

# EL PROGRESA como Respuesta a la Crisis de 1994

por Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, Colegio de México

**En diciembre de 1994** México experimentó una crisis económica profunda que elevó la pobreza a los niveles más altos en los 20 años previos. Entre 1994 y 1996 la pobreza alimentaria creció, como porcentaje de la población, de 21.4 a 37.4 y la de patrimonio de 52.4 a 69.0.

El gobierno que había asumido el poder a comienzos de diciembre de 1994, adoptó una serie de medidas para proteger a la población más pobre del país. Entre ellas se destaca en 1995 el inicio de un programa piloto en Campeche, denominado Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE).

Como destacan Cortés y Rubalcava (2012) los resultados de la fase piloto del PASE fueron insatisfactorios y el Secretario Técnico del grupo de trabajo del Gabinete de Desarrollo Social (GDS) del Presidente Zedillo solicitó la colaboración del CONAPO.<sup>1</sup> La revisión de la experiencia del PASE realizada en el seno del CONAPO destacó entre las posibles fallas: que el Municipio como unidad territorial era demasiado extensa; que la intención era beneficiar familias pero se seleccionaron personas de los padrones de Liconsas y Diconsas, que por ese entonces eran considerados programas regresivos; el apoyo era en dinero depositado en tarjetas de débito, pero en las comunidades más pobres no había cajeros automáticos; se intentó que los servicios de salud se compraran en un mercado que era inexistente en las zonas marginales; y la falta de una concepción sociodemográfica de las familias.

Los trabajos que habrían de conducir a la presentación formal del Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) el 6 de agosto de 1997, convocaron a profesionales provenientes de la Antropología, Demografía, Economía, Estadística, Geografía, Matemáticas, Medicina y Sociología, entre otros, quienes reunieron los resultados más recientes de la investigación empírica en sus diversas disciplinas para diseñar el programa.

En México desde finales de los sesenta se ha destacado el papel que juegan las estrategias de supervivencia en la población pobre, especialmente pero no exclusivamente, el uso de la fuerza de trabajo del hogar incluidos niños y niñas. También se ha informado una y otra vez el abandono escolar diferencial por sexo. Además el CONAPO analizó los determinantes de la fecundidad, calculando los índices de marginación por localidad con el Censo de 1990, geo-referenciando escuelas y centros de salud para ubicarlos en el territorio, y generando mapas para tener una idea de la accesibilidad de las comunidades por topografía y calidad de los caminos.

Los resultados del trabajo realizado mostraron la ventaja de que concurren especialistas de varias disciplinas científicas, quienes hicieron uso del conocimiento acumulado por la investigación sociodemográfica mexicana durante 40 años, contrastando notablemente con el predominio de profesionales de una o dos disciplinas en cada Secretaría por el efecto restrictivo que tiene esta especialización sobre los programas sociales que cada dependencia propone.

Se creó un Gabinete Social Ampliado que no sólo discutía el avance de los trabajos realizados sino también fue un espacio donde se confrontaban política e ideológicamente los nuevos funcionarios que privilegiaban el papel del mercado en la política social y los servidores públicos tradicionales que propugnaban que las acciones debían quedar en manos del estado. Exagerando, para aclarar las posiciones, una de las corrientes proponía distribuir dinero (como en Campeche con el PASE) y que cada consumidor soberanamente decidiera sobre su uso, mientras que la otra sostenía que el estado debía hacer entrega de los bienes y servicios que requería la población. En el caso de la educación, por ejemplo, la primera de estas vertientes se inclinaba a favor de transferencias monetarias, mientras la segunda propiciaba que el estado entregara uniformes, libros y útiles escolares. A juzgar por los resultados estas discusiones terminaron en soluciones de compromiso; se otorgaban becas en efectivo, diferenciales por sexo, pero la Secretaría de Educación Pública prestaba el servicio. PROGRESA daba (hoy lo hace OPORTUNIDADES) un apoyo alimentario en dinero, sin embargo, el estado repartía una papilla enriquecida para los menores de dos años y la Secretaría de Salud se encargaba de las acciones preventivas y de la atención médica a las comunidades.

En fin, el análisis del surgimiento del PROGRESA hace aflorar la complejidad de “lo real” que opone resistencia a someterse a las divisiones disciplinarias desde cuyos múltiples ángulos se pretende dirigir su evolución. Este caso muestra que la construcción del Programa incorporó diversas teorías, enfoques, métodos y técnicas de investigación; desde este punto de vista el Gabinete de Desarrollo Social era multidisciplinario.<sup>2</sup> Empero sus actores, por estar dentro del ámbito burocrático, contaban con recursos y poder desiguales, lo que también juega un papel en las soluciones que se dan a los diversos problemas que surgen en una empresa de esta envergadura y suelen quedar ocultos cuando se formaliza el Programa.

#### Referencia:

Cortés, F. & Rubalcava, R. M. (2012). El Progresista como respuesta a la crisis de 1994. In González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (Coords.), 2012, Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad, México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.

#### Notas:

1. Nos referimos al cuerpo técnico y de investigación que integra la Secretaría General del *Consejo Nacional de Población* pero para abreviar lo llamaremos en este trabajo CONAPO o Consejo.
2. Como se ha señalado, en el (GDS) concurrían varias disciplinas de las ciencias sociales, pero también había claras ausencias, por ejemplo, ¿Qué sabemos acerca de las consecuencias psicológicas que puede provocar en la población derechohabiente someterse al régimen de transferencias condicionadas? o bien ¿Cuáles son las relaciones entre ecología y pobreza? ¿Será válido afirmar que los pobres tienden a contaminar más que los no pobres? o, ¿Por qué no agregar el cuidado del medio ambiente a las condiciones de la transferencia?