

LA TRAYECTORIA DE PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA Y LAS REFORMAS DEL SEXENIO 2019-2024

POST SCRIPTUM*

CARLOS BARBA SOLANO**

Progresá inició sus operaciones en agosto de 1997. Desde entonces hasta su desaparición en 2018, a lo largo de cuatro periodos presidenciales (dos del PRI y 2 del PAN), el Programa-Oportunidades-Prospera (PROP), fue el eje de la política social para enfrentar la pobreza en México. En esos 20 años sufrió dos transformaciones importantes y amplió su cobertura de 300 mil familias en 1997 a casi 6.8 millones en la etapa final del programa (CONEVAL, 2017).

El PROP llegó a repartir más de 6 millones de becas de primaria, secundaria y educación media superior, realizaba alrededor de 3 millones de consultas médicas mensuales, tuvo un impacto en el ingreso monetario de los beneficiados que llegó al 24% de los hogares y siempre fue mayor en el medio rural donde alcanzó un pico de 28% de los hogares en 2010 (Yaschine, 2019: 49, 52 y 56). El siguiente cuadro sintetiza la trayectoria de este programa.

* Post scriptum al capítulo “Dos oleadas de reformas sociales en América Latina: el caso de las transferencias monetarias condicionadas” (Barba, 2018).

** CUCSH de la Universidad de Guadalajara.

CUADRO 1
TRAYECTORIA DEL PROGRAMA
PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA (1997-2018)

<i>Programa</i>	<i>Periodo comprendido</i>	<i>Sexenios presidenciales comprendidos</i>	<i>Orientación y cambios en el programa</i>	<i>Cobertura máxima en el periodo</i>
Progresa	1997-2002	Ernesto Zedillo (1994-2000)	Desarrollo del capital humano, interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza y mejoramiento de la capacidad de consumo de las familias.	2.5 millones de hogares (rurales). 4.0 millones de hogares (rurales y semiurbanos)
		Primer año del gobierno de Vicente Fox.		
Oportunidades	2002-2012	Vicente Fox (2000-2006)	En el sexenio de Vicente Fox se expandió a localidades semiurbanas y urbana, sin modificar un enfoque que fue pensado para el medio y la pobreza rurales, también se extendieron las becas educativas para incluir al nivel medio superior y se crearon dos nuevos componentes: “Jóvenes con Oportunidades” y “Adultos Mayores”.	5 millones de hogares (rurales, urbanos y semiurbanos)
		Felipe Calderón (2006-2012)	En el sexenio de Felipe Calderón se estableció el componente energético y dos transferencias monetarias adicionales dentro del componente de alimentación.	
Prospera	2012-2018	Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Cambio en el modelo de intervención, ya no evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza sino incidir directamente en la pobreza presente. Además de las áreas tradicionales del programa se incluyó un nuevo componente: “de vinculación” que integró cuatro nuevas áreas: fomento productivo, generación de ingresos, inclusión financiera y laboral e inclusión social. Adicionalmente, se fusionó el Programa de Apoyo Alimentario ¹ (PAL) con Prospera.	6.6 millones de hogares (rurales, urbanos y semiurbanos)

¹ Un programa que operaba en localidades rurales y urbanas donde no había disponibilidad de servicios de salud y educación, cuyo objetivo era contribuir al acceso a la alimentación y el bienestar económico de las familias beneficiadas a través de la compensación de ingresos incondicionales, dirigido a familias con un ingreso per cápita por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo que no eran atendidas por el PROP.

Hacia 2016 el PROP atendía en las 32 entidades del país, 2,457 municipio, 113,212 localidades, a más de 13 millones de hombres y casi 15 millones de mujeres. Además ejercía un presupuesto que equivalía al 0.36% del PIB y el 21.3% del gasto federal destinado a enfrentar la pobreza (CONEVAL, 2017). Esas cifras son deslumbrantes, pero al final de su existencia seguía enfrentando retos de cobertura y de focalización, pues de acuerdo con CONEVAL (2017) el PROP sólo cubría al 85% de su población objetivo (7,945,107 hogares) y sólo el 63.3% de su población potencial, de 10,675,763 hogares (CONEVAL, 2017).

Si se observa el periodo comprendido entre 1998 y 2016 puede considerarse que el programa fue efectivo en la reducción de la pobreza (casi 11 puntos porcentuales: de 63.7% a 52.9%), pero entre el año 2000 y 2016 la capacidad del programa para disminuir la pobreza se estancó, en 2000 el 53.6% de la población enfrentaba pobreza patrimonial y el 24.1% pobreza alimentaria, en 2016 estas cifras eran 52.9% y 19.6% respectivamente (Yashchine, 2019: 33).

