiento de las mujeres. Una promesa incumplida. *Estudios Políticos*, 48. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a03>.
- Ordóñez, G. (2017). *El estado social en México: Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar incluyente*. Siglo XXI. El Colegio de la Frontera Norte.
- Progres-a. Programa de Educación, Salud y Alimentación (1998). Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--.pdf>.
- Prospera (2016). *Logros Prospera 2012-2016*. Disponible en: <https://www.gob.mx/prospera/videos/logros-prospera-2012-2016>.
- Provoste, P. (2013). Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: El ancho de las políticas. En C. Calderón Magaña, P. Provoste Fernández y United Nations (Ed.). *Redistribuir el cuidado: El desafío de las políticas*, pp. 127–170. CEPAL.
- Psacharopoulos, G. y Nguyen, X. N. (1997). *The Role of Government and the Private Sector in Fighting Poverty*. World Bank.
- Sandoval, B. (2015). Tensiones entre la condicionalidad del Oportunidades y las ideas de responsabilidad y reciprocidad que le subyacen. *Estudios Sociológicos*, 33(97), 3–29.
- Lineamientos generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres-a). Pub. L. No. DOF:26/02/1999 (1999). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4944430&fecha=26/02/1999.
- Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para



Bibliografía

- el ejercicio fiscal 2002, Pub. L. No. DOF, 15 de marzo, 2002 (2002). Disponible en: <http://sidof.segob.gob.mx/notas/735269>.
- Simmel, G. (1965). The Poor, C. Jacobson, Trans. *Social Problems*, 13(2), 118–140. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/798898>.
- Skoufias, E., Parker, S.W., Behrman, J. R. y Pessino, C. (2001). Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the Progreso Program in Mexico [with Comments]. *Economía*, 2(1), 45–96. JSTOR.
- Small, M. L., Harding, D. J. y Lamont, M. (2010). Reconsidering Culture and Poverty. *The Annals of the American Academy*, 629, 6–27. Disponible en: <https://doi.org/DOI:10.1177/0002716210362077>.
- Stein, S. (2004). *The Culture of Education Policy*. Teachers College Press.
- Triano, M. (2017). *20 años después: Cambios y continuidades de Prospera desde la perspectiva de funcionarios y exfuncionarios gubernamentales de alto nivel y evaluadores externos al programa*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/330184808_20_anos_despues_cambios_y_continuidades_de_PROSPERA_desde_la_perspectiva_de_funcionarios_y_exfuncionarios_gubernamentales_de_alto_nivel_y_evaluadores_externos_al_programa.
- Valentine, C. (1968). *Culture and Poverty. Critique and Counter-proposals*. The University of Chicago Press.
- Van Dijk, T.A. (1991). *Racism and the Press*. Routledge.
- World Bank (1997). *Jamaica—Violence and Urban Poverty in Jamaica: Breaking the Cycle*, núm. 15895. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/745391468752133336/pdf/multi-page.pdf>.
- Yanow, D. (1992). Silences in Public Policy Discourse: Organizational and Policy Myths. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(4), 399–423.

- Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Sage.
- Zedillo, E. (1997). *Presentación del Programa Progres-a*, 6 de agosto. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html>.

Bibliografía