



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea in Relazioni Internazionali
Comparate

Tesi di Laurea

**La teoria del *capability approach* applicato alla realtà
messicana: il programma Progresas - Oportunidades -
Prospera**

Relatore

Ch. Prof. Alessandro Spiganti

Laureanda

Benedetta Lavezzo

Matricola 864772

Anno Accademico

2021 / 2022

Indice

1. Introduzione	9
2. Contesto socio-economico del Messico	
2.1 Messico: povertà e diseguaglianza	13
2.2 Liberalismo: caratteristiche e conseguenze	18
2.3 Evoluzione delle politiche sociali	21
3. Progres – Oportunidades – Prospera: caratteristiche e sviluppo del programma	
3.1 Definizione di politica sociale	27
3.2 La struttura di POP: conformazione e processi operativi	28
3.3 Obiettivi e modalità	30
3.4 Progres – Oportunidades – Prospera: vent'anni di continuità	34
4. Il capability approach: un nuovo approccio alla politica sociale	
4.1 Libertà e sviluppo nel pensiero di Amartya Sen	41
4.2 Capacità, funzionamento ed agency	45
4.3 Il ruolo della donna: nuove prospettive	48
4.4 Una svolta nella politica sociale messicana: POP	49
4.5 Conditional cash transfer: un esempio di responsabilità	53
4.6 Punti di contatto: tra teoria e pratica	54
5. Risultati dell'applicazione di Progres-Oportunidades nei principali ambiti d'intervento	
5.1 Risultati in ambito educativo e sul livello di istruzione	58
5.2 Risultati nell'ambito della salute	63
5.3 Effetti controversi: la questione di genere	68
6. Conclusioni	71

In 1997 a social policy was implemented in Mexico: Progres a – Oportunidades – Prospera (from here on it named POP). His aim was to address the extreme poverty especially in the rural areas of the Country; more specifically, the ultimate goal of POP was to interrupt the vicious cycle of intergenerational poverty by improving the skills of the population and, as a consequence, the living conditions and expectations.

POP was created in response to the “Mexican Peso Crisis”, which could be seen as the result of the neoliberal politics that were implemented in Mexico from the Seventies; they included actions directed to make the Country economically more competitive, such as the complete liberalization of the market and capital flows, privatization of the state-owned enterprises and the protection of the private property. All the above-listed actions, inspired by the World Bank and International Monetary Fund neoliberal ideology, lead to the opposite effect: the degradation of the Mexican economy and the devaluation of the currency (peso). Hence, from 1994 on Mexico kept one of the highest rates of poverty in the world and its population was the main victim of the crisis. For this reason, the Mexican government ruled by President Ernesto Zedillo decided, in 1997, to start a new anti-poverty policy.

POP was actually different from the previous social policy which was implemented in Mexico during the previous years. As a matter of fact, until the Nineties the Mexican government was characterized by political manipulation and corruption, that made the whole political system inefficient and unreliable. Considering this background, it is not surprise that the all the social policies designed to address poverty did not produce significant results. Nevertheless, in the Nineties Mexico experimented a radical change towards more democratic and political transparency; it was in this political context that POP was created.

Its design was complex and well-structured and included four major features: the selection of the beneficiaries, the fulfillment of the responsibilities, the creation of mechanisms of control and the evaluation of the results. Concerning the objectives of the Program, they were divided into three fundamental branches: education, health and nutrition. As regards the education, POP provided scholarships proportionate to the educational level achieved. The health component instead provided basic health care for all the members of the family, with particular attention to infants and pregnant mothers. In general, beneficiaries had to attend a set number of health checks based on the age

of each individual. Concerning the nutrition sphere, the Program provided a fixed amount of cash transfer which was supposed to improve the quality of food people could buy and the possibility to choose what to consume. It also included the donation of nutritional supplements for children and pregnant and lactating women.

Besides the three above – mentioned components, the Program was intended to address the role of women both in the family and social environment. The goal was to promote women emancipation by entrusting them the management of the monetary transfers, which have granted them more decisional power and a higher self-confidence. Although POP evolved throughout the years, changing its name according to the government administrations it went through, the three major components and methods of action remained unchanged. However, year by year POP tried to increase the number of targeted population and improve the quality of assistance. As a matter of fact, the last part of the Program Prospera was focalized in the social and labor inclusion, a component that was not well-developed during Progresas – Oportunidades.

As regards the theoretical part of the Program, POP represented a revolution in the social policy field: the previous Programs implemented in Mexico were in fact focused on the economic support to poor people, seen as the only possible strategy to target poverty. On the other hand, POP started considering the improvement of human capabilities as the better vehicle to interrupt the transmission of intergenerational poverty. By improving the educational, health and nutritional level of beneficiaries, people would have started to have a better quality of life, better jobs and more possibilities to buy and consume goods, thus improving the economy of the State too. Hence, in order to enhance the economy, it was necessary to give people both the chance and responsibility to choose if, and how, to improve their own lives.

Considering the significant size and ambitions of the Program, Progresas – Oportunidades – Prospera was the subject of several studies conducted both by the internal monitoring institutions and external researchers during the years. The studies showed positive impacts concerning the educational level of young beneficiaries and a significant improvement of child health, including the reduction of infant mortality rate and number of infants born underweight. Nevertheless, the results concerning women's participation on the Program seem to be controversial: if on the one hand several women benefitted from POP, on the other hand a large number of working mothers who found

themselves in condition of extreme poverty were excluded by the list of beneficiaries since they were not able to accomplish all the actions planned by the co-responsibility system. This represents a consistent failure of Progresas – Oportunidades – Prospera and a starting point to develop policies more and more effective in the future.

This thesis aims to evaluate the impacts of the Program in the short, medium and large period on the targeted population, thus evaluating whether the population experimented real benefits or not.

In order to answer this question, the starting point of this analysis will be the outline of the economic situation of Mexico about twenty years ago, when Progresas – Oportunidades – Prospera was already in force; the data extrapolated from CONEVAL will show high poverty rates concerning the three major levels: the food poverty, the poverty concerning capabilities and the one related to wealth. Moreover, higher rates will be found in the rural areas of the Country.

This data will be then compared to the one registered nowadays by the Better Life Index of OCSE. As a matter of fact, the percentages demonstrate that Mexico is still far away from achieving a satisfactory standard in terms of economic wellbeing of the population, employment, education, healthcare, environmental quality, social relations, security and life satisfaction, especially when compared to the Better Life Index of other Countries. Nevertheless, although the poor results encountered, it is beyond doubt that Mexico has increased the quality of life of its citizens in the past ten years, thus demonstrating a small but important progress.

At the same time, the close connection between the political measures inspired by the neo-liberalism and the economic crisis of the Nineties will be pointed out. As a matter of fact, these economic reforms were not suitable for Mexico, a Country whose economy was too vulnerable to sustain the liberalization of capitals, privatization and deregulation, and inevitably lead to one of the major economic crisis that Mexico ever experienced.

Besides, an overview of the evolution of the social policies in Mexico will be offered; The depiction of the political background will be useful to highlight the steps that lead to the creation of Progresas – Oportunidades – Prospera and to insert it in a very specific context. For many years the Country experimented inefficient social policies enacted by disinterested leaders; however, since the Seventies a few Programs meant to target

extreme poverty were introduced: el Programa de Inversiones para el Desarrollo rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) and el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Although the above – listed politics represented a step forward in the poverty eradication, they were too generalized and focused in food subsidies only. POP, on the contrary, was the first Program provided with precise and focalized objectives; the determination of the Program is reflected both on its structure and its strategies.

In order to highlight the revolutionary characteristics of the Program, this thesis will first provide a definition of social policy and then will focuses on the description of POP starting from the reasons that lead the Mexican Government to implement it, going through its structure and outlining the objectives that the Program had set up.

Subsequently, a brief analysis of the theoretical component of Progresas – Oportunidades – Prospera was considered as essential for the purposes of this text. In order to evaluate if POP was actually a success or a failure in fact, it is necessary to take into account its theoretical basis, which represented a real revolution in the creation of social policies. For the first time, the capability approach served as foundation of an anti – poverty policy, thus enabling the individuals to became protagonists and not passive recipients anymore. This new perception of the role of beneficiaries and all the actions involved to improve the human skills rather than addressing only the economic issue needs to be studied and evaluated in order to determine if they represent a winning strategy and a stable basis for the design of future social policies.

As a final step, the thesis will review some significant studies that were carried out to evaluate the results of POP. In particular, the educational, healthcare and nutrition fields were examined, together with a final reference to the gender issue. The review of the results brought to the conclusion that POP actually produced some positive outcomes in the above – listed fields and that these results could be found on the actual evaluation of Mexico provide by the OCSE. As a matter of fact, albeit slightly, the Country improved the quality of life of Mexicans in recent years. Therefore, it is possible to conclude that, although having some limits and imprecisions, Progresas – Oportunidades – Prospera represented a remarkable success and a great role model for the future policies.

1. Introduzione

Nell'anno 1997, durante la Presidenza di Ernesto Zedillo, il governo messicano mise in atto una politica sociale anti-povertà che sarebbe durata fino al 2019: Progresa – Oportunidades – Prospera (d'ora in avanti POP). L'obiettivo principale del Programma consisteva nel contrastare la povertà estrema la quale, in seguito alla crisi economica del 1994 – 1995, affliggeva gran parte della popolazione messicana. POP si distinse fin dal principio per alcuni tratti essenziali tra cui, prima di tutto, le notevoli dimensioni e la struttura articolata, suddivisa in differenti squadre d'azione e dotata di un meticoloso sistema di monitoraggio. Inoltre, l'elemento caratterizzante del Programma consisteva nelle modalità e strategie di contrasto della povertà, volte al rafforzamento del capitale umano attraverso l'utilizzo di sussidi economici elargiti secondo una logica di corresponsabilità; il Programma fornì infatti sussidi economici in cambio dello svolgimento di azioni volte al miglioramento dello stato di salute, educazione e nutrizione degli stessi beneficiari, che furono chiamati ad agire attivamente e a decidere se emanciparsi dalla propria condizione oppure no, assumendosi la responsabilità della propria condizione.

La seguente tesi mira a valutare gli effetti di POP nel breve, medio e lungo termine sulla popolazione beneficiaria, determinando se tale politica anti povertà abbia raggiunto gli ambiziosi obiettivi posti e rappresentato un reale successo nell'eradicazione della povertà estrema.

Ai fini di offrire una panoramica sufficientemente esaustiva degli effetti di Progresa – Oportunidades – Prospera sulla popolazione beneficiaria, la seguente tesi delinea dapprima il contesto socio – economico e politico del Messico durante gli anni immediatamente precedenti al Programma, sottolineando alcune delle problematiche legate alla situazione di povertà del Paese.

Il Capitolo 2 si concentrerà infatti sul confronto di dati estrapolati dal CONEVAL nel 2006 con dati attuali inerenti al Better life Index, un indice di sviluppo creato dall'OCSE. Dai primi, organizzati secondo tre livelli principali di povertà quali alimentare, di capacità e di patrimonio, si noterà come circa vent'anni fa una parte considerevole della popolazione messicana viveva in condizioni di estrema povertà. D'altra parte, i dati OCSE dimostreranno un lieve miglioramento nella qualità di vita dei messicani negli ultimi 10

anni. Tale aumento del benessere risulta comunque essere molto limitato, in quanto il Messico dimostra ancora oggi statistiche molto inferiori rispetto alla media degli altri Paesi in materia di reddito, occupazione, istruzione, salute, qualità dell'ambiente, relazioni sociali, sicurezza e soddisfazione di vita.

Lo stesso capitolo si occuperà poi di analizzare una tra le principali problematiche a livello politico – economico che contribuirono alla perpetuazione della povertà nel Paese, ovvero le politiche neo – liberali che dagli anni '80 entrarono a far parte dell'agenda politica di molti Paesi in via di sviluppo, come strategia suggerita dalle grandi organizzazioni internazionali quali la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale. Le misure volte alla totale liberalizzazione dei flussi di capitale, alla deregolamentazione ed alla privatizzazione di imprese pubbliche contribuiranno infatti in gran misura a quella che verrà definita come “crisi del Peso”, quando nel 1994 la valuta del Messico sarà totalmente svalutata e porterà l'economia al collasso.

Infine, si delinearà il contesto politico del Paese, soffermandosi sull'evoluzione delle politiche sociali attuate nei decenni precedenti a POP; infatti, nonostante l'inefficienza governativa e la corruzione caratterizzarono il Messico per molto tempo, alcune politiche implementate a partire dagli anni Settanta rappresentarono un notevole tentativo di sostenere i cittadini più colpiti dalla povertà. Tuttavia, tali Programmi si dimostrarono essere troppo generalizzati e destinati a non perdurare, oltre che incentrati sulla distribuzione di sussidi alimentari come unico intervento per contrastare la povertà del Paese. Solo con l'arrivo di POP fu possibile creare un Programma dotato di una struttura solida e duratura nel tempo.

In seguito all'accenno alle principali politiche sociali precedenti a Progresas – Oportunidades, Prospera il Capitolo 3 si concentrerà quindi sulla descrizione delle caratteristiche fondamentali del Programma. Anzitutto, si reputa necessario offrire una definizione di politica sociale in quanto insieme di azioni di un governo finalizzate alla tutela ed al sostegno della popolazione. In seguito si delinearà la conformazione di POP, fondato su quattro pilastri principali quali la definizione della popolazione beneficiaria, il compimento delle corresponsabilità, la distribuzione dei sussidi ed il monitoraggio dei risultati ai fini di valutare l'effettiva utilità dello stesso. Per ciò che concerne gli obiettivi e le modalità, il fine ultimo del Programma fu quello di interrompere la trasmissione della povertà intergenerazionale. Ciò sarebbe stato reso possibile attraverso il

miglioramento del capitale umano; in altre parole lo sviluppo e realizzazione delle capacità di ogni individuo avrebbe contribuito a creare un circolo virtuoso di migliore qualità di vita, migliori possibilità lavorative e scelte di consumo, arrivando a creare beneficio alla stessa economia. Le strategie di sviluppo del capitale umano erano suddivise in tre macro categorie (educazione, salute ed alimentazione) ed organizzate secondo un sistema di corresponsabilità. In particolare, la componente relativa all'educazione prevedeva l'elargizione di borse di studio proporzionalmente al livello di istruzione raggiunto dai giovani studenti. Le strategie relative alla salute comprendevano una serie di controlli medici con frequenza stabilita in base all'età degli individui, ponendo particolare attenzione ai neonati e bambini. Per ciò che riguarda l'alimentazione infine, POP si impegnò a trasferire denaro ai nuclei famigliari regolarmente, insieme con sussidi alimentari come integratori per infanti e donne incinte e in allattamento.

Le azioni sopra citate si trovano in stretta relazione con un'importante teoria dell'economia dello sviluppo ideata dall'economista e filosofo Amartya Sen: *il capability approach*.

Per questo motivo, all'interno del Capitolo 4 si prenderà in analisi tale pensiero alla base della politica Progres – Oportunidades – Prospera, mettendo in luce i tratti fondamentali ed individuando i punti di contatto con le azioni pratiche del Programma. L'idea essenziale, ovvero la percezione di sviluppo in quanto realizzazione delle capacità di ogni singolo individuo, fu difatti il filo conduttore di tutte le iniziative di POP e rappresentò una grandissima rivoluzione nell'ambito della politica sociale. I concetti di libertà, capacità e libero arbitrio si dimostrano infatti fondamentali per lo sviluppo di individui più sani, responsabili e capaci di creare un futuro rassicurante per loro stessi e le proprie famiglie. Si ritiene quindi insufficiente ed inefficace affrontare la povertà attraverso sussidi alimentari ed economici finì a sè stessi, considerando i singoli beneficiari come recettori passivi. Nello capitolo inoltre, si accennerà al ruolo della donna sia all'interno del pensiero del *capability approach*, sia nelle misure del Programma. Se nella teoria di Amartya Sen infatti le donne sembrano avere una funzione fondamentale ai fini dello sviluppo della società, analogamente all'interno di POP acquisiscono una sempre maggiore importanza in quanto responsabili del benessere del nucleo familiare e in ultima analisi, della stessa società. Per questo

motivo, i trasferimenti di denaro erano elargiti direttamente alle madri di ogni famiglia, contribuendo alla loro emancipazione ed alla crescita del loro potere decisionale.

I risultati di POP, un Programma anti – povertà che vede i propri beneficiari come gli unici protagonisti e fautori di un Paese migliore, saranno valutati nel Capitolo 5. Al suo interno si prenderanno in analisi alcuni tra gli studi più significativi inerenti agli effetti di POP nei tre maggiori ambiti di azione. Si valuteranno infatti gli effetti sull'educazione, dimostrando come i bambini beneficiari abbiano poi raggiunto negli anni livelli di istruzione più alti rispetto a quelli dei propri genitori. Inoltre, sarà possibile riscontrare effetti positivi sullo stato di salute dei neonati in quanto la percentuale di bambini nati sottopeso diminuì, così come il tasso di mortalità infantile. Nel medio termine, si noterà una riduzione nella quantità di giovani donne sovrappeso, mentre nel lungo periodo gli studi riscontreranno risultati controversi per ciò che concerne l'aumento del tasso di obesità e di patologie cardiovascolari negli adulti. Infine prenderà in considerazione il ruolo della donna all'interno di POP e le problematiche connesse, mettendo in luce una delle debolezze del Programma che potrebbe essere esaminata ai fini di creare politiche sociali sempre più efficaci nel futuro.

2. Contesto socio-economico e politico del Messico

Con il fine di procedere all'analisi dettagliata di *Prospera – Oportunidades – Progresas*, il più ampio e famoso programma di assistenza sociale mai attuato in Messico, si ritiene necessario delineare il contesto socio-politico ed economico del Paese, offrendo un quadro funzionale alla comprensione dell'analisi che seguirà. Inoltre, si propone un breve excursus delle politiche anti-povertà attuate in Messico a partire dagli anni Novanta, con l'obiettivo di individuare l'evoluzione delle stesse fino all'arrivo di POP.

2.1 Messico: povertà e diseguaglianza

Per quanto riguarda la situazione socio-economica del Paese, dalla seconda metà del XX secolo ed in particolare tra gli anni '50 e gli anni '70, il Messico visse un periodo di modesta crescita economica e stabilità istituzionale. Tuttavia, tale situazione non durò a lungo: a partire dagli '80 la stabilità economica iniziò a vacillare fino al 1994, anno che segnò l'inizio della crisi del peso (Dornbusch et al., 1994: 256). Da allora, il Messico risulta avere stabilmente uno dei più alti tassi di povertà al mondo. Difatti, dati ottenuti da indagini effettuate nel 2002 (anno in cui il programma *Prospera* cambiò il nome in *Oportunidades*) prendono in analisi il livello di povertà del Paese basandosi su tre livelli principali: la povertà alimentare, quella delle capacità e quella di patrimonio. In particolare, i tre livelli possono essere così definiti (Villarespe Reyes, 2010: 229):

- la povertà alimentare riguarda gli individui che hanno un reddito tale da non poter garantire la quantità minima di alimenti INEGI – Cepal¹, utilizzata dal CONEVAL²;

¹ Trattasi del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) in collaborazione con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Entrambi gli enti dimostrarono un forte interesse per lo studio della povertà in ambito rurale in Messico.

² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Il CONEVAL è un organismo pubblico decentralizzato, con propria autonomia e capacità tecnica. Il suo scopo è fornire informazioni aggiornate e oggettive riguardo le politiche sociali nel Messico e la misurazione della povertà nel Paese, con il fine ultimo di indirizzare possibili decisioni nei tali ambiti.

- la povertà di capacità interessa la parte di popolazione con un reddito insufficiente per poter coprire sia la quantità di alimenti sia i costi associati ad educazione e salute;
- la povertà patrimoniale si associa agli individui con un'entrata tale da poter garantire il livello base di alimenti, educazione e salute ma non in grado di coprire i costi relazionati ad indumenti, calzature, alloggi e trasporti.

Nella Tabella 1, vengono riportati i valori di questi indici per il 2006. A tali parametri utilizzati per misurare la condizione di povertà della popolazione, si aggiunsero a partire dal 1996 le prime mappe di emarginazione per località, grazie alle quali fu possibile localizzare la posizione e la quantità di popolazione in condizioni di povertà. Si riuscì così ad associare la valutazione dei livelli di povertà all'ubicazione degli stessi, dando inizio all'approccio geospaziale per la misurazione della povertà. Più precisamente, si rese possibile stabilire regioni omogenee indicando il nome della località, la quantità di popolazione e il livello di emarginazione della zona. Tale nuovo approccio si rivelò essere estremamente utile al fine di delineare chiaramente il problema della povertà e stabilire le possibili soluzioni.

Attraverso di esso, si è stabilito che la povertà si situava prevalentemente nelle aree rurali. Ad esempio la povertà estrema (la quale corrisponde alla povertà alimentare secondo gli standard utilizzati dal governo federale) si situava principalmente nelle aree rurali, dove, su una popolazione inferiore ai 40 milioni di abitanti, interessava quasi il 25%, mentre nelle aree urbane interessava solo un abitante su 13 (Villarespe Reyes, 2010: 281).

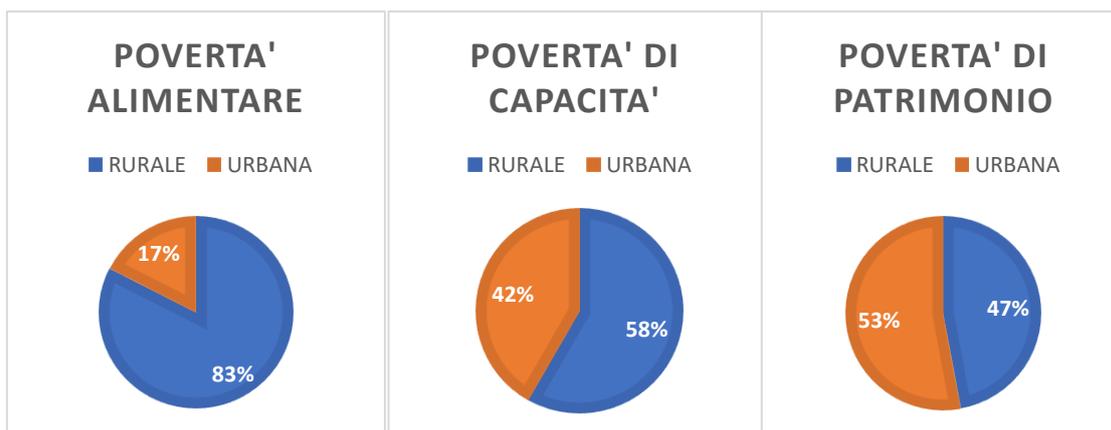
Tabella 1. Indici di povertà – Messico 2006

Tipo di povertà	Nazionale		Rurale		Urbana	
	Percentuale	Persone	Percentuale	Persone	Percentuale	Persone
Alimentare	13,8	14.428.436	24,5	9.433.570	7,5	4.994.866
Capacità	20,7	21.657.375	32,7	12.613.471	13,6	9.043.904
Patrimonio	42,6	44.677.884	54,7	21.052.264	35,6	23.625.620

Fonte: CONEVAL

D'altra parte, come si evince dal Grafico 1, in valore il numero di persone nelle aree urbane in povertà di patrimonio superava quello nelle aree rurali.

Grafico 1. Percentuali povertà urbana e rurale



Fonte: CONEVAL

Come parametro delle diverse povertà individuate si fa riferimento al reddito giornaliero pro-capite, per cui ad esempio venivano definiti in povertà alimentare persone che percepivano meno di 20 pesos al giorno (nelle zone rurali meno di 15 pesos), non riuscendo ad avere un reddito sufficiente per raggiungere il minimo fabbisogno alimentare. Il secondo livello comprendeva invece persone che percepivano mediamente 24 pesos giornalieri nelle città e 18 nelle aree rurali, tali entrate economiche erano insufficienti per garantire contemporaneamente alimentazione,

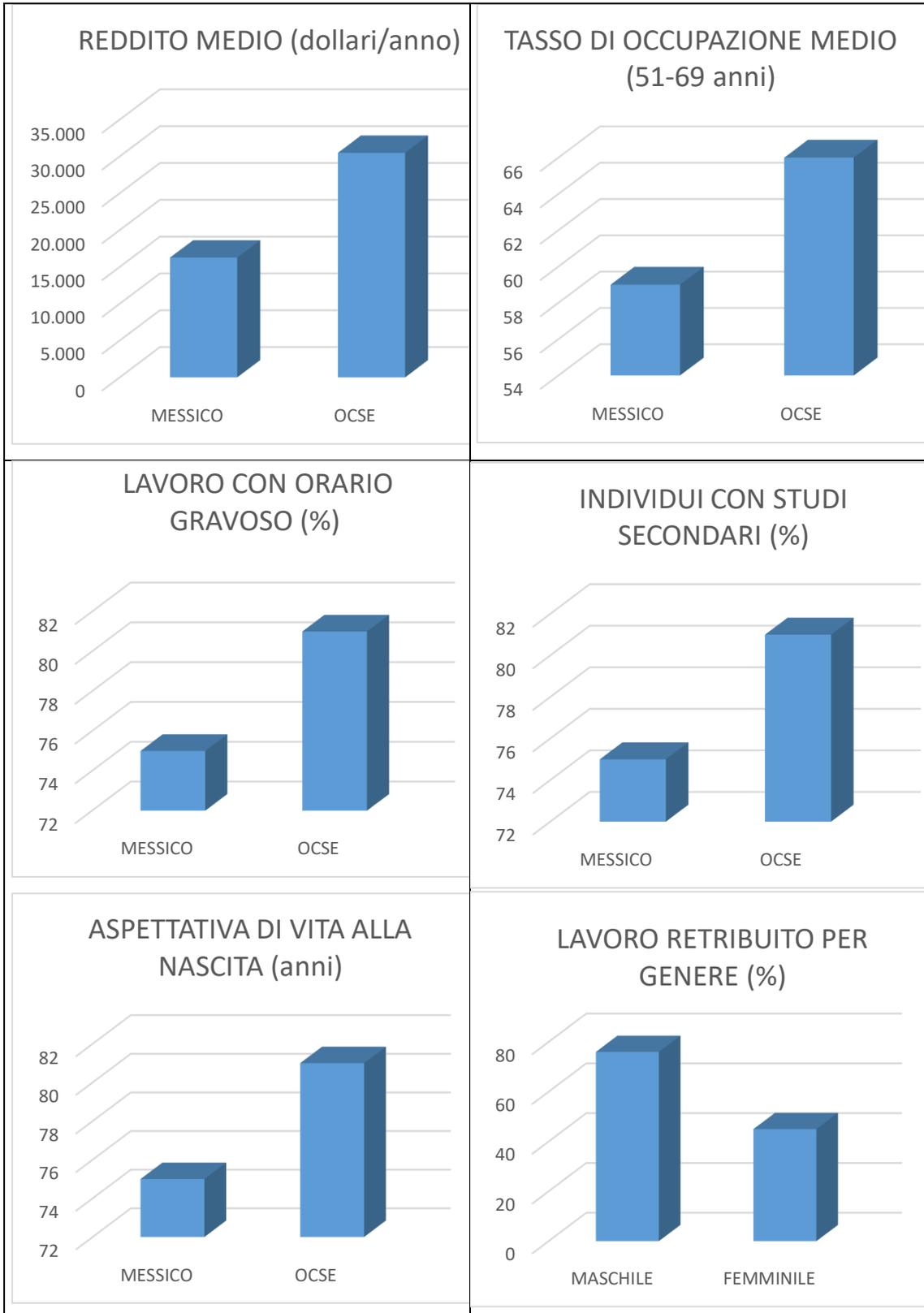
educazione ed assistenza sanitaria. Infine, al terzo livello di povertà si trovavano collocati coloro i quali percepivano circa 41 pesos giornalieri nelle città e 28 nelle aree rurali. Tali importi infatti non risultavano sufficienti per garantire loro alimentazione, indumenti, salute, costi di trasporto ed educazione (Villarespe Reyes, 2010: 53).

Oggi, vent'anni più tardi, nonostante abbia migliorato la qualità di vita dei propri cittadini rispetto ai decenni precedenti, il Messico mostra ancora dati poco incoraggianti e risultati mediocri secondo l'analisi del Better Life Index³, riportati nel Grafico 2. In particolare, dimostra avere dati al di sotto la media OCSE negli ambiti del reddito, occupazione, istruzione, salute, qualità ambientale, relazioni sociali, sicurezza e soddisfazione di vita. Per quanto riguarda il reddito infatti, il netto medio rettificato per famiglia risulta essere di 16.269 dollari annui, contro il reddito medio OCSE il quale si attesta sui 30.490 dollari. In quanto a occupazione, la percentuale di individui di età compresa tra i 15 ed i 69 anni con un lavoro retribuito è del 59%, comparata al 66% del tasso medio di occupazione OCSE. Inoltre, si nota un ampio gap a livello di genere, in quanto il 76% della popolazione maschile ha un lavoro retribuito contro soltanto il 45% della popolazione femminile. Sempre riguardo all'occupazione, in Messico il 27% dei lavoratori ha un orario lavorativo molto lungo (contro il 10% della media OCSE).

Anche le percentuali riguardanti l'istruzione sono poco incoraggianti: soltanto il 42% degli individui tra i 25 e i 64 anni ha terminato gli studi secondari superiori (la media OCSE si attesta sul 79%). Infine, considerando la salute e la speranza di vita, in Messico l'aspettativa alla nascita è di 75 anni, di sei anni inferiore rispetto alla media OCSE di 81. Tali dati dimostrano come, anche oggi in quanto a riduzione della povertà della disuguaglianza sociale, le percentuali confrontate sul piano internazionale restano ancora molto sfavorevoli.

³ Il Better Life Index venne lanciato nel 2011 dall'Organizzazione per la Cooperazione e Sviluppo Economico (OCSE). Si tratta di un indice che consente di visualizzare e confrontare alcuni fattori chiave (istruzione, alloggio, ambiente, ecc) inerenti ad uno specifico Paese e valutare di conseguenza il livello di benessere della popolazione.

Grafico 2. Confronto Messico – media Paesi OCSE



Fonte: OCSE

2.2 Il liberalismo: caratteristiche e conseguenze a partire dagli anni '70

Lo sviluppo economico di un Paese è intimamente legato alle strategie economiche attuate dal governo dello stesso. È quindi necessario analizzare i due aspetti in modo coeso e non percepirli come separati, ai fini di comprendere i cambiamenti nell'economia. Per quanto riguarda il Messico, a partire dagli anni '70 e fino alla fine degli anni '80, molti Paesi latino-americani, aderirono alla cosiddetta "strategia neoliberale", la quale avrebbe raggiunto la sua maggior espressione negli anni Novanta, anni del famoso Washington Consensus. Tale strategia neoliberale prevede l'implementazione di riforme strutturali volte alla diminuzione del controllo e regolamentazione statale sull'economia (Delgado, 2006: 77). Iniziò così un graduale passaggio da politiche di forte interventismo statale verso nuovi paradigmi basati su competizione, liberalismo e orientamento del mercato.

In generale, i principali assiomi di tali politiche, che verranno poi ripresi ed analizzati da Stiglitz nel suo libro *The roaring nineties: a new history of the world's most prosperous decade*⁴, possono essere riassunti nei seguenti punti (Villarespe Reyes, 2010: 298):

1. Grande importanza della disciplina fiscale e monetaria
2. Riforma fiscale volta alla diminuzione della tassazione indiretta e all'ampiamiento della base imponibile
3. Totale liberalizzazione dei flussi di capitale
4. Privatizzazione delle imprese statali
5. Deregolamentazione utilizzata come strumento per abolire barriere pubbliche di entrata ed uscita dei capitali
6. Protezione e sostegno della proprietà privata.

Sebbene le finalità della suddetta strategia promossa dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale fossero l'aumento della ricchezza del Paese e

⁴ In questo libro Joseph E. Stiglitz (premio Nobel per l'economia nel 2001) affronta l'interessante analisi delle vicende politiche, economiche e commerciali degli Stati Uniti negli anni del liberalismo (1970 – 1980) e dei Paesi con economia dipendente da essi, inclusi i Paesi dell'America Latina. Si ritiene che le forzate strategie neoliberiste e la globalizzazione furono la principale causa delle crisi economiche scoppiate in molti Paesi latinoamericani alla fine del XX secolo.

dunque il benessere della popolazione, la totale liberalizzazione del mercato portò in realtà a risultati opposti. Come Delgado spiega (2006: 77):

On its side, the impact of the capital market liberation gave the transnational financial capital enough power and capacity as to control the accumulation process in the dependent economies and the agricultural producers of the developed countries — generously subsidized by their governments — to put in the dependent nations their production surplus at dumping prices, affecting the agricultural activities even to their destruction, particularly the food production. Similarly, privatization of state enterprises that would produce goods and public services to offer them to the population sectors with the less incomes led to the increment of their costs and charges (...).

Dunque, anche la politica Agricola cambiò totalmente. Se negli anni precedenti essa si basava sulla “food security” e sul sostegno da parte del governo ai cittadini più poveri, ora iniziò a focalizzarsi sulla creazione di un ampio settore di esportazioni composto da medio e grandi produttori. Inoltre, le politiche macroeconomiche attuate erano volte ad avvantaggiare le grandi compagnie capitalistiche, alle quali erano garantiti supporto e crediti fiscali. Dal punto di vista strettamente finanziario, il governo attribuì alla Banca del Messico una sempre maggiore autonomia ai fini di ridurre l’ingerenza della classe politica. Il peso inoltre diventò una valuta indipendente e allo stesso tempo i governi aumentarono le riserve monetarie federali per dare una maggiore sicurezza finanziaria alla valuta nazionale (Delgado, 2006: 79).

Tali misure portarono a quella che viene definita come “crisi del Peso”, la quale mise in grave difficoltà l’economia messicana e comportò una considerevole limitazione del budget dedicato ai programmi di assistenza sociale. Tale crisi fu causata principalmente da una forte svalutazione della valuta messicana. In particolare, in seguito alla liberalizzazione delle transazioni finanziarie attuata nei primi anni Novanta, il Messico aveva beneficiato di numerosi afflussi di capitale. Inoltre, per combattere l’inflazione che in quegli anni era molto elevata, le autorità messicane decisero di ancorare il peso al dollaro e di elevare i tassi di interesse con il fine di incoraggiare gli

investitori a detenere pesos (CONSOB). Tuttavia, l'ancoraggio delle due valute e di conseguenza l'impossibilità da parte del Paese di poter attuare svalutazioni, causarono una considerevole perdita di competitività del Messico all'interno del mercato internazionale, insieme con un calo delle esportazioni ed un progressivo aumento del deficit nella bilancia commerciale, che nel 1994 superò dell'8% il PIL del Paese. Conseguentemente, dato l'elevato deficit della bilancia commerciale, si venne a creare una crisi di fiducia (alimentata anche dall'instabilità politica di quegli anni⁵) che costrinse il governo messicano a sostituire i titoli di debito pubblico detenuti in valuta locale con titoli in dollari, nel tentativo di coprirsi dal rischio di svalutazione. Ciononostante, dato che le riserve in dollari della banca centrale messicana non erano sufficienti per poter garantire il rimborso dei nuovi titoli a breve scadenza e che gli investitori chiedevano una garanzia per scongiurare il rischio di default, non si riuscì ad evitare l'aumento dei rendimenti dei titoli pubblici. Così, nel dicembre 1994, momento considerato come l'apice della crisi del peso, il livello delle riserve era in grado di coprire soltanto un quarto del debito pubblico in dollari e le autorità messicane si videro costrette a rinunciare all'ancoraggio al dollaro. Dal settembre 1994 all'aprile 1995 la valuta del peso subì una svalutazione di quasi il 100% ed il PIL del Paese subì una riduzione del 6%. Tale diminuzione del PIL del Messico ebbe ripercussioni devastanti sul benessere della popolazione e rese impossibile al governo l'elargizione di sussidi economici (CONSOB).

A livello sociale, attraverso l'impedimento dello Stato ad intervenire nell'economia, si ridusse notevolmente il ruolo dell'interesse sociale nell'orientamento del processo economico, impedendo allo Stato di ottenere miglioramenti nell'ambito della sicurezza sociale (Delgado, 2006: 78). Difatti, durante i decenni della politica neoliberale, le Istituzioni volte alla salvaguardia del benessere sociale vennero ridotte e in alcuni casi eliminate, portando ad un progressivo deterioramento della qualità di vita di una grande parte della popolazione. Uno dei tratti distintivi della politica neoliberale implementata nei Paesi latino-americani negli anni Settanta e Ottanta era infatti la

⁵ Il giorno 1° gennaio 1994 entrò in vigore l'accordo di libero scambio (NAFTA), firmato da Stati Uniti, Messico e Canada. Lo stesso giorno l'esercito zapatista insorse nella regione del Chiapas, dichiarando guerra allo stato messicano. Per i ribelli il NAFTA avrebbe comportato la perdita delle terre appartenenti agli agricoltori indigeni e avrebbe peggiorato le loro condizioni economiche (a causa delle crescenti importazioni a basso costo dagli Stati Uniti che si sarebbero sostituite alle produzioni locali).

privatizzazione della sicurezza sociale, a causa della quale la maggior parte della popolazione non aveva accesso a educazione, sanità e altri aspetti fondamentali per garantire un livello di vita dignitosa. Tutto ciò ebbe come conseguenza un notevole aumento del livello di povertà a livello regionale, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali, e l'aggravamento del divario tra diverse classi sociali. Inoltre, l'adozione di strategie neoliberali ebbe un forte impatto sul settore dell'occupazione. Difatti, durante gli anni Ottanta e Novanta il mercato del lavoro subì dei cambi radicali in quanto alla sua stessa struttura, composizione e a qualità dei lavori disponibili. Contrariamente agli obiettivi che erano stati predetti, le riforme economiche e fiscali della strategia neoliberale causarono un forte aumento della disoccupazione e deregolamentazione del lavoro, arrivando in ultima analisi all'abbassamento della qualità nell'ambito lavorativo. Più in dettaglio, il settore dell'industria pesante iniziò a lasciare sempre più spazio al settore dei servizi, molto spesso sotto il monopolio di grandi compagnie, le quali cominciarono a sostituire progressivamente contratti a tempo indeterminato con altri più informali e meno costosi. In generale quindi, si sperimentò un declino del lavoro salariato industriale con un conseguente aumento di attività di libero professionismo e lavori autonomi per ovviare ai bassi salari percepiti. In sintesi, è possibile affermare che a partire dagli anni Novanta il mercato del lavoro in Messico si vide caratterizzato da mancanza di posti di lavoro, declino nella qualità del lavoro, aumento delle occupazioni informali e un sempre più maggiore divario tra lavoratori qualificati e non qualificati (Fernandéz, Delgado: 2013: 91).

2.3 Evoluzione delle politiche sociali

Anzitutto, è importante sottolineare che fino agli anni Novanta il governo messicano si contraddistingueva per la presenza di manipolazione politica, corruzione e clientelismo, fattori che impedirono l'attuarsi di politiche anti-povertà efficaci e ben strutturate. Se da un lato, infatti, il clientelismo dominò la politica messicana per più di settanta anni, esacerbato dalla presenza di un regime politico di tipo autocratico monopartitico⁶, dall'altro lato la corruzione rimase una costante caratteristica dei

⁶ Il PRI (Partido Revolucionario Institucional) infatti, che rimase al governo dal 1929 al 2000, stabilì un vasto sistema clientelare attraverso cui elargiva benefici a vari gruppi sociali e politici in cambio del loro sostegno.

governi latinoamericani ed in particolare, in questo caso, del Messico. Le sue cause, secondo Stephen D. Morris (1991), vanno ricercate nella struttura stessa dell'apparato governativo messicano, il quale si caratterizza per una forte mancanza di controllo delle azioni del governo e da una relazione unilaterale: la classe governativa esercitava il proprio potere sulle altre associazioni politiche, sui partners economici e sull'opinione pubblica attraverso la manipolazione della stampa poiché nessuno di questi attori è abbastanza forte per poter contrastare i poteri politici. Di conseguenza, si produce un "vicious circle of corruption", dove gli attori sopraccitati "find it rational to follow the corruption-paved avenue to mobility offered by the members of the state rather than attack the system" (Morris, 1991: 54).

In questo contesto di inefficienza governativa, risultava dunque impossibile creare politiche pubbliche efficaci e durature. Tuttavia, seppur avendo caratteristiche differenti, alcuni programmi volti a ridurre la povertà e l'emarginazione sociale furono implementati nei decenni precedenti a POP, in particolare a partire dagli anni Settanta. Molte di queste politiche si rivelarono comunque troppo generalizzate e focalizzate solamente su sussidi alimentari e, inoltre, raggiungevano solamente una ristretta parte della popolazione in condizioni di povertà poiché il 75% dei sussidi erano destinati alle comunità rurali quando soltanto il 60% dei poveri vivevano in tali aree. Di conseguenza, una grande percentuale del budget totale per i sussidi alimentari finiva per essere percepito da persone non povere. Si attivarono tre principali politiche economiche significative. La prima fu il programma de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, in vigore dal 1970 al 1982), in vigore durante il governo del Presidente Luis Echeverría Alvarez. L'idea alla base del programma riguardava la povertà vista come conseguenza diretta dello squilibrio generato dalle strategie economiche concentrate soltanto sull'industrializzazione del Paese e sull'esportazione di prodotti agricoli, portando all'impovertimento della popolazione ed in particolare dei piccoli agricoltori. La responsabilità della povertà della popolazione, dunque, era da attribuirsi allo Stato ed alle sue misure in ambito economico. Per quanto riguarda le finalità del programma, esso si concentrava sullo sviluppo di infrastrutture di base (acqua, elettricità e strade) nelle aree più marginali ed economicamente depresse.

Dal 1976 al 1983, durante il governo di José Lopez Portillo, venne attuata La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

(COPLAMAR). Esso si focalizzava sulla capacità produttiva e sull'autosufficienza alimentare nelle aree rurali.

Infine, il Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), rimase in vigore dal 1988 al 1995. Quest'ultimo, più che un programma in senso stretto, era una struttura amministrativa che mirava a coordinare le azioni che il governo attuava nelle zone povere del Paese. Le azioni o le opere governative si focalizzavano nelle comunità organizzate in comitati di solidarietà e le risorse utilizzate si concentravano in un settore del bilancio governativo, chiamato ramo 26, Solidariedad y Desarrollo Regional. La linea di pensiero alla base di questo programma iniziava ad avvicinarsi a quello che poi sarebbe diventato POP. Tuttavia, a differenza di POP, Solidariedad si impegnava nel solo supporto economico, senza richiedere in cambio il compimento di alcune azioni legate al miglioramento della salute e dell'educazione delle famiglie beneficiarie. Dunque, la differenza fondamentale tra i due programmi si ritrova nei loro obiettivi, che in Solidariedad si limitavano a garantire le risorse economiche, mentre in POP miravano a rafforzare il capitale umano dei beneficiari, servendosi di linee di azione chiaramente definite (Barajas Martínéz, 2016: 107).

Le politiche sopra elencate testimoniano un importante cambio nella concezione delle teorie alla base delle politiche sociali che si produsse tra gli anni Ottanta e Novanta. Prima di analizzare nel dettaglio tale mutamento, si ritiene opportuno accennare brevemente alle caratteristiche di due correnti di pensiero contrapposte, le quali caratterizzarono le politiche sociali in America Latina dai primi anni fino ad oggi: l'universalismo e la focalizzazione. Difatti, fino agli anni Novanta il Messico adottò misure anti-povertà basate sull'approccio universale. Esso consiste nel porre come obiettivo il raggiungimento di alcuni traguardi per tutta la popolazione. Attraverso una stretta relazione tra lo Stato e la società, infatti, l'universalismo si preoccupa di soddisfare quelli che sono i diritti sociali, garantendo beni e servizi minimi a tutti i cittadini a prescindere dal salario e dalla classe sociale di appartenenza. Dunque, tale approccio dovrebbe garantire a tutti i membri della società un livello di soddisfazione minimo ed equo. Difatti, il maggior vantaggio di tale politica risiede nella possibilità di non escludere alcun individuo in quanto la copertura dei beni e dei servizi si attua realmente a livello globale. Si evita quindi ogni tipo di discriminazione per ragioni politiche, razziali o di reddito. Inoltre, essa può essere percepita come un pieno

compimento dei diritti sociali poiché la popolazione riceve prestazioni e servizi in quanto diritti e non elargizioni da parte del governo. Tuttavia, bisogna sottolineare che il raggiungimento di tale scopo implica un grande sforzo fiscale. Dunque, essendo il successo dei programmi ispirati all'universalismo strettamente collegato al budget statale, essi spesso non risultano avere un grande impatto nei Paesi più poveri. Come spiega Vanegas in Villarespe Reyes (2010: 274):

La universalización de servicios de salud, educación y apoyos al ingreso para distintos grupos de edad, así como otras prestaciones que se han ido incorporando, como guarderías y asistencia a los adultos de la tercera edad entre otras, sólo se ha alcanzado a plenitud en los países más desarrollados y dentro de éstos los mayores logros se han obtenido en los países con mayor carga fiscal. Esto se debe a que para soportar sistemas de bienestar social universales por su cobertura e integrales por sus prestaciones se requiere un esfuerzo fiscal que se encuentra muy por encima de la capacidad de recaudación de las economías emergentes y subdesarrolladas.

Se si considera il sistema di educazione pubblica, ad esempio, sebbene si siano raggiunti importanti risultati a livello di copertura universale di tali sistemi, soltanto in pochi Paesi è possibile osservare che la copertura si estenda effettivamente alla popolazione totale. Analogamente, servizi come l'asilo nido pubblico, sussidi di disoccupazione e assistenza sociale per la terza età sono erogati a livello universale solamente nei Paesi più sviluppati. Inoltre, è importante tenere in considerazione anche la qualità di tali servizi di base, che molto spesso risulta essere soddisfacente soltanto nei Paesi più sviluppati, perpetuando così le asimmetrie tra Paesi sviluppati e Paesi in via di Sviluppo (Villarespe Reyes, 2010: 273 – 275).

Diametralmente opposta all'universalismo, la focalizzazione nasce come conseguenza della crisi fiscale degli anni Novanta, quando si instaurarono numerosi dibattiti sull'efficacia delle politiche sociali di stampo universale e molti economisti cominciarono a sostenere che fosse necessario implementare politiche mirate. La caratteristica principale di tali politiche risiede nella precisa individuazione della

popolazione beneficiaria, e questa rappresenta per molti economisti il suo maggior punto di debolezza. Difatti, come afferma nuovamente Vanegas (276) in Villarespe Reyes (2010): “Escoger a la población que se va a beneficiar con un programa implica de manera simultánea determinar la población que será excluida.” Difatti, considerando che i programmi basati sulla focalizzazione possono essere più frequentemente utilizzati e manipolati per fini elettorali, la determinazione dei beneficiari si associa spesso ad esclusioni per motivi politici, religiosi o razziali. Inoltre, nonostante la scrematura degli individui beneficiari venga attuata grazie a fattori di focalizzazione e strumenti di misura sempre più precisi e oggettivi (come i vari livelli di povertà descritti precedentemente), è in realtà molto difficile riuscire a discernere gli individui che necessitano sussidi e molto spesso si arriva ad escludere parte della popolazione che in realtà vive in condizioni di grave povertà, soltanto perché non rientra nella categoria dei “poveri estremi” secondo i parametri stabiliti dagli strumenti di misura. Tuttavia, la focalizzazione risulta essere una scelta ottimale se si considera l’efficienza (essa è infatti volta a migliorare la distribuzione delle risorse causando una minima distorsione del mercato) e l’equità (secondo il principio di aiutare soltanto chi davvero lo necessita). Risulta inoltre essere una politica efficace nei periodi di grave crisi economica, quando l’austerità fiscale costringe ad assistere soltanto gruppi di individui prioritari. Infine, essa è un efficace strumento attraverso cui migliorare la distribuzione dei redditi, a differenza delle politiche basate sull’universalismo (Villarespe Reyes, 2010: 276 – 278).

Nel caso del Messico in particolare, la crisi economica e le conseguenti restrizioni fiscali degli anni '80 causate dalle riforme di stampo liberale portarono alla crisi dell’universalismo come elemento fondante delle politiche sociali. I programmi PIDER e COPLAMAR, infatti, furono le ultime misure anti-povertà attuate dal governo ad agire su scala universale. In generale, le debolezze strutturali dell’universalismo (in particolare lo stretto legame con il budget a disposizione dello Stato), unite ai problemi di corruzione e clientelismo a livello governativo e alla mancanza di regole precise e trasparenti sopra accennati, resero perlopiù inefficaci i tentativi di far fronte alla povertà estrema in Messico.

Tuttavia, a partire dagli anni Novanta e nei primi anni Duemila, il Paese sperimentò un importante cambio di rotta verso sistemi più democratici e competitivi e, come conseguenza di tali cambiamenti, aumentarono gli incentivi da parte del governo per

mettere in atto politiche anti-povertà che fossero in linea con il nuovo orientamento politico. Fu proprio grazie a questo clima di “democratizzazione” del Messico che si sviluppò, a partire dal 1997, POP. Difatti, in questo contesto di rapida svolta verso un regime più democratico e politicamente competitivo, l’amministrazione Zedillo⁷ decise di riformare le regole e le dinamiche delle politiche anti-povertà per migliorare la trasparenza e l’efficacia di tali sistemi.

In particolare, il governo iniziò un processo di decentralizzazione che culminò in una nuova legge, chiamata Legge di Coordinamento Fiscale, grazie alla quale le decisioni riguardanti i finanziamenti delle infrastrutture pubbliche quali scuole, cliniche mediche o la creazione di nuove strade nelle aree rurali, venivano prese a livello statale e comunale e allocate secondo principi non discrezionali, basati su un indice di povertà su base statistica. Queste riforme, insieme con l’implementazione di POP, segnarono un cambio radicale nel modo di pensare le politiche anti-povertà in Messico. Uno dei traguardi più grandi che si produsse grazie a questo rinnovamento nel pensiero dei programmi anti-povertà fu il fatto che essi non si concentrano più sulle comunità in generale, bensì sui singoli nuclei famigliari. Difatti, POP si distinse dai programmi precedenti per il fatto di promuovere relazioni dirette tra il governo e le famiglie beneficiarie del programma, con l’obiettivo di limitare la partecipazione dei governi locali e delle organizzazioni sociali e di evitare, in ultima analisi, corruzione e di clientelismo che le cooperative e le unioni sociali erano solite attuare. Di conseguenza, nonostante alcuni attori privati fossero stati coinvolti da principio in POP, dal 2002 in poi l’intero programma fu gestito solamente da un’agenzia federale di coordinamento, senza l’interferenza di alcuna organizzazione intermedia (Niño Zarazúa, 2010).

⁷ Il presidente Ernesto Zedillo governò il Messico dal 1994 al 2000. Il suo governo si distinse per il forte interesse nel combattere la povertà estrema nelle aree rurali del Paese e per l’orientamento assistenzialista che caratterizzò le politiche pubbliche implementate durante gli anni della sua presidenza.

3. Progresas–Oportunidades–Prospera: caratteristiche e sviluppo del programma

3.1 Definizione di politica sociale

Le politiche di sviluppo sociale in Messico risalgono ai primi decenni del XX secolo; esse nacquero come risposta alle richieste emerse durante la Rivoluzione del 1910.⁸ Il primo esempio di politica sociale fu la Legge Agraria (*Ley Agraria*) emanata nel 1915, la quale conferì ai piccoli proprietari terrieri alcuni diritti da esercitare sui propri appezzamenti (Parillat e Gamboa, 2016: 160). Due anni più tardi, con la promulgazione della Costituzione del 1917, lo Stato si assunse ufficialmente la responsabilità di essere promotore dello sviluppo nazionale. Dunque, da quel momento in poi, avrebbe agito direttamente attraverso politiche sociali ai fini di risolvere alcuni tra i problemi principali della popolazione messicana (povertà, disoccupazione e non equa distribuzione della ricchezza) (Parillat e Gamboa, 2016: 160).

Per politica sociale, infatti, si intende l'insieme di azioni e programmi, realizzati dallo Stato e finalizzati alla sicurezza e tutela sociale. Le politiche sociali sono strettamente legate ad altri fattori, quali le politiche economiche e pubbliche, le quali contribuiscono a determinare il livello di benessere della popolazione. Le politiche pubbliche infatti, possono essere percepite come la somma delle politiche sociali, poste in relazione con altre direttive governative e rivolte a numerosi ambiti di sviluppo sociale quali la salute e l'educazione. In particolare, a partire dagli anni Cinquanta, si diffuse un forte interesse per l'analisi del governo e delle sue azioni, comportando come conseguenza un forte sviluppo nello studio e nella definizione delle politiche pubbliche e creando, in ultima analisi, una consistente bibliografia specializzata sul tema (Barajas Martínez, 2016: 105). Tra le varie definizioni ispirate ai differenti approcci di studio, si ritiene adeguato ai fini della descrizione di POP il concetto di politica pubblica descritto come un insieme di misure volte a raggiungere alcuni obiettivi collettivi, considerati come necessari o perlomeno auspicabili, realizzati da istituzioni o organizzazioni

⁸ Nell'anno 1910 il popolo messicano insorse per spodestare il generale Porfirio Díaz, il quale governò il Paese dal 1876 al 1911. Oltre alle motivazioni politiche, la rivoluzione fu causata da fattori sociali quali l'ineguale distribuzione della ricchezza, la povertà diffusa e le condizioni lavorative del popolo messicano. I lavoratori all'epoca percepivano salari molto bassi lavorando per molte ore a ritmi estenuanti.

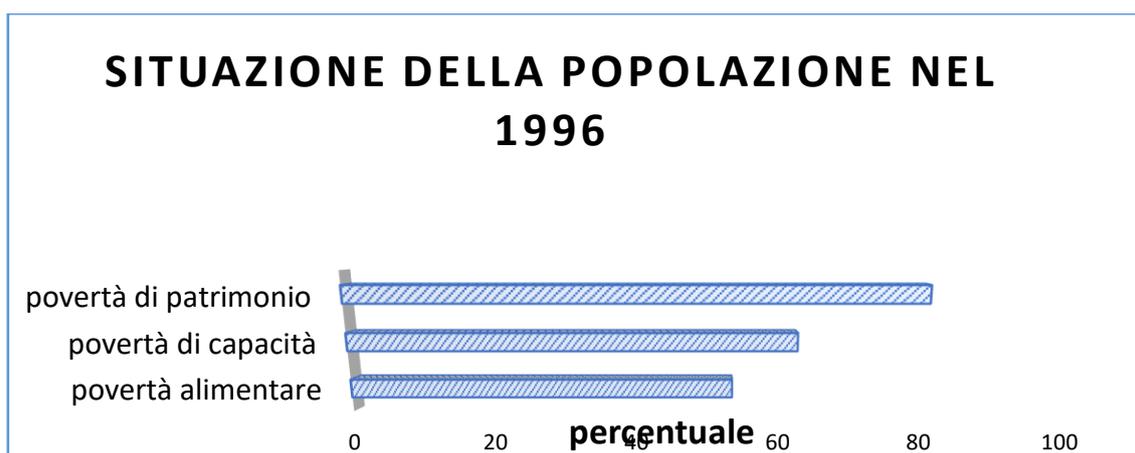
governative. Il fine è quello di orientare il comportamento di attori individuali o di una collettività per modificare, in ultima analisi, una situazione percepita come problematica o insoddisfacente (Roth, 2002: 27). In genere, l'analisi delle politiche pubbliche si concentra in tre punti principali: il primo riguarda gli obiettivi collettivi che lo Stato considera come auspicabili o necessari, incluso il processo di individuazione e definizione di questi; il secondo riguarda i mezzi e le azioni utilizzati e messi in atto, totalmente o parzialmente, da un'istituzione o un'organizzazione governativa; infine, l'ultimo punto dell'analisi comprende i risultati delle sopra menzionate azioni, includendo sia i risultati positivi che le conseguenze impreviste ed indesiderate (Barajas Martínez, 2016: 105).

3.2 La struttura di POP: conformazione e processi operativi

Progesa (il programma di Educazione, Salute e Alimentazione), venne implementato nel 1997, durante il governo del Presidente Ernesto Zedillo. Dopo la crisi del Peso degli anni 1994-1995 ed il conseguente collasso dell'economia del Paese infatti, il Presidente Zedillo riconobbe che tutti gli sforzi fatti fino a quel momento per combattere i problemi strutturali della povertà si erano rivelati insufficienti. La nuova politica pubblica che si sarebbe attuata d'ora in poi avrebbe dunque seguito due strategie principali: da un lato l'esecuzione di politiche ampie e dirette a tutta la popolazione in materia di sicurezza e assistenza sociale, cercando di assicurare il raggiungimento dei diritti sociali di base, e dall'altro l'implementazione di politiche mirate e dirette alla popolazione in condizioni di povertà estrema (Yaschine, 2019: 34 – 35).

Difatti, è importante considerare che, come si evince dal Grafico 3, secondo i dati del CONEVAL, nel 1996 (anno immediatamente successivo alla crisi economica e precedente all'implementazione di POP), il 53,5% della popolazione rurale si trovava al di sotto della linea della povertà alimentare, il 62,6% si situava al di sotto della linea di povertà di capacità, non riuscendo a sostenere i costi per alimenti, educazione e salute, e l'80,7% non percepiva un reddito sufficiente a coprire i costi di alimentazione, salute, educazione, trasporti e vestiario (Parillat e Gamboa, 2016: 160 – 161).

Grafico 3. Livello di povertà nel 1996



Fonte: CONEVAL

Anzitutto, è dunque indispensabile delineare la struttura del Programma, che come spiega Ortiz (2017), si compone di quattro macro processi operativi: la definizione della popolazione beneficiaria, il compimento e certificazione della corresponsabilità, la distribuzione o la sospensione dei sussidi ed infine la creazione di meccanismi di controllo e monitoraggio attraverso l'individuazione di indicatori di risultato. Si tratta di un Programma la cui struttura fu studiata a lungo prima della sua implementazione, così da renderlo il più efficace possibile nonostante la sua complessità e vastità. Difatti, prima che Progesa entrasse in vigore, si delinearono in maniera precisa i processi operativi e i meccanismi istituzionali che permisero di aiutare un quantitativo sempre maggiore di beneficiari nel tempo. Oltre a ciò, altro fattore fondamentale per l'efficacia del Programma fu la sua stessa conformazione: prima che il Programma iniziasse ad operare vennero formate delle solide squadre tecniche che rimasero a coordinare le azioni di Progesa per lunghi periodi, favorendo così il consolidamento dei processi operativi e la loro documentazione e istituzionalizzazione (Mir e Veraza, 2019: 251).

Per ciò che concerne la definizione della popolazione beneficiaria, essa si basava su un duplice processo: dapprima si individuavano le località in condizioni di povertà estrema ed in seguito si identificavano le famiglie bisognose residenti nelle suddette aree. Tale modalità di azione si dimostrò essere efficace ai fini di localizzare geograficamente le famiglie beneficiarie del Programma e inoltre permise di estendere la copertura alla popolazione urbana e di delineare ed implementare dei meccanismi di aiuto differenziati per le popolazioni residenti. Mentre la localizzazione delle aree

geografiche più povere avveniva attraverso l'uso di una serie di indicatori, la seconda parte del processo consisteva in un sondaggio generale, la Encuesta Nacional de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH). Tale sondaggio permetteva di selezionare i nuclei familiari bisognosi utilizzando parametri specifici riguardanti le condizioni di abitazione, la proprietà di beni durevoli, animali e terra e la presenza di individui in condizioni di disabilità (Parker e Todd, 2017: 872).

La certificazione delle corresponsabilità (intesa come impegni presi in cambio dei sussidi) e la distribuzione dei sussidi venivano in seguito attuati attraverso l'utilizzo di censimenti, uno dei primi meccanismi di azione attivato fin dal principio di Progresá, grazie ai quali ogni due mesi venivano effettuati controlli per valutare gli impegni mantenuti dalle famiglie beneficiarie. Inoltre, in essi erano contenuti i vari input per il calcolo dei sussidi e potevano essere costantemente aggiornati e consultabili.

Infine, al di là del controllo del compimento degli impegni assunti da parte degli individui beneficiari, Progresá si preoccupò fin dal principio di valutare la gestione, i risultati e l'efficacia del programma stesso. Difatti, nonostante la complessità operativa e la dimensione del Programma rendessero difficile la valutazione di tutte le componenti, si cercò di attivare valutazioni specifiche riguardo agli aspetti più problematici. Inoltre, ogni innovazione e modifica operativa apportata al Programma veniva assoggettata a monitoraggio specifico in modo da coglierne l'efficacia e valutarne i risultati (Mir e Veraza, 2019: 253).

3.3 Obiettivi e modalità

Dunque, il Programma di Educazione, Salute e Alimentazione, altrimenti chiamato Progresá, venne messo in atto nel 1997 con il fine di far fronte alla condizione di povertà della maggior parte della popolazione. Esso fu il risultato di studi e lavoro realizzati da un gruppo interdisciplinare di funzionari pubblici messicani, i quali si occuparono di analizzare gli strumenti di politica sociale esistenti nel Paese, la generale situazione di povertà, assieme alle cause e alla trasmissione intergenerazionale della stessa (Yaschine, 2019: 34 – 35).

Il programma venne creato sulla base di una visione individualista della povertà, individuando come beneficiari i singoli padri (e molto spesso madri) di famiglia identificati come in situazione di povertà estrema (Barajas Martínez, 2016: 107).

Per quanto riguarda la modalità di azione, essa non si limitava alla mera distribuzione di sussidi; l'appoggio economico era infatti volto a migliorare le condizioni alimentari, di salute ed educazione dei membri delle famiglie e veniva erogato in cambio del compimento di una serie di impegni inerenti i settori sopra citati. In particolare, fattori individuati erano le carenze nutrizionali (basso peso alla nascita e malnutrizione), i problemi a livello di salute (mortalità materna e infantile, basso sviluppo cognitivo, malattie prevenibili, gravidanze precoci) ed infine gli scarsi livelli di educazione (bassa scolarità, allontanamento dalla scuola dal terzo anno di primaria e della scuola secondaria prevalentemente tra le bambine) (Progesa, 1997). Dunque, si può evincere che i due obiettivi principali del programma fossero strettamente collegati: da un lato il miglioramento del benessere delle famiglie beneficiarie del programma attraverso l'aumento delle loro possibilità di consumo, e dall'altro il rafforzamento del capitale umano delle famiglie stesse attraverso misure specifiche e chiaramente individuate per affrontare simultaneamente le problematiche relative alla nutrizione, alla salute e all'educazione, fattori questi individuati come reale ostacolo al superamento della condizione di povertà delle famiglie e della sua trasmissione alle generazioni successive. L'attenzione si pose specialmente sui bambini e sui giovani, soggetti ritenuti in grado di interrompere la trasmissione della povertà tra generazioni. Infatti, concentrandosi su alimentazione, salute e educazione della popolazione giovane si sarebbe loro permesso, una volta adulti, di inserirsi in un contesto lavorativo più elevato e con miglior remunerazione, ampliando le opportunità lavorative e la mobilità sociale ed arrivando dunque al raggiungimento dello scopo principale del programma, ovvero l'interruzione del ciclo di trasmissione di povertà intergenerazionale nel Paese (Hernandez, 2008: 40).

Come detto, è possibile individuare i punti di forza del programma in una serie di azioni quali: il trasferimento diretto di denaro alle famiglie beneficiarie per incentivarne i consumi e lo sviluppo del capitale umano, unito ad una serie di impegni inerenti il raggiungimento di determinati standard negli ambiti di alimentazione, salute ed educazione; l'individuazione delle famiglie beneficiarie in condizione di povertà estrema effettuata secondo calcoli statistici rigorosi; un efficace sistema di valutazione dei risultati delle misure messe in atto e costantemente monitorate (Yaschine, 2019: 34–35).

Le misure portate avanti da *Progresa* relativamente ai tre ambiti fondamentali del capitale umano: alimentazione, salute ed educazione furono piuttosto significative.

Relativamente all'alimentazione il programma prevede un contributo mensile di circa 14 dollari, corrispondenti a 155 pesos, specificatamente da utilizzare per aumentare il consumo di cibo, assieme con integratori alimentari distribuiti ai bambini tra i 4 mesi e i due anni di età e donne in gravidanza o allattamento. Gli stessi integratori sarebbero stati poi elargiti anche a bambini tra i due e i quattro anni che avessero mostrato sintomi di malnutrizione (Parker e Todd, 2017: 871).

Per quanto riguarda gli interventi sulla salute, come si evince dalla Tabella 2, *Progresa* si impegnò a garantire accesso all'assistenza sanitaria di base per tutti i membri della famiglia, fornita da istituzioni pubbliche.

Tabella 2 – Interventi previsti da *Progresa* nei servizi per la salute

INTERVENTI PREVISTI DA <i>PROGRESA</i> NEI SERVIZI PER LA SALUTE
<ul style="list-style-type: none">• IGIENE DI BASE• PIANIFICAZIONE FAMILIARE• CURE PRENATALI, ALLA NASCITA E PER LA CRESCITA• VACCINAZIONI• PREVENZIONE E TRATTAMENTO DELLE INFEZIONI INTESTINALI• TRATTAMENTI CONTRO I PARASSITI• PREVENZIONE E TRATTAMENTO DELLE INFEZIONI RESPIRATORIE• PREVENZIONE E CONTROLLO DELLA TUBERCOLOSI• PREVENZIONE E CONTROLLO DELL'IPERTENSIONE E DEL DIABETE MELLITO• PREVENZIONE DEGLI INCIDENTI E PRIMO SOCCORSO• GRUPPI DI AUTO-AIUTO

Fonte: *Progresa*, 1997.

Per ricevere i contributi volti alle cure sanitarie, ogni membro beneficiario era tenuto a sottoporsi a una serie di visite cliniche di controllo (si veda Tabella 3) e ad assistere mensilmente a conferenze riguardanti l'igiene e la sana alimentazione (*Progresa*, 1997).

Tabella 3. Frequenza visite mediche

FREQUENZA DELLE VISITE MEDICHE PREVISTA DA <i>PROGRESA/OPORTUNIDADE</i>		
età della popolazione		numero visite mediche
bambini e ragazzi	meno di 4 mesi	3
	da 4 a 24 mesi	8
	da 2 a 4 anni	3
	da 5 a 16 anni	2
Donne	in gravidanza	5
	post gravidanza	2
giovani e adulti	17 - 60 anni	1 PER ANNO
	oltre i 60 anni	1 PER ANNO

Fonte: Progres, 1997.

Per ciò che concerne poi l'educazione, la Tabella 4 fa riferimento alle borse di studio erogate ai singoli nuclei famigliari; ad ogni figlio che frequentava la scuola dal terzo anno di primaria al terzo di secondaria spettavano una borsa di studio e contributi per acquistare il materiale scolastico. Inoltre, l'ammontare di ogni borsa di studio era direttamente proporzionale al livello scolastico raggiunto da ogni bambino con il chiaro obiettivo di disincentivarne l'inserimento precoce nel mondo del lavoro e favorirne la formazione scolastica (Progres, 1997; Levy y Rodríguez, 2005; Hernández, 2008). Interessante notare come nella scuola secondaria (medie e superiori) l'importo annuo della borsa di studio fosse superiore per la popolazione femminile rispetto ai maschi.

Tabella 4. Contributi per l'istruzione

CONTRIBUTI DI <i>PROGRESA/OPORTUNIDADES</i> (PESOS/MESE)			
TIPO DI SCUOLA	GRADO	MASCHI	FEMMINE
PRIMARIA	3	105	105
	4	120	120
	5	155	155
	6	210	210
MEDIA	7	305	320
	8	320	355
	9	335	390
SUPERIORI	10	510	585
	11	545	625
	12	580	660

Fonte: Progres, 1997.

3.4 Progres – Oportunidades – Prospera: vent'anni di continuità

Al momento della formulazione di Progres, una delle principali preoccupazioni fu quella di riuscire a garantire continuità al programma una volta che l'amministrazione Zedillo fosse giunta al termine. A distanza di diversi anni, è possibile notare come tale obiettivo sia stato ampiamente raggiunto: Progres rimase per più di un ventennio la più importante politica anti povertà mai attuata in Messico, e nonostante il susseguirsi di differenti amministrazioni governative, fu in grado di evolversi nel tempo mantenendo stabili struttura, obiettivi e linee di azione. Infatti, durante i suoi vent'anni di esistenza, POP fu sempre un elemento fondamentale nelle strategie di politica sociale, anche se i governi che si susseguirono ebbero caratteristiche e ideali politici differenti. I

Presidenti che governarono il Messico durante gli anni di POP dunque, mantennero lo stesso pensiero e linea d'azione per quanto riguardava lo sviluppo del Paese e ritennero la presenza di POP essenziale ai fini di combattere la povertà estrema del Paese (Yaschine, 2019: 39 – 41). Tale costanza durante i diversi governi fu possibile grazie ad una serie di fattori indiscutibili. Tra questi la dimostrazione fin dai primi anni di aver avuto un impatto positivo sulla popolazione beneficiaria; l'utilizzo di meccanismi di elargizione degli aiuti economici e di metodi operativi chiari e mirati; la trasparenza delle misure che impediva ogni tipo di "politicizzazione" del programma con interessi partitici. Altro fattore determinante per il successo di Progresa fu l'appoggio che il programma ottenne da vari organismi internazionali. Infatti, nonostante inizialmente il governo Zedillo avesse deciso di non accettare prestiti da organizzazioni internazionali per non intaccare il carattere "nazionale" del Programma, in seguito furono stabiliti accordi con la Banca Interamericana di Sviluppo (a partire dal 2002) e con la Banca Mondiale dal 2009 (Levy y Rodríguez, 2004). Inoltre, Progresa ottenne fin dal principio il convinto sostegno di partiti politici diversi, sostegno che risultò indispensabile per l'approvazione della strategia anti-povertà da parte del potere legislativo. In definitiva, i fattori sopra citati insieme con l'estensione della copertura del Programma ad una sempre più ampia porzione di popolazione ed alla sua capacità ed efficacia operativa, aiutarono il Programma a diventare un punto cardine della politica sociale del Messico.

Per ciò che concerne l'evoluzione di Progresa nel corso degli anni, la sua transizione a Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades) nel marzo 2002, durante l'amministrazione di Vicente Fox (2000 – 2006), non comportò cambiamenti rilevanti nella struttura del Programma. In quegli anni, le principali variazioni riguardarono il tentativo di consolidare ed aumentare i risultati positivi che erano stati registrati negli ambiti dell'incremento del reddito familiare e nello sviluppo del capitale umano. Tra le modifiche più rilevanti è possibile sottolineare l'estensione della copertura del Programma a località urbane o semi-urbane con lo stesso modello operativo sperimentato nelle aree rurali, inizialmente uniche zone interessate dalle misure anti-povertà. Oltre all'estensione a livello geografico, si decise un ampliamento delle borse di studio all'ambito educativo di livello medio-superiore e l'aggiunta di due

nuove componenti: Jóvenes con Oportunidades e Apoyo a Adultos Mayores.⁹ Inoltre, dal 2006 al 2012 venne individuato un nuovo componente di sviluppo, quello energetico, e si aggiunsero due nuovi contributi in denaro relativi all'ambito alimentare.

Le nuove componenti verranno poi integrate ai tre ambiti originari (alimentazione, salute ed educazione), che resteranno fino alla fine di Oportunidades i tre principali cardini della politica anti-povertà (Yaschine, 2019: 41 - 45).

L'ultima variazione del Programma avvenne nel 2014, quando durante l'amministrazione del Presidente Enrique Peña (2012–2018), Oportunidades cambiò il suo nome in *Prospera* (Programa de Inclusión Social). Questa rinnovata politica sociale anti-povertà venne definita dal governo come una “política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva, enfatice la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno, y articule los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza” (Sedesol, 2014: 2).¹⁰ I cambiamenti apportati in questa ultima fase del Programma furono dettati dalla volontà di focalizzare le misure sull'interruzione della trasmissione intergenerazionale della povertà. I monitoraggi del Programma durante gli anni precedenti avevano infatti rilevato importanti progressi per quanto riguardava lo sviluppo del capitale umano ma, dall'altro lato, percentuali meno soddisfacenti nella riduzione della povertà nella popolazione target, dimostrando la necessità di prestare più attenzione alla mobilità sociale e alle possibilità di occupazione in settori con redditi più elevati soprattutto nei giovani beneficiari, ambiti che avrebbero appunto potuto favorire l'interruzione del ciclo di trasmissione della povertà (Sedesol y Oportunidades, 2014). Dunque, le misure di Prospera subirono alcune modificazioni volte a combattere in maniera più diretta ed efficace la povertà estrema. Si continuò quindi a perseguire gli obiettivi inerenti ai tre ambiti principali integrando però misure collegate all'incremento

⁹ Il primo componente riguarda i sussidi monetari elargiti ai giovani che concludono la scuola media superiore prima di compiere 22 anni e impiegando meno di 4 anni. Il secondo componente (Programa 70 y más), prevede dei sussidi per migliorare le pensioni degli individui a partire dai 70 anni di età che non hanno una pensione contributiva e non sono iscritti ad alcun istituto di previdenza sociale.

¹⁰ “una politica sociale di nuova generazione, che sia più inclusiva, che trascenda l'assistenzialismo e includa la partecipazione sociale e produttiva, enfatizzi la coordinazione istituzionale e tra enti governativi, e che diriga le misure istituzionali verso un'effettiva lotta contro la povertà”.

produttivo, all'aumento dei salari, all'inclusione finanziaria e di impiego e all'inclusione sociale. Tale cambiamento venne formalizzato individuando nel 2016 un nuovo ambito, ovvero la componente di incremento.

Altra innovazione durante gli anni di Prospera riguarda l'unione del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) a Prospera (Yaschine, 2019: 41).

Di seguito si analizzerà l'evoluzione delle componenti di nutrizione, salute, ed educazione durante gli anni di POP, focalizzando l'attenzione sui cambiamenti strutturali sopra accennati.

Anzitutto, è importante segnalare che, durante il ventennio di POP, il Programma aumentò in modo significativo la copertura della popolazione beneficiaria. Nei primi anni di implementazione di POP, durante il governo Zedillo, la copertura della popolazione aumentò da circa 300.000 nuclei famigliari a circa 2,5 milioni, principalmente localizzati nelle aree rurali. In seguito, negli anni dell'amministrazione Fox si verificò un ulteriore aumento passando a circa 5 milioni di beneficiari di Oportunidades nel 2004, includendo anche aree urbane o sub-urbane. Infine, nel 2010 la copertura del Programma arrivò ad interessare circa 6 milioni di famiglie, cifra che rimase più o meno costante fino al 2017, quando i nuclei famigliari beneficiari di Progresa erano circa 6.6 milioni (il 22.7% della popolazione nazionale totale), di cui il 52% risidenti nelle aree rurali, il 20% nelle zone sub-urbane ed il 27% in quelle urbane (Yaschine, 2019: 41).

Per ciò che concerne l'alimentazione, l'azione principale che si mantenne per tutto il ventennio di POP fu l'elargizione di somme di denaro ai singoli nuclei familiari, il cui ammontare era stabilito in modo uniforme e collegato al sistema di corresponsabilità e impegni nell'ambito della salute.

Proseguendo con l'ambito della salute, esso ha dimostrato continuità nelle tre azioni principali, ovvero la garanzia di accesso ad un pacchetto base di visite, controlli e assistenza medica, l'organizzazione di conferenze e dibattiti sui temi di salute ed igiene e la donazione di integratori alimentari a bambini piccoli e donne in gravidanza o allattamento. Questi interventi erano soggetti a controlli mensili che, dal 1998 al 2017 aumentarono esponenzialmente, a riprova della dimensione considerevole dell'azione di POP nel settore della salute; nel 2017 vennero effettuati circa 2,7 milioni di controlli mensili, sei volte tanto i controlli effettuati nel 1998. Per quanto riguarda gli individui

beneficiari, tali visite mensili interessarono 230.000 donne incinte o in allattamento ed un milione di bambini sotto i 5 anni (Yaschine, 2019: 51 – 54).

Per quanto riguarda l'ambito dell'educazione, la sua evoluzione può essere considerata come un ampliamento dei sussidi del Programma volti ad incentivare i giovani beneficiari a prolungare la loro esperienza scolastica. Oltre ad aver mantenuto alcune linee di base come l'entità dei sussidi proporzionata al livello educativo e l'elargizione degli stessi sulla base dell'impegno a frequentare la scuola, ci furono due principali variazioni quali l'estensione dei livelli educativi che prevedevano borse di studio e l'allargamento degli istituti e dei corsi riconosciuti dal Programma, così da poter offrire un contributo utile ad un sempre maggior numero di ragazzi. Dunque, se al principio le borse di studio spettavano agli studenti tra il terzo anno di scuola primaria ed il terzo anno di secondaria, dal 2002 iniziarono a comprendere la scuola media superiore (Yaschine, 2019: 47). Nel 2003 inoltre, venne creato un nuovo componente, Jóvenes con Oportunidades, con il compito di stabilire e distribuire gli incentivi economici, i quali venivano erogati direttamente allo studente una volta conclusa la scuola media superiore. Dal 2008 si ampliò la copertura dei beneficiari delle borse di studio, includendo dapprima gli studenti di scuola con modalità di educazione speciali ed in seguito, dal 2012, gli studenti del primo e secondo anno di scuola primaria nelle aree rurali, promuovendo la scolarizzazione di base e disincentivando il lavoro minorile molto diffuso nelle aree più povere del Paese (Oportunidades, 2011). In genere, gli anni a seguire furono caratterizzati dal progressivo ampliamento del numero dei beneficiari con l'obiettivo di incentivare l'istruzione nelle generazioni più giovani, fondamentale per arrivare ad interrompere la trasmissione della povertà intergenerazionale.

Infine, Dal 2007 al 2010, il Programma venne ampliato attraverso la creazione di tre sussidi aggiuntivi rispetto agli originari. Di questi, due avevano l'obiettivo di minimizzare gli effetti della crisi economica sui consumi dei nuclei familiari. Così nel 2007 fu istituito il sussidio per l'energia consistente in un'elargizione di denaro aggiuntiva ad ogni famiglia per far fronte all'aumento dei prezzi dell'energia. Nel 2009 si aggiunse il sostegno alimentare complementare, al principio indicato con il nome "sussidio Vivir Mejor", volto ad aiutare i beneficiari a sostenere l'aumento dei prezzi degli alimenti. Infine, nel 2010 si istituì un nuovo sussidio con l'obiettivo di ridurre la vulnerabilità delle famiglie con bambini piccoli dai 0 ai 9 anni di età (Oportunidades, 2009).

A partire dal 2007 quindi i sussidi legati all'alimentazione aumentarono notevolmente rispetto a quelli relativi all'educazione; tale cambiamento fu il frutto di considerazioni del Governo messicano supportato dalla Banca Mondiale, secondo cui era opportuno dare precedenza al benessere ed alla possibilità di consumo rispetto allo sviluppo del capitale umano, con l'obiettivo dichiarato di abbattere la povertà estrema (Yaschine, 2019: 55).

Oltre alle tre componenti aggiuntive sopra descritte, dal 2014 si iniziò a formalizzare l'istituzione di un quarto ambito: quello di legame (*vinculación*), che entrò in vigore nel 2016 come conseguenza dell'ampliamento delle funzioni di POP. In quegli anni *Prospera* infatti iniziò a collaborare con istituzioni pubbliche e private ed organismi internazionali per sviluppare ulteriormente gli ambiti produttivi del Paese, ma anche l'inserimento lavorativo, l'inclusione finanziaria e l'accesso ai diritti sociali. Si arrivò così all'introduzione dei segretariati de Economía, de Trabajo e Previsión Social, e quello di Agricultura, Ganadería e Desarrollo Rural, Pesca e Alimentación, insieme al Comitato Tecnico Nacional e ai comitati tecnici statali del programma (Sedesol, 2014). Inoltre, si crearono un sottocomitato tecnico di ocupación, ingreso e ahorro ed altri analoghi, il cui compito era quello di coordinare le decisioni dei vari attori coinvolti dalla componente di legame.

In generale, tale componente aveva come obiettivo l'inserimento dei beneficiari di POP nell'offerta istituzionale suddivisa in quattro differenti ambiti. Più specificatamente era volta ad incentivare l'inclusione produttiva attraverso programmi di sviluppo e generazione di nuovo reddito, l'inclusione a livello di occupazione per poter permettere agli individui di inserirsi più facilmente nel mondo del lavoro ufficiale, l'inclusione finanziaria per permettere l'accesso a servizi (inclusi l'istruzione) ed infine l'inclusione sociale, così da rendere possibile il completamento dei diritti sociali di base. Nonostante tali nuovi ambiti del Programma fossero stati pensati in particolare per i giovani beneficiari di POP, in modo da favorire il loro inserimento nel mondo del lavoro e la rottura del ciclo di trasmissione della povertà alle generazioni seguenti, anche gli individui adulti trovarono beneficio dalla componente di legame introdotta da POP, dato che si evidenziò una certa efficacia nell'incremento del reddito dei singoli individui e nel conseguente superamento della povertà presente (nel caso dei più adulti) e futura nel caso dei più giovani (Banca Mondiale, 2013; Sedesol y Oportunidades, 2014).

4. Il capability approach: un nuovo approccio alla politica sociale

4.1 Libertà e sviluppo nel pensiero di Amartya Sen

Amartya Kumar Sen nacque in Santiniketan, India, il 3 novembre 1933. Filosofo ed economista, ricevette il premio Nobel per l'economia nel 1998; lavorò come professore di Economia e Filosofia all'università di Harvard, Cambridge ed Oxford. Ad oggi rappresenta una delle voci internazionali più autorevoli in quanto a lotta alla povertà e disuguaglianza nel mondo. I suoi contributi non si limitano soltanto all'ambito economico; attraverso i suoi scritti Amartya Sen ha favorito lo sviluppo della filosofia morale e politica, nonché dello studio delle cause e delle possibili soluzioni alla povertà estrema localizzata in alcune aree del mondo, focalizzando la sua attenzione sugli squilibri di potere inerenti alle differenze di classe e di genere (MAST).

In particolare, a Sen viene riconosciuta l'introduzione di una nuova teoria economica, quella del *capability approach*. Negli anni Ottanta infatti, contemporaneamente al ritorno in auge delle teorie neoclassiche e ad il loro inserimento nelle policy internazionali (attraverso istituzioni quali il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale), si sono venute a creare altre correnti di pensiero la cui attenzione era fortemente concentrata sulle cause e possibili soluzioni alla povertà ed alla disuguaglianza. Tra i vari economisti e pensatori del periodo, Amartya Sen si distingue per l'introduzione di una disciplina che unisce l'analisi politica, sociale ed economica, e che sostiene che il benessere di un individuo debba essere ricercato nell'ambito delle sue capacità.

In particolare, Sen elabora le proprie teorie attorno ad alcuni concetti chiave: sviluppo, libertà, funzionamenti e capacità. Prima di tutto, egli rivaluta e confuta il concetto di sviluppo come mera crescita economica di un Paese. Nel suo saggio *Development as freedom* (1999), Sen introduce infatti una premessa fondamentale: la crescita del PIL e del reddito individuale sono senza dubbio indicatori importanti per lo sviluppo, tuttavia non possono essere considerati come il fine ultimo di una politica economica, bensì come mezzi per l'espansione della libertà dei cittadini (che nel pensiero di Amartya Sen rappresenta l'unico indicatore reale ed essenziale di sviluppo):

Focusing on human freedoms contrasts with narrower views of development, such as identifying development with the growth of gross national product, or with the rise in personal incomes, or with industrialization, or with technological advance, or with social modernization. Growth of GNP or of individual incomes can, of course, be very important as means to expanding the freedoms enjoyed by the members of the society (Sen, 1999: 3).

Il concetto di libertà per Sen è difatti tutt'altro che scontato. Ancora oggi in tutto il mondo vivono miliardi di persone che sperimentano varie forme di “*unfreedom*” (mancanza di libertà), come le popolazioni soggette a carestie, che si vedono negata la libertà più basilare e fondamentale della sopravvivenza a causa del ridotto accesso all'assistenza sanitaria o all'acqua potabile. Oltre che nelle regioni più povere della Terra, anche nei Paesi più sviluppati vivono individui che sperimentano ogni giorno la negazione di opportunità di base quali sanità, istruzione, occupazione e sicurezza sociale ed economica (Sen, 1999: 15). Altre forme di negazione della libertà individuale includono inoltre la libertà politica e l'adempimento dei diritti civili di base.

A questo proposito, Sen smentisce l'idea che il diniego dei suddetti diritti sia funzionale alla crescita economica di un Paese;¹¹ ci sono infatti davvero minime evidenze empiriche in grado di provare che i regimi autoritari contribuiscano realmente alla crescita economica. Al contrario, all'interno del sesto capitolo di *Development as freedom* sarà ampiamente argomentata la tesi per cui la crescita economica è strettamente correlata a regimi politici democratici piuttosto che a sistemi di governo autoritari ed oppressivi (Sen 1999: 15). Inoltre, lo sviluppo economico è un concetto complesso legato a sua volta ad altre nozioni tra cui quella di sicurezza economica (*economic security*). Come spiega lo stesso Sen:

Quite often economic insecurity can relate to the lack of democratic rights and liberties. Indeed, the working of democracy and of political rights can

¹¹ Tale teoria prende il nome di “Tesi di Lee” (*The Lee thesis*), in quanto attribuita al primo ministro del Singapore Lee Kuan Yew (1923 – 2015).

even help to prevent famines and other economic disasters. Authoritarian rulers, who are themselves rarely affected by famines (or other such economic calamities), tend to lack the incentive to take timely preventive measures. Democratic governments, in contrast, have to win elections and face public criticism, and have strong incentives to undertake measures to avert famines and other such catastrophes (Sen, 1999: 16).

Si dimostra quindi come i sistemi politici democratici siano più orientati alla sicurezza economica (grazie all'implementazione di misure preventive ai fini di evitare carestie ed altri disastri economici), e come al contrario proprio carestie e disastri economici si siano verificati in territori colonizzati e dunque governati da altri Paesi, in sistemi monopartitici o soggetti a dittature militari. Considerando quanto detto, risulta quindi difficoltoso sostenere che regimi autoritari e sviluppo economico siano in qualche modo correlati ed è possibile notare ancora una volta come il nesso democrazia – sviluppo sia invece più che mai evidente.

Ritornando al concetto di libertà, se lo sviluppo è, secondo Sen, un processo di espansione delle libertà reali di cui ogni individuo può godere, lo stesso ampliamento delle libertà deve essere percepito come il fine fondamentale e contemporaneamente il principale mezzo per lo sviluppo. La libertà per Sen ha quindi un duplice ruolo, quello costitutivo (*constitutive role*) e quello funzionale (*instrumental role*). Nel suo ruolo costitutivo, la libertà è considerata fondamentale in quanto tale poiché contribuisce all'arricchimento e alla realizzazione dei singoli individui. Rappresenta il fine ultimo dello sviluppo, il quale deve combaciare con l'adempimento di alcune libertà fondamentali quali la possibilità di sfuggire a carestie, malnutrizione ed alla mortalità prematura così come la possibilità di accedere all'istruzione ed alla partecipazione politica. Tale concetto di libertà come obiettivo ultimo dello sviluppo di un Paese va distinto dal suo ruolo funzionale, secondo il quale essa viene percepita come mezzo e non più soltanto come fine. Secondo quest'ottica, le libertà ed i diritti di base sono percepiti come mezzi utili al progresso economico (Sen, 1999: 37).

In particolare, cinque differenti libertà funzionali vengono prese in analisi: le libertà politiche (*political freedoms*), i mezzi economici (*economic facilities*), le opportunità sociali (*social opportunities*), le garanzie di trasparenza (*transparency*

guarantees) e la sicurezza in termini di protezione personale (*protective security*) (Sen, 1999: 39).

In quanto alle libertà politiche considerate in senso lato e quindi includendo anche i diritti civili, si intendono la possibilità degli individui di scegliere chi dovrebbe governare un Paese e secondo quali principi, assieme alla capacità di valutare ed eventualmente criticare le autorità. Inoltre, esse includono la libertà di espressione politica e di stampa e di scegliere il proprio partito politico.

I mezzi economici sono invece quelle risorse che ogni persona dovrebbe avere per poter consumare, produrre o scambiare beni. È importante considerare che i diritti economici (*economic entitlements*) di una persona dipendono sia da ciò che possiede sia dalle condizioni di scambio (come i prezzi relativi e i meccanismi del mercato). Dunque, se da un lato la crescita economica di un Paese dovrebbe portare direttamente ad un aumento dei diritti economici della popolazione, la distribuzione effettiva delle ricchezze e delle possibilità di accedere ai mercati ha un ruolo preponderante nel determinare i diritti economici di cui un individuo può godere.

Per ciò che concerne le opportunità sociali, si intendono i provvedimenti presi dai governi negli ambiti di educazione, sanità ed in genere tutti quegli strumenti di cui una persona dovrebbe usufruire per garantirsi uno stile di vita migliore. Tali opportunità si dimostrano fondamentali non solo nell'ambito della vita privata (vivere in modo più sano e con maggiore aspettativa di vita) ma anche in quello economico e sociale come è accennato nei seguenti esempi apportati da Sen:

For example, illiteracy can be a major barrier to participation in economic activities that require production according to specification or demand strict quality control (as globalized trade increasingly does). Similarly, political participation may be hindered by the inability to read newspapers or to communicate in writing with others involved in political activities (1999, 39).

Riguardo poi alla garanzia di trasparenza, essa è un presupposto fondamentale alla base delle relazioni sociali. Nelle interazioni sociali infatti, gli individui si relazionano tra

di loro secondo alcune assunzioni di base riguardo ciò che può essere loro offerto e ciò che si aspettano di ottenere. Perché ciò sia possibile, la società dovrebbe fornire un substrato di fiducia sulla quale le interazioni tra individui possano avvenire. La garanzia di trasparenza rappresenta quindi la libertà di poter interagire con le persone con la premessa che queste siano sincere e trasparenti. Quando la premessa di fiducia reciproca di sincerità e trasparenza viene a mancare, l'interazione sociale è compromessa e si corre il rischio di corruzione, irresponsabilità finanziaria e azioni disoneste.

Infine, la libertà intesa come *protective security* ha lo scopo di evitare che gli individui in condizioni di vulnerabilità finiscano per essere sopraffatti da situazioni di miseria, denutrizione e nel peggiore dei casi, morte. Si tratta quindi di una serie di provvedimenti a livello governativo creati con lo scopo di sostenere le persone più in difficoltà; possono essere sussidi di disoccupazione, programmi generalizzati di sostegno alimentare, misure per l'aumento dell'occupazione e altri (Sen, 1999: 40).

4.2 Capacità, funzionamenti ed agency

Pertanto, secondo la teoria del capability approach, il presupposto essenziale per lo sviluppo è la presenza delle libertà individuali fondamentali. Esse infatti creano l'ambiente propizio in cui gli individui si vedono in grado di realizzare i propri funzionamenti (si faccia riferimento al Grafico 5). Funzionamenti e capacità sono infatti due costituenti essenziali della teoria del capability approach, intimamente legati ma distinti tra loro:

A functioning is an achievement, whereas a capability is the ability to achieve. Functionings are, in a sense, more directly related to living conditions, since they are different aspects of living conditions. Capabilities, in contrast, are notions of freedom, in the positive sense: what real opportunities you have regarding the life you may lead (Sen 1987: 36).

Dunque, le capacità rappresentano la possibilità di scegliere come agire e, di conseguenza, come influenzare il proprio futuro. In ultima analisi, rappresentano le varie

combinazioni di funzionamenti che una persona può raggiungere. I funzionamenti rappresentano invece i traguardi raggiunti (Robeyns, 2003: 11).

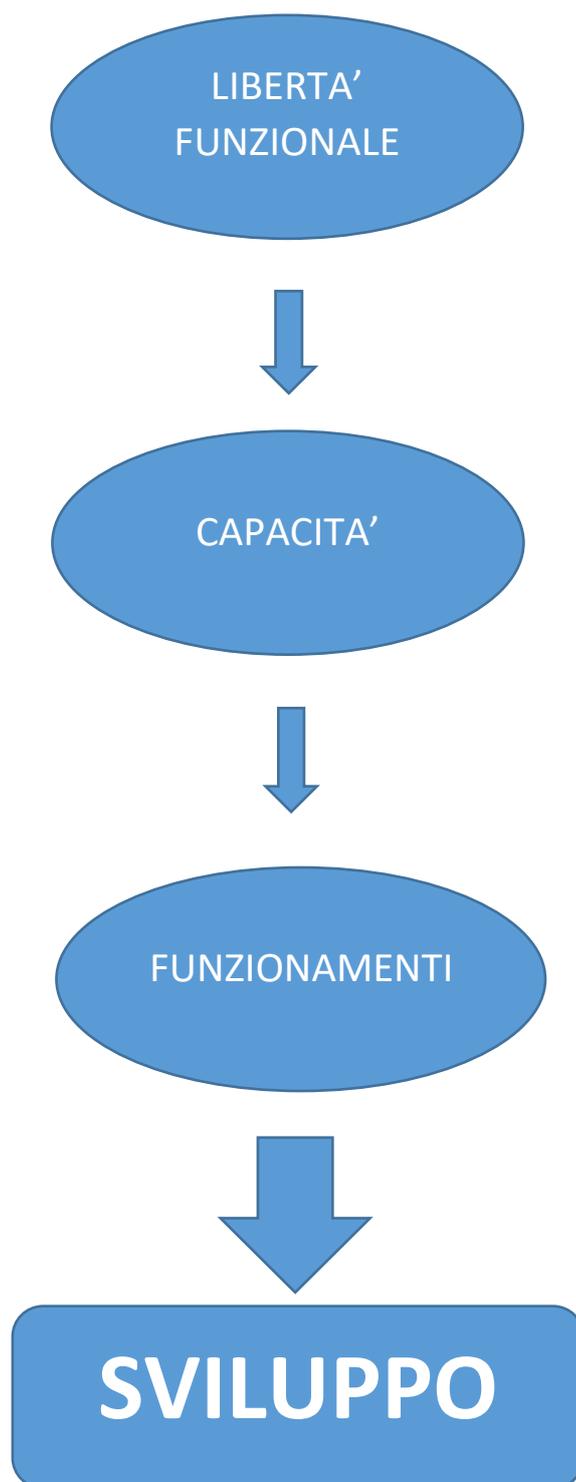
I suddetti traguardi tuttavia, possono essere raggiunti solo attraverso un'azione congiunta tra lo Stato e la popolazione; se da una parte alle istituzioni spetta il compito di fornire le libertà necessarie a creare un ambiente sociale funzionale allo sviluppo delle capacità ed i funzionamenti, dall'altra gli individui sono chiamati ad agire attivamente per fare in modo che tali realizzazioni si compiano.

A tale proposito, il concetto di libero arbitrio (*agency*) costituisce un ulteriore nucleo fondante del pensiero di Sen. La grande rivoluzione del capability approach fu infatti la percezione degli individui "as agents rather than as motionless patients" (Sen, 1999: 139). I beneficiari delle politiche sociali ispirate al capability approach non sono più considerati come soggetti passivi ma come individui attivi in grado di decidere le proprie azioni ed influenzare il proprio futuro. È proprio dall'idea di libertà che Sen sviluppa tale teoria:

The ends and means of development call for placing the perspective of freedom at the center of the stage. The people have to be seen, in this perspective, as being actively involved-given the opportunity in shaping their own destiny, and not just as passive recipients of the fruits of cunning development programs (Sen, 1999: 53).

Quindi, se da un lato la libertà individuale permette agli individui di scegliere il proprio futuro, dall'altro lato essi vengono investiti della responsabilità delle scelte compiute; il legame tra libertà e responsabilità è dunque evidente: avere la possibilità e la capacità di agire implica necessariamente la responsabilità di decidere se e come agire, stabilendo quindi il proprio destino autonomamente e indipendentemente dagli altri attori sociali. In questo modo, lo Stato non è più percepito come assistenzialista e le sue azioni come paternalistiche; il suo ruolo sarà soltanto quello di fornire alla popolazione gli strumenti per poter realizzare le proprie capacità e arrivare a realizzarsi grazie alle loro scelte individuali (Sen, 1999: 286).

Grafico 5 – Dalla libertà funzionale allo sviluppo socioeconomico



Fonte: interpretazione personale

4.3 Il ruolo della donna – nuove prospettive

Prima di procedere con l'analisi del capability approach in relazione con il Programma Progresas – Oportunidades – Prospera, si ritiene opportuno soffermarsi su un'ultima tematica affrontata nel saggio *Development of freedom: il ruolo delle donne* in quanto fattore fondamentale per lo sviluppo.

Sen parte infatti da una premessa fondamentale; la maggior indipendenza ed emancipazione delle donne all'interno della società non aiuterà soltanto a sanare le iniquità relative alla considerazione dell'uomo rispetto a quella della donna (da sempre nei secoli considerata come soggetto dipendente e non autonomo), migliorando così notevolmente la loro qualità di vita, ma porterà anche effetti positivi all'interno nel nucleo familiare e nella società in generale, compresi uomini e bambini (Sen, 1999: 195).

Innanzitutto, l'aumento del livello di istruzione delle donne contribuisce alla riduzione della mortalità infantile. Numerose evidenze dimostrano infatti che più avanzata è l'educazione di una madre, più attenzione presterà al benessere dei propri figli; inoltre, l'occupazione delle donne in settori lavorativi redditizi implica un aumento non solo del potere decisionale e dell'autostima della stessa, ma anche maggiori mezzi economici per poter assistere i bambini, conferendo loro la giusta attenzione nell'ambito delle decisioni familiari. Infine, la *agency* delle donne nei Paesi in via di Sviluppo svolge un ruolo fondamentale nella riduzione del tasso di fertilità, il quale rappresenta molto spesso un ostacolo nella realizzazione della donna. Come spiega Sen:

The adverse effects of high birthrates powerfully include the denial of substantial freedoms-through persistent childbearing and child rearing-routinely imposed on many Asian and African women. There is, as a result, a close connection between women's well-being and women's agency in bringing about a change in the fertility pattern. Thus it is not surprising that reductions in birthrates have often followed the enhancement of women's status and power (Sen, 1999: 198).

Per quanto riguarda l'aspetto economico, Sen argomenta che nonostante gli uomini siano sempre stati investiti di maggiori responsabilità riguardo al sostentamento della famiglia, è stato dimostrato come le donne riescano a sostenere attività e iniziative economiche con lo stesso grado di successo. Analogamente all'istruzione, l'accesso delle madri al mercato del lavoro e la loro partecipazione economica in generale, sono in primo luogo fonte di emancipazione per le stesse ed in secondo luogo incentivi per il miglioramento della qualità di vita dell'intero nucleo familiare, divenendo, in ultima analisi, "a major influence for social change in general" (Sen, 1999: 201).

4.4 Una svolta nella politica sociale messicana: POP e il capability approach

Nel caso specifico del Messico, il capability approach fece il suo ingresso alla fine del XX secolo. A partire degli anni Novanta infatti, le politiche pubbliche nazionali vennero riformulate secondo tre principali caratteristiche: l'ampliamento della copertura dei servizi pubblici (in particolare nei settori dell'istruzione e della sanità); l'implementazione di Programmi il cui sostegno risultasse essere focalizzato alla popolazione in condizione di povertà estrema, con la conseguente eliminazione dei sussidi generalizzati di prodotti alimentari; infine, il decentramento della spesa pubblica e delle decisioni inerenti la politica sociale (Mejía, De Jesús, Herrera-Nebel, 2017: 78).

Il risultato dei cambiamenti sopra citati si materializzò nel Programma Progres – Oportunidades – Prospera. Esso si differenziava dalle politiche anti-povertà precedenti non solo per i caratteri appena menzionati ma anche per l'obiettivo ultimo del Programma: permettere alla porzione di popolazione messicana più povera di svilupparsi e creare per loro stessi e per loro famiglie una migliore qualità di vita. In particolare, come è possibile notare dalla Tabella 6, attraverso l'utilizzo di strategie di sviluppo sociale moderne ed efficienti, POP si concentra nello sviluppo delle capacità degli individui, cercando di porre a disposizione sia i mezzi necessari per raggiungere gli obiettivi, sia alcune capacità di base, sia i propri funzionamenti (si veda paragrafo precedente).

Tabella 6. Componenti dei programmi *Oportunidades e Prospera*

PROGRAMMA DI SVILUPPO OPORTUNIDADES	PROGRAMMA DI INCLUSIONE SOCIALE PROSPERA	CAPACITA' PERSEGUITE (OPOTUNIDADES/PROSPERA)
<p>ALIMENTARE: promuovendo l'accesso ad una corretta alimentazione che preveda i requisiti minimi nutrizionali, così come l'orientamento verso una dieta corretta e la promozione di stili di vita salutistici.</p>	<p>ALIMENTARE: elargendo sussidi a famiglie bisognose per contribuire ad un miglioramento della qualità dell'alimentazione e della varietà della dieta</p>	<p><i>CAPACITA' DI BASE/MEZZI PER RAGGIUNGERLE</i></p>
<p>SALUTE: promuovendo azioni di prevenzione dalle malattie e incentivando l'accesso ai servizi sanitari di qualità.</p>	<p>SALUTE: promuovendo azioni di prevenzione dalle malattie e incentivando l'accesso ai servizi sanitari di qualità.</p>	<p><i>CAPACITA' DI BASE</i></p>
<p>EDUCAZIONE: perseguendo un allargamento della copertura educativa, elargendo sussidi come incentivi per evitare la dispersione e per favorire l'avanzamento agli studi</p>	<p>EDUCAZIONE: perseguendo un allargamento della copertura educativa, elargendo sussidi come incentivi per evitare la dispersione e per favorire l'avanzamento agli studi</p>	<p><i>CAPACITA' DI BASE</i></p>

Fonte: Mejía, De Jesús, Herrera-Nebel, 2017.

Di seguito, si prenderà in analisi Prospera, l'ultima variante del Programma POP, ed il suo legame con la teoria del capability approach di Amartya Sen. In seguito all'analisi dei risultati di Oportunidades (2002 – 2014), si notò come il solo ampliamento delle capacità di base negli individui e famiglie in condizioni di povertà non fu sufficiente a ridurre la loro condizione di vulnerabilità. Per questo motivo, con Prospera vennero implementati nuovi strumenti relazionati all'ambito commerciale, con l'obiettivo di aumentare le capacità dei piccoli produttori in condizioni di estrema povertà e vulnerabilità. L'idea alla base era infatti quella di offrire opzioni e strategie che potessero incrementare la produttività delle famiglie, in modo che queste fossero in grado di generare autonomamente reddito e diminuire quindi il grado di dipendenza dai sussidi economici. In ultima analisi, tale circolo virtuoso avrebbe facilitato l'ingresso dei suddetti individui ai percorsi educativi ed al mercato del lavoro ufficiale, aumentando infine la loro indipendenza economica (Mejía, De Jesús, Herrera-Nebel, 2017: 83).

Dunque, oltre a mantenere e rafforzare le strategie di ampliamento delle capacità riguardo ai tre ambiti cardine di POP (educazione, salute ed alimentazione), Prospera espanse le proprie azioni ad altri settori quali l'inserimento produttivo, occupazionale e finanziario e l'accesso ai diritti sociali, elencati nella Tabella 7. Infatti, come spiegano Mejía, De Jesús e Herrera-Nebel (2017:84), attraverso le Delegazioni Statali, il Programma Prospera permise ai propri beneficiari di accedere in modo prioritario ai progetti offerti dalle differenti istituzioni governative, i quali venivano a costituire un mezzo fondamentale per lo sviluppo delle capacità delle famiglie.

Tabella 7. Linee di azione che si innestano nel programma PROSPERA

LINEA DI AZIONE	OPERATIVITA' COORDINAMENTO NAZIONALE ATTRAVERSO LE DELEGAZIONI STATALI	FOCALIZZAZIONE SULLE CAPACITA'
<p>INCLUSIONE PRODUTTIVA. Attraverso attività di coordinamento tra le istituzioni si forniscono informazione e consulenza affinché le popolazioni “target” del programma possano accedere in modo immediato ai sussidi per incentivare la produttività e incrementare il reddito pro/capite.</p>	<p>Operatività attraverso le seguenti tappe: - identificazione del potenziale produttivo dei beneficiari del Programma; - consulenza per l’elaborazione e l’attivazione del progetto produttivo; - accompagnamento e affiancamento dei beneficiari. Priorità negli specifici programmi di SEDESOL, SAGARPA e SE.</p>	<p>Strumento per aumentare le capacità di base.</p>
<p>INCLUSIONE LAVORATIVA. Attraverso accordi di coordinamento tra le istituzioni si cerca di agevolare l’accesso dei beneficiari del Programma ad azioni o progetti di formazione o impiego che permettano l’inserimento effettivo nel mercato del lavoro ufficiale.</p>	<p>Coordinamento con la STPS per collegare i beneficiari del Programma con il Servizio Nazionale per L’Impiego.</p>	<p>Strumento per aumentare le capacità di base (educazione, lavoro, reddito)</p>
<p>INCLUSIONE FINANZIARIA. Favorendo l’accesso dei beneficiari del Programma, a condizioni preferenziali, a servizi finanziari, di educazione finanziaria, di risparmio, di assicurazione sulla vita e al credito.</p>	<p>Il Coordinamento Nazionale si rapporterà con gli enti erogatori dei contributi monetari bimestrali, per offrire questi servizi ai beneficiari del Programma.</p>	<p>Strumento per raggiungere le capacità di base</p>
<p>INCLUSIONE SOCIALE Attraverso azioni coordinate tra istituzioni si favorirà l’accesso preferenziale dei beneficiari del programma a quei progetti che facilitino la fruizione dei diritti sociali delle persone.</p>		<p>Strumento per raggiungere l’autonomia</p>

Fonte: Mejía, De Jesús, Herrera-Nebel, 2017.

4.5 Conditional cash transfer: un esempio di responsabilità

Una delle grandi novità del Programma Progresas – Oportunidades – Prospera fu la diretta distribuzione di denaro alle famiglie beneficiarie (*cash transfer*). Nelle precedenti politiche infatti, venivano elargiti sussidi alimentari precedentemente selezionati dalle autorità governative (principalmente latte e tortillas), limitando la libertà delle famiglie di poter scegliere come meglio utilizzare i propri sussidi. Al contrario, grazie alla nuova strategia dei trasferimenti diretti di denaro, i beneficiari di POP avevano l'opportunità di scegliere autonomamente cosa comprare per il proprio sostentamento (Luccisano, 2004: 42). Tale novità segnò una svolta fondamentale e si dimostrò essere in linea con il capability approach, il pensiero etico e filosofico alla base del Programma. I beneficiari di POP infatti non furono più considerati come individui passivi e fruitori di servizi e beni già prestabiliti, ma come individui in grado di poter assumere le proprie decisioni e decidere quindi autonomamente il loro futuro. Allo stesso tempo, il governo non si limitava a fornire mezzi di sostentamento alla popolazione, ma conferiva loro la responsabilità di scegliere se e come migliorare la propria condizione di vita, contribuendo a creare individui razionali e responsabili. Uno stesso obiettivo del Programma era proprio “to induce the responsibility and the active participation of parents and all the members of the family in the pursuit of the greatest benefit of education, health and nutrition for children and young people” (Progresas, 1998, p. 39).

L'implementazione dei trasferimenti monetari diretti rappresentò una grande opportunità in particolare per le donne partecipanti al Programma. Esse infatti erano le dirette beneficiarie dei sussidi economici, in quanto considerate come maggiormente responsabili ed attente alle necessità della famiglia.¹² Dunque, trasferimenti monetari di circa 115 pesos venivano elargiti mensilmente alle madri di famiglia con l'obiettivo primario di migliorare l'alimentazione del nucleo familiare ponendo particolare attenzione alla nutrizione dei bambini (Luccisano, 2004: 44). Le madri di famiglia erano responsabili poi della tenuta degli scontrini e della loro consegna all'ufficio competente più vicino, a riprova del loro specifico utilizzo. Tale modalità di azione e il ruolo conferito alle madri di famiglia, oltre che a rendere il più efficace possibile le strategie anti-povertà

¹² A questo proposito è importante ricordare che, nelle situazioni di povertà e depressione socio-culturale, i padri di famiglia erano spesso soggetti ad alcolismo ed erano per questo considerati dalle autorità come non idonei a prendersi carico nel benessere familiare.

e di sviluppo di capitale umano di POP, consentivano di rafforzare la posizione della donna nella società e nella famiglia e di sanare i disequilibri di potere tra gli uomini e le donne in tali contesti sociali. Tale nuovo ruolo assunto dalla donna, si dimostrò essere fondamentale per la propria autostima e la considerazione di sé, non venendo più percepite come casalinghe dipendenti dal proprio marito ma come donne in grado di poter mantenere sé stesse e i propri figli. Come spiegano Nahmad, Carrasco e Sarmiento (1999: 23):

In some cases, the money-transfers have effected a change in their self-esteem and these women no longer see themselves as housewives that are limited to the confines of their houses, to wait on their families, now they are seen as the “women of Progresa” in their community and they are together because the program allows them to get organized.

La figura delle donne a partire da POP cambiò quindi radicalmente, non solo nella sfera domestica (dove vennero riscontrati i più notevoli aumenti di potere decisionale e autorità), ma anche nella società e nel tradizionale comparto del lavoro.

4.6 Punti di contatto: tra teoria e pratica

Alla luce di quanto analizzato, è quindi possibile individuare la stretta correlazione tra la teoria del capability approach e i caratteri fondamentali del Programma Progres – Oportunidades- Prospera.

In primis, il concetto di sviluppo considerato come crescita economica e avente come indicatore principale il PIL viene posto in discussione. Infatti, se da un lato la teoria di Sen rappresentò un’importante rottura con le teorie neo-classiche proponendo un nuovo approccio dove l’individuo si situa al centro dell’analisi economica, allo stesso modo POP si focalizzò sullo sviluppo del capitale umano come principale motore per lo sviluppo del Paese.

In secondo luogo, risulta evidente come la *agency* degli individui sia un elemento chiave; POP rivoluziona infatti il ruolo dei beneficiari del Programma, conferendo loro

dignità e responsabilità in quanto artefici del proprio futuro, attuando così una delle premesse fondamentali per lo sviluppo secondo Sen.

Infine, è possibile riscontrare lo stretto legame tra la teoria del *capability approach* e le misure di POP per ciò che concerne la visione della donna all'interno del nucleo familiare e della società; si sottolinea inoltre la necessità di favorire l'emancipazione e realizzazione delle stesse in quanto soggetti fondamentali per il sostentamento della famiglia e più in generale per lo sviluppo del Paese.

5. Risultati dell'applicazione di *Progres-Oportunidades* nei principali ambiti d'intervento

La stima dei risultati dell'applicazione del Programma nei diversi ambiti d'intervento non è stata certo facile impresa; John Angrist infatti, nel suo lavoro del 2003 *Treatment Effect Heterogeneity in Theory and Practice*, evidenziava la difficoltà di stimare il risultato ottenuto solo valutando le differenze numeriche ottenute nei campioni individuati. Non si poteva certo escludere che alcuni cambiamenti (ad esempio nel livello di istruzione) fossero avvenuti indipendentemente dagli incentivi monetari (*Conditional Cash Transfers*) introdotti. Inoltre, altra difficoltà veniva identificata nel valutare l'efficacia dell'incentivo in termini di rapporto benefici/costi. Proprio su dati di Progres due ricercatori Americani (de Janvry e Elisabeth Sadoulet, 2006) indicarono che con un pagamento medio di circa 100 dollari, il costo effettivo per indurre una famiglia addizionale a mandare un figlio alla scuola elementare è 9.600 dollari, in quanto solo una famiglia su 96 manda i figli a scuola indotta dall'incentivo. Se, quindi, per alcuni ambiti (come per esempio l'istruzione) il rapporto benefici/costi può apparire quanto meno inappropriato, o addirittura può rappresentare uno spreco di risorse, non bisogna però dimenticare che POP è stato per il Messico un programma complesso, coordinato nei vari ambiti, innovativo e soprattutto volto a combattere la povertà della popolazione.

Il programma Progres – oportunidades – prospera è, ancora oggi, al centro di innumerevoli studi per ciò che concerne gli effetti dello stesso sulla popolazione nel breve, medio e lungo termine. Oltre ad essere durato più di vent'anni, POP ha rappresentato infatti la più grande politica sociale mai implementata in America Latina per livello di copertura della popolazione, arrivando ad includere circa 26.6 milioni di persone nel 2019 (Ordóñez-Barba, Hernández, 2019: 96). Date le dimensioni, la dettagliata conformazione a livello istituzionale e la meticolosa organizzazione delle misure anti-povertà poste in atto, ricercatori, economisti e studiosi di politica sociale si interrogano ancora oggi sui risultati apportati da POP al fine di determinare se l'ambizioso obiettivo del Programma, ovvero il miglioramento della qualità di vita dei beneficiari, il rafforzamento del capitale umano e la rottura della trasmissione intergenerazionale della povertà sia stato effettivamente raggiunto o meno.

A conclusione di questa tesi, si offrirà di seguito una panoramica di quelli che sono i principali successi legati a POP, e quelli che possono invece rappresentare i fallimenti o le debolezze dello stesso. L'analisi riguarderà prevalentemente gli ambiti dell'educazione e della salute, per poi concentrarsi sul ruolo della donna e sulla disuguaglianza di genere.

5.1 Risultati in ambito educativo e sul livello di istruzione

Per ciò che concerne i risultati inerenti all'istruzione, uno studio interessante è quello condotto da Goneril Gutiérrez, Ordóñez-Barba e Yaschine Arroyo (2021). Esso riguarda la mobilità educativa intergenerazionale, indagando i possibili aumenti del livello di istruzione avvenuti dal principio del Programma nel 1997 fino al 2017, utilizzando i dati statistici della Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales (ENCEL) nei suddetti anni e ponendo a confronto i livelli educativi raggiunti dai giovani (i bambini beneficiari nei primi anni di Progesa) e quelli appartenenti ai loro genitori.

La mobilità educativa intergenerazionale è una branca importante della mobilità sociale intergenerazionale. Essa infatti non rappresenta soltanto un obiettivo a livello puramente riferito all'istruzione, ma può essere considerata allo stesso tempo come un mezzo, in quanto "un factor igualador de oportunidades que permite a las personas incrementar sus habilidades y mejorar su calificación e ingresos en el mercado laboral" (Gutiérrez, Barba e Arroyo, 2019: 2). Per questo motivo, l'istruzione ebbe un ruolo essenziale tra le misure anti-povertà istituite da POP, rappresentando un cambio di rotta che avrebbe potuto offrire un migliore inserimento nel mercato del lavoro e come conseguenza, più alti livelli di benessere all'interno delle famiglie (Yaschine, 2015).

L'obiettivo dello studio di Goneril Gutiérrez, Ordóñez Barba e Yaschine Arroyo (2021:3) è dunque quello di analizzare la mobilità intergenerazionale di un gruppo di giovani (residenti in alcune aree rurali del Paese) che furono beneficiari di POP e individuare i fattori legati al livello di mobilità raggiunto confrontando i loro successi nel campo dell'istruzione con quelli appartenenti ai rispettivi genitori. Tale studio riflette quindi una dimensione di disuguaglianza di opportunità nella società, la quale è strettamente legata ad alcuni fattori descrittivi indipendenti dalla responsabilità degli individui e determinanti per il loro futuro a livello di ascesa sociale. Alcuni tra questi fattori sono l'origine socio-economica della famiglia di provenienza, il genere (maschio

o femmina) del giovane, le caratteristiche etniche e razziali ed infine il contesto territoriale dei primi anni di vita.

Come detto, lo studio in questione si basa sui dati dei sondaggi ENCEL, effettuati tra il 1997 ed il 2017 in alcune aree rurali in condizioni di estrema emarginazione quali gli stati di Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. Furono presi in analisi 4467 giovani tra i 18 e i 35 anni di età, i quali avevano partecipato ai sondaggi ENCEL prima del 2000 e nell'anno 2017; altro requisito per partecipare all'indagine era l'esser stato beneficiario di POP per almeno un anno ed essere a conoscenza del proprio grado di istruzione e di quello di un proprio genitore. I giovani vennero poi suddivisi secondo i fattori descrittivi di genere, condizione etnica e di migrazione e origine sociale.

I risultati di tali indagini dimostrarono che, in primo luogo e a livello generale, si registrò un alto tasso di mobilità educativa ascendente rispetto all'immobilità o alla mobilità discendente (Gutiérrez, Barba e Arroyo, 2019: 27); in altri termini la maggior parte dei giovani partecipanti allo studio vantarono un livello di istruzione maggiore rispetto a quello dei genitori (nove anni di scolarità rispetto a tre anni).

Come è possibile evincere dalla Tabella 8 e dal grafico, tra i giovani con genitori aventi il livello di educazione minore, soltanto il 7,9 per cento di essi avrebbe mantenuto lo stesso livello d'istruzione, mentre il 28,35 avrebbe completato l'educazione primaria, il 42,92 avrebbe completato l'educazione secondaria, il 15,45 per cento avrebbe infine completato la media superiore e infine, solo il 5,42 per cento di essi sarebbe poi giunto al termine degli studi universitari.

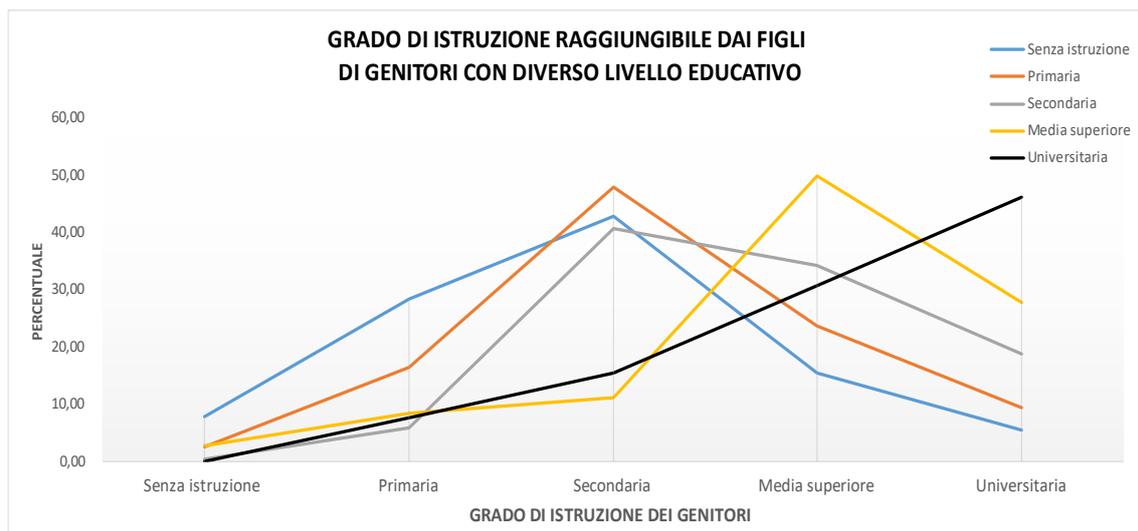
Tabella 8 – Grado di istruzione raggiungibile dai figli di genitori con diverso livello educativo

GENITORI:	Senza istruzione	Primaria	Secondaria	Media superiore	Universitaria
Senza istruzione	7,86	28,35	42,92	15,45	5,42
Primaria	2,57	16,44	48,00	23,57	9,41
Secondaria	0,40	5,74	40,79	34,26	18,81
Media superiore	2,78	8,33	11,11	50,00	27,78
Universitaria	0,00	7,69	15,38	30,77	46,15

Fonte: Gutiérrez, Barba e Arroyo, 2017.

Tuttavia, dagli stessi dati emerge come l'incidenza dell'origine sociale sia ancora un fattore molto determinante; i ragazzi provenienti da famiglie con bassi livelli di istruzione avevano minor probabilità di raggiungere gli strati educativi più alti rispetto ai giovani aventi genitori con un più alto grado di educazione (Gutiérrez, Barba e Arroyo, 2019: 28). Ad esempio, i figli di genitori con livello di istruzione medio-superiore avevano il 27,78 per cento di probabilità di avere un livello Universitario e quelli di genitori laureati il 46,15.

Grafico 6. Grado di istruzione raggiungibile dai figli di genitori con diverso livello educativo



Fonte: Gutiérrez, Barba e Arroyo, 2017.

Per ciò che concerne la comparazione relativamente ai fattori descrittivi della popolazione esaminata, la Tabella 9 dimostra differenze, seppur marginali, favorevoli alle donne, le quali hanno maggior probabilità rispetto agli uomini di raggiungere lo strato di educazione superiore.

Tabella 9. Grado di istruzione raggiungibile dai figli di genitori con diverso livello educativo

MASCHI					
GENITORI	Senza istruzione	Primaria	Secondaria	Media superiore	Universitaria
Senza istruzione	8,91	28,33	42,05	15,97	4,74
Primaria	3,03	14,72	47,62	25,11	9,52
Secondaria	0,44	7,49	41,41	33,92	16,74
Media superiore	0,00	15,00	10,00	55,00	20,00
Universitaria	0,00	12,50	12,50	25,00	50,00
FEMMINE					
GENITORI	Senza istruzione	Primaria	Secondaria	Media superiore	Universitaria
Senza istruzione	7,06	28,36	43,59	15,05	5,94
Primaria	2,20	17,80	48,31	22,37	9,32
Secondaria	0,36	4,32	40,29	34,53	20,50
Media superiore	6,25	0,00	12,50	43,75	37,50
Universitaria	0,00	0,00	20,00	40,00	40,00

Fonte: Gutiérrez, Barba e Arroyo, 2017.

Tuttavia, esaminando per etnia, le donne indigene sono invece più predisposte a rimanere con una scarsa istruzione rispetto alle non indigene (si faccia riferimento alla Tabella 10).

Tabella 10. Grado di istruzione raggiungibile dai figli di genitori con diverso livello educativo

INDIGENI					
GENITORI	Senza istruzione	Primaria	Secondaria	Media superiore	Universitaria
Senza istruzione	10,77	30,74	35,89	17,58	5,02
Primaria	2,87	15,77	40,86	32,26	8,24
Secondaria	1,00	11,00	32,00	35,00	21,00
Media superiore	0,00	0,00	12,50	50,00	37,50
Universitaria	0,00	0,00	25,00	25,00	50,00
NON INDIGENI					
GENITORI	Senza istruzione	Primaria	Secondaria	Media superiore	Universitaria
Senza istruzione	6,67	27,36	45,83	14,57	5,58
Primaria	2,46	16,69	50,58	20,44	9,83
Secondaria	0,25	4,44	42,96	34,07	18,27
Media superiore	3,57	10,71	10,71	50,00	25,00
Universitaria	0,00	11,11	11,11	33,33	44,44

Fonte: Gutiérrez, Barba e Arroyo, 2017.

Infine, le differenze più sostanziali si riscontrano nel fattore di migrazione (Tabella 11); i giovani che emigrano dal loro luogo di origine sembrano infatti raggiungere livelli notevolmente ascendenti di istruzione, arrivando all'istruzione media e medio-superiore e svincolandosi dall'influenza dello strato educativo della famiglia.

Tabella 11. Grado di istruzione raggiungibile dai figli di genitori con diverso livello educativo

MIGRANTI					
GENITORI	Senza istruzione	Primaria	Secondaria	Media superiore	Universitaria
Senza istruzione	2,84	25,52	40,98	22,42	8,25
Primaria	2,84	10,23	45,45	30,11	11,36
Secondaria	0,00	4,00	32,00	36,00	28,00
Media superiore	0,00	0,00	14,29	57,14	28,57
Universitaria	0,00	0,00	50,00	0,00	50,00
NON MIGRANTI					
GENITORI	Senza istruzione	Primaria	Secondaria	Media superiore	Universitaria
Senza istruzione	8,65	28,79	43,23	14,36	4,97
Primaria	2,51	17,69	48,52	22,26	9,02
Secondaria	0,49	6,17	42,96	33,83	16,54
Media superiore	3,45	10,34	19,34	48,28	27,59
Universitaria	0,00	11,11	0,00	44,44	44,44

Fonte: Gutiérrez, Barba e Arroyo, 2017.

Un altro studio sui risultati a lungo termine nell'ambito dell'istruzione venne condotto da Susan W. Parker e Tom Vogl (2018). Tale analisi si basa sui dati del Censimento della Popolazione Messicana del 2010; in quell'anno gli individui che avevano beneficiato di Progreso nel 1997 erano ormai adulti e inseriti nel mondo del lavoro. Lo scopo dello studio era infatti quello di confrontare il livello di istruzione di un gruppo di ragazzi prima di POP (nel 1990), con quello dei giovani adulti che avevano partecipato al Programma dal 1997. Come per lo studio precedentemente analizzato ((Gutiérrez, Barba e Arroyo, 2019), vennero selezionati individui residenti in alcune tra le aree rurali più emarginate del Messico.

Per ciò che riguarda i risultati, analogamente allo studio condotto da Gutiérrez, Barba e Arroyo (2019), a distanza di circa 13 anni si riscontra un effettivo aumento del livello di istruzione per i beneficiari di POP. In particolare, si notò come gli effetti positivi si riscontrassero in particolare negli individui che hanno beneficiato di POP in età tra la

scuola primaria e secondaria. In questo caso, la media degli anni di formazione scolastica si rivelò in aumento da circa 1 a 1,6 anni per le donne e 0,6 a 1 anno per gli uomini (Parker e Vogl, 2018: 17). Inoltre, come si evince dalla Tabella 12, si riscontrarono aumenti significativi nelle probabilità di accumulare almeno un anno di scuola secondaria e scuola superiore.

Tabella 12. probabilità di incrementare di almeno un anno l'istruzione

TABELLA 12: PROBABILITA' DI INCREMENTARE DI ALMENO UN ANNO L'ISTRUZIONE			
	MASCHI	FEMMINE	SIGNIFICATIVITA'
ALMENO UN ANNO DI SCUOLA MEDIA	13-16%	23-30%	***
ALMENO UN ANNO DI SCUOLA SUPERIORE	3-9%	16-17%	***
ALMENO UN ANNO DI UNIVERSITA'	2-3%	1-2%	n.s.

Fonte: Parker e Vogl, 2018.

Infine, i dati raccolti dimostrarono, coerentemente con quanto detto sopra, come il grado di istruzione raggiunto fosse più elevato per i beneficiari di POP tra i 9 e i 13 anni di età nel 1997 e diminuisse al crescere dell'età di questi.

5.2 Risultati nell'ambito della salute

Proseguendo con l'analisi dei risultati di POP, nell'ambito della salute infantile la letteratura si dimostra uniforme nel riscontrare effetti principalmente positivi; a sostegno di tale tesi si analizzeranno di seguito tre studi inerenti alla mortalità infantile e post-natale e all'aumento di peso dei bambini appena nati.

Riguardo alla mortalità infantile e post-natale, Barhman (2011) utilizzò dati statistici demografici inerenti alle nascite e morti dal 1992 al 2001, disponibili a livello municipale. I dati riguardanti le morti furono conseguentemente integrati con quelli provenienti da un database nazionale contenente informazioni su ogni morte certificata, forniti dal Ministero Messicano di Salute Pubblica. L'obiettivo dello studio era quello di valutare l'impatto di Progresa nella mortalità infantile e neonatale, attraverso un confronto tra le località beneficiarie del Programma e quelle non beneficiarie. Gli effetti

riscontrati furono decisamente positivi: l'attivazione di Progresca comportò una diminuzione del 3% delle morti infantili (considerando una media di 17,5 morti ogni 1000 nascite, si stima una riduzione di circa il 17% rispetto all'1% registrato tra il 1992 ed il 1996). Inoltre, Barham (2011) analizzò l'impatto del Programma su alcune delle principali cause di mortalità infantile, riportate nella Tabella 15.

Durante il periodo post-natale si verificò una significativa riduzione di 0,65% di morti causate da infezioni intestinali, 1,2% di morti per malattie respiratorie e 0,33% di morti causate da carenze nutrizionali. Inoltre, si registrò un decremento di 0,30% per le morti dovute ad anomalie congenite, dimostrando in tal modo la capacità di Progresca di impattare anche cause di mortalità di difficile trattazione medica, dato che richiedono prevenzione prenatale fino a prima del concepimento. Infine, riguardo al periodo neonatale, si notò una significativa riduzione di 0,44 morti dovute a infezioni respiratorie.

Barham (2011) nel suo studio sulla salute neonatale arrivò a dimostrare quel rapporto benefici/costi positivo che, come detto appariva quanto meno improbabile. Come emerge dalla Tabella 14, infatti stimando il "valore vitale" di un neonato (VSL) pari a 0,5 milioni di dollari, abbiamo un rapporto positivo benefici/costi pari a 1,3 (Tabella 13).

Tabella 13. rapporto benefici/costi sulla componente salute di Progresca

	VSL 0,53 MILIONI DI DOLLARI	VSL 1,5 MILIONI DI DOLLARI
RIDUZIONE PER 1000 NATI VIVI DOVUTA A PROGRESA	3,01	
NUMERO DI NATI VIVI NEI TERRITORI IN CUI SI APPLICA PROGRESA DAL 1997 AL 2001	1.368.583	
N. MORTI EVITATE NEL PERIODO	4.119	
BENEFICIO IN MILIONI DI DOLLARI	2.191	6.226
COSTO IN MILIONI DI DOLLARI DAL 1997 AL 2001	1.722	
RAPPORTO BENEFICI/COSTI	1,3	3,6

Fonte: Barham, 2011.

Barber e Gertler (2010) si focalizzarono invece sugli effetti di Oportunidades sul peso dei neonati, sostenendo la teoria per cui il Programma avesse incrementato la qualità di vita dei partecipanti attraverso l'incoraggiamento delle donne ad impegnarsi nella cura della propria salute e di quella dei propri bambini, offrendo loro le capacità e il supporto sociale necessari a tale scopo. A supporto di tale tesi, Adato et al (2000) condusse ricerche qualitative che rilevarono una maggiore autostima e attitudine positiva nei confronti della cura della propria salute e prevenzione.

Per ciò che concerne l'analisi statistica, la fonte primaria di dati utilizzati da Barber e Gertler (2010) fu ancora la Encuesta de Evaluación (ENCEL) del 2003, un sondaggio commissionato direttamente dal governo messicano per valutare gli effetti a medio termine di Oportunidades sulla comunità rurale. In particolare, furono estrapolati dati specifici quali i tassi di fertilità e i dettagli sulle gravidanze più recenti. Le informazioni dell'inchiesta del 2003 vennero poi implementate da dati socio-economici risalenti ad un sondaggio del 1997 riferito ai medesimi individui prima dell'avvento di Progres – Oportunidades. Dallo studio emerse che i bambini nati da madri beneficiarie del Programma avevano un peso superiore di 127,3 grammi rispetto ai nati in precedenza, e il 44,5 per cento di probabilità in meno di nascere sottopeso rispetto alle nascite dei non beneficiari.

Infine, Barber e Gertler (2010) indagarono i possibili fattori che avrebbero potuto contribuire all'aumento di peso nei neonati presi in esame; infatti, considerando che le nascite di bambini sottopeso erano dovute a malnutrizione o denutrizione della madre, scarso peso corporeo prima della gravidanza, problemi di ipertensione ed altre malattie ed infezioni non trattate, le strategie poste in atto per evitare neonati in condizione di sottopeso riguardarono primariamente il miglioramento della nutrizione della madre e la prevenzione e trattamento di determinate condizioni durante la gravidanza. Nello specifico, le misure poste in azione da Oportunidades favorirono il miglioramento della dieta delle madri, comportando in ultima analisi un aumento di peso durante gravidanza ed un equilibrato bilancio di proteine ed energia, fattore quest'ultimo che secondo lo studio di Merialdi et al (2003), portò ad una riduzione del rischio di partorire bambini sottopeso del 30%.

Altra variabile fondamentale fu l'attenzione medica nel periodo prenatale, durante il quale erano previste circa cinque visite volte a controllare il procedere della

gravidanza, ad informare su alcuni fattori di rischio e ad attivare misure di prevenzione. L'attenzione sanitaria in generale si dimostrò essere fondamentale: un esempio significativo riguarda la cura dell'anemia nelle madri durante la gravidanza attraverso l'assunzione di integratori di ferro, i quali si dimostrarono efficaci nel miglioramento della patologia e fondamentali per scongiurare il rischio di nascite sottopeso.

Altri studi si focalizzarono sugli effetti di Progesa – Oportunidades a medio e lungo termine. Mabel Andalón (2011) analizzò l'impatto del Programma sulla quantità di giovani residenti in zone rurali in condizioni di sovrappeso; nel 2011 in Messico infatti, 28,3% di giovani erano sovrappeso o obesi. Lo studio incluse adolescenti beneficiari del Programma e non beneficiari dai 15 ai 21 anni, i cui dati vennero estrapolati dal sondaggio ENCASEH del 1997 ed implementati in seguito con il successivo sondaggio ENCEL del 2003. Durante quest'ultima inchiesta, vennero infatti misurate altezza e peso dei partecipanti e utilizzati i dati per stabilire il Body Mass Index (BMI). Secondo i risultati, il 19,4% delle donne era sovrappeso ed il 3,9% erano obese, contro il 10,2% in sovrappeso degli uomini e il 2,6% di obese. Si notò inoltre che le donne che avevano aderito ad Oportunidades avevano meno probabilità di essere in condizioni di obesità rispetto alle donne non partecipanti, mentre non vennero riscontrati impatti significativi sugli uomini. Tali risultati possono trovare varie giustificazioni: prima di tutto Oportunidades, attraverso l'elargizione di sussidi economici, aveva aumentato la facoltà di scegliere cibi di miglior qualità. Se da un lato infatti l'apporto di calorie tra i beneficiari era aumentato di circa il 7,8% (Hoddinott e Skoufias, 2004), dall'altro esso era dovuto prevalentemente all'ingestione di un quantitativo maggiore di frutta e verdura. Inoltre, il Programma aveva favorito una più lunga permanenza dei giovani nei percorsi di studio, aumentando dunque la possibilità di accedere a determinate informazioni riguardanti la propria salute ed i benefici di un'alimentazione sana. Inoltre, l'istruzione e l'accesso ad una maggior informazione, insieme con una maggiore attenzione alla salute attraverso visite mediche a scadenza regolare, potevano aver contribuito alla diminuzione di gravidanze precoci e al conseguente rischio di aumento di peso ed incapacità di ritornare al peso originario dopo la gravidanza, fattori questi rilevanti in una possibile condizione di obesità a lungo termine.

Per ciò che concerne la differenza di impatti negli uomini e nelle donne, una possibile motivazione potrebbe essere ritrovata nell'istruzione scolastica, la quale, come visto, aveva avuto maggior impatto sulle donne rispetto agli uomini (Skoufias, 2005).

Tuttavia, un'altra analisi realizzata da Fernald, Gertler e Hou (2008), dimostrò la presenza di effetti ambigui dei trasferimenti monetari di Progresas – Oportunidades sui beneficiari adulti a lungo termine.

I dati emersi da questa indagine su un campione di 3263 adulti sono presentati nella Tabella 14, dove sovrappeso e obesi rappresentano oltre il 75% del campione.

Tabella 14. Risultati sulla salute degli adulti sottoposti per almeno 3,5 anni a contributi monetari in Oportunidades

BMI (kg/m)	25,9 +/- 4,5
Stato del peso	%
Sovrappeso	53,9
Obesità di grado 1	17,5
Obesità di grado 2	4,5
Pressione massima (mm Hg)	121,7 +/- 16,0
Pressione minima (mm Hg)	81,0 +/- 13,1
Ipertensione non controllata	32,5 %
Distanza massima percorsa senza stancarsi (Km)	4,4 +/- 4,3

Fonte: Fernald, Gertler e Hou, 2008.

Si notò da questa indagine come a maggiori trasferimenti monetari e quantità di integratori alimentari alle famiglie beneficiarie era associata una probabilità maggiore di sviluppare diabete, ipertensione arteriosa, obesità ed altre patologie. Gli integratori alimentari erano infatti indirizzati ai bambini in condizioni di denutrizione o malnutrizione, ma venivano spesso redistribuiti all'interno della famiglia. Inoltre, i sussidi economici permettevano alle famiglie di comprare una maggior quantità di cibi ad alto contenuto calorico e di grassi.

A questo punto, per quanto riguarda la sana alimentazione, è possibile dire che gli effetti di Progresas – Oportunidades sulla salute dei beneficiari sono stati in realtà controversi, anche se in linea generale positivi per neonati e bambini.

Tabella 15. impatto di Progesa sulla salute dei neonati

	INDICE DI MORTALITA' INFANTILE (IMR)	INDICE DI MORTALITA' NEONATALE	INDICE DI MORTALITA' POST NEONATALE (PNMR)	SIGNIFICATIVITA'
INFEZIONI INTESTINALI	-0,73	-0,07	-0,65	*
INFEZIONI RESPIRATORIE	1,56	-0,44	-1,12	**
DEFICIENZE NUTRIZIONALI	-0,35	-0,01	-0,33	*
CONDIZIONI NEL PERIODO PRENATALE	-0,91	-0,85	-0,06	n.s.
ANOMALIE CONGENITE	-0,29	0,01	-0,3	+

Fonte: Barham, 2011.

5.3 Effetti controversi: la questione di genere

Infine, per ciò che concerne gli effetti del Programma sull'emancipazione e miglioramento della qualità di vita delle donne beneficiarie, esistono opinioni contrastanti. Anzitutto, è bene ricordare che uno dei tratti distintivi di POP fu proprio l'attenzione alla disuguaglianza di genere e la percezione del ruolo della donna nella famiglia e società come fondamenta per lo sviluppo. Numerosi studi rilevarono infatti risultati positivi sia riguardo all'aumento del livello di istruzione delle bambine (è il caso di Parker e Volg, 2017), sia per quanto riguarda la salute. Grazie agli integratori ed alle frequenti visite mediche durante il periodo di gravidanza, lo stato di salute delle madri migliorò, portando benefici ai propri neonati. Inoltre, Andalón (2011) sottolineò una notevole diminuzione della condizione di sovrappeso e obesità nelle ragazze dai 15 ai 21 anni, in particolare grazie ad un maggior livello di istruzione e di accesso all'informazione. Infine, Attanasio e Lichene (2002) si concentrarono sui risultati ottenuti all'interno della sfera familiare, riscontrando un impatto positivo nell'ambito della sfera decisionale dei genitori; grazie a POP le donne infatti iniziarono ad aver maggiori responsabilità e dunque maggior potere decisionale, facendo in modo che la maggior parte delle scelte inerenti alla famiglia non venissero più ponderate dall'uomo ma in maniera congiunta.

Tuttavia, altri studi