Además, como lo demostró Yashchine (2015), no hay evidencias de impactos significativos del PROP en la inserción laboral de sus jóvenes beneficiarios ni de su movilidad intergeneracional, lo que levantó serias dudas sobre el cumplimiento de su objetivo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Por otra parte, el PROP no tuvo un carácter universal ni garantizó derechos sociales, pero sí reprodujo al menos tres de las características regresivas del régimen de bienestar mexicano: 1) su orientación familiarista en el ámbito del cuidado (ya que en el caso de las madres y esposas tendió a reforzar los roles y responsabilidades femeninas al interior de los hogares); 2) la tendencia a ofrecer servicios que no cumplieran con los ideales universalistas de igualdad de estatus, acceso y calidad de los servicios para todos los ciudadanos; y 3) su porosidad a la utilización político-electoral en el contexto de campañas electorales federales (Barba, 2016: 104).

LAS REFORMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL GOBIERNO DE AMLO

Aunque en términos discursivos y normativos la nueva política social del gobierno de AMLO puede considerarse progresista, no ha implicado una redefinición de la cuestión social. El objetivo principal de la política social continúa siendo “reducir la pobreza”. En palabras de AMLO: “por el bien de todos, primero a los pobres”.

La orientación de la reforma social de este gobierno no es desarrollar una política radical de redistribución del ingreso y la riqueza, sino una

protección social no asistencialista para los pobres a través de la utilización de transferencias monetarias.

La reforma social se ha basado en la extinción de algunas de sus instituciones y programas más emblemáticos de la etapa neoliberal previa: el PROP y el Seguro Popular. En su lugar se han creado nuevas instituciones y derechos y nuevos programas de transferencias de ingreso focalizadas.

Entre las transferencias con vocación universalista destacan: la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de 65 años (PBAM), la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente¹ y las Becas Universal para el Bienestar Benito Juárez de educación media superior para jóvenes excluidos de los servicios educativos² (Barba, 2021: 109-112).

Entre los programas de transferencias monetarias focalizadas, pero con menores condicionalidades, destacan: “Sembrando Vida”;³ “Jóvenes Construyendo Futuro” cuyo propósito es frenar la deserción escolar de jóvenes residentes en zonas de alta y muy alta marginación y evitar su adhesión al crimen organizado;⁴ “Jóvenes Escribiendo su Futuro” para garantizar la permanencia y conclusión de estudios de educación superior de jóvenes vulnerables;⁵ y las becas Benito Juárez para estudiantes pobres de educación básica y preescolar, para garantizar la permanencia y continuidad de sus estudios⁶ (Barba, 2021: 109-112).

En términos del presupuesto federal de 2020 los dos programas con mayores recursos fueron la PBAM (43%) y el conjunto de becas Benito Juárez y Jóvenes Escribiendo el futuro (23%), seguidas de Jóvenes Construyendo el Futuro (9%) y Sembrando Vida (8%).⁷ El PBAM es una pensión social, basada en recursos fiscales, de carácter universal, que casi duplicó el monto entregado por la pensión focalizada denominada “65 y +” creada por el gobiernos de Fox y Peña Nieto⁸ hasta alcanzar el 82% de la línea de pobreza urbana per cápita. Las becas Benito Juárez se focalizan en hogares en pobreza extrema y en conjunto cuentan con un presupuesto que apenas equivale a poco más de la mitad del presupuesto destinado a la PBAM (Jaramillo, 2020: 140-141 y Barba, 2021: 109-112).

VALORACIÓN DE LAS REFORMAS DEL GOBIERNO DE AMLO

Esta agenda de reformas puede valorarse como un proceso de claroscuros que mezcla universalismo, focalización y clientelismo. Tres avances muy claros son: 1) la universalización de las pensiones para adultos mayores, que también ha implicado transferencias más generosas; 2) transferencias monetarias en el ámbito educativo con menores condicionalidades; y 3)

un enfoque que apela al activismo social y rescata el potencial productivo de las comunidades marginadas, campesinos, indígenas y afrodescendientes, tradicionalmente excluidos de la protección social, es decir, una PS dirigida a sujetos colectivos, no sólo a individuos.

Sin embargo, la nueva PS está lastrada en algunos casos por problemas de diseño, recursos y montos de los apoyos insuficientes, que generan una cobertura exigua, reglas de operación ambiguas, padrones que no son públicos, improvisación en su ejecución, abandono de esquemas de rendición de cuenta, politización de su operación, como ocurre con la utilización de una costosa estructura paralela a la de los servidores públicos conformada por los denominados “Siervos de la Nación”,⁹ quienes carecen de fundamento legal, pero concentran numerosas funciones y cuya participación es considerada deficitaria por el CONEVAL¹⁰ (2020) y quienes han sido acusados de ser promotores del voto a favor de Morena y de la figura presidencial (Hernández, 2019). Este conjunto de problemas abre la puerta para la politización de la PS y de los programas sociales del gobierno de AMLO. Esto permite pensar de manera fundada en un matiz populista de la nueva PS que puede ser empleada para promover el presidencialismo, para influir en los procesos electorales y para consolidar estructuras de lealtades políticas a escala.

NOTAS

¹ Que habitan en zonas pobres, indígenas o de alta o muy alta marginación (en 2021, 2 millones de personas de un universo de más de 7 millones) (Barba, 2021: cuadro 11).

² Que se propone alcanzar una cobertura de 5 millones de jóvenes.

³ Que se propone incluir a casi 3 millones de personas residentes en zonas con potencial agroalimentario que han sufrido deforestación y sobreexplotación de recursos, a través de la autoproducción de alimentos, la comercialización de excedentes y la generación de empleo, pero que en 2020 sólo fijó como población objetivo a 430 mil personas residentes en 19 entidades federativas (el 14.6% de la población potencial) (CONEVAL, 2020).

⁴ Con una meta de 7 millones de jóvenes.

⁵ Con una meta de 300 mil becas.

⁶ Casi cuatro millones.

⁷ El resto de los programas no rebasaban el 4% del presupuesto federal en 2020 (Jaramillo, 2020, figura 8.1, p. 137).

⁸ Un incremento de 1,160 a 2,550 pesos entregados bimestralmente.

⁹ Quienes han tenido una participación amplia en la aplicación de la PS de la 4T, levantando un censo con importantes deficiencias metodológicas, en la aplicación de vacunas contra el Covid-19 y quienes han estado asociados a irregularidades

financieras detectadas por la Auditoría Superior de la Federación en 2019. De acuerdo con Hernández (2019: 10) en 2019 se destinaron aproximadamente 3,400 millones de pesos al funcionamiento de la estructura operativa de los “Siervos de la Nación”.

¹⁰ CONEVAL en evaluaciones recientes de la política social ha señalado que los “Siervos de la Nación” no conocen a cabalidad los programas que promocionan y en los cuales operan, ni sus metodologías y que han incurrido en prácticas de promoción del presidente AMLO (Coneval, 2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Barba, Carlos (2016), “Las transferencias monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos”, en Barba, Carlos y Valencia, Enrique (coords.), *La Reforma Social en América Latina en la Encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 27-66.
- Barba, Carlos (2018), “Dos oleadas de reforma sociales en América Latina: el caso de las transferencias monetarias condicionadas”, en Calva, José Luis (coord.), *Derechos sociales y estado de bienestar*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/derechos-sociales-y-estado-de-bienestar/>
- Barba, Carlos (2021), *El Régimen de Bienestar Mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos*, Serie Estudios y Perspectivas 191, México: CEPAL, en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46960-regimen-bienestar-mexicano-inercias-transformaciones-desafios>
- Barba, Carlos y Valencia, Enrique (2022), “Progres-Oportunidades-Prospera. La implosión de un programa innovador en el régimen de bienestar dual mexicano”, en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coords.), *Las Políticas Sociales de México. Derechos constitucionales, arquitectura institucional, 2000-2018*, Colecc. La Cuestión Social, México: Siglo Veintiuno Editores y Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 513-532.
- CONEVAL (2017), *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2016-2017 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*, en: <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Fichas-de-Monitoreo-y-Evaluacion-2016-2017.aspx>
- CONEVAL (2020), *Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020*, en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/Analisis_integralidad_pol_social.pdf
- Jaramillo, Máximo (2020), “¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T”, en Foust, David et.al., *México: transición y vértigo*, Guadalajara: ITESO, pp. 137-154.
- Yaschine, Iliana (2015), *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, México: El Colegio de México y UNAM.

Yaschine, Iliana (2019), “Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”, en Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet y Yashchine, Illeana (coords.), *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, Ciudad de México: CONEVAL, pp. 31- 65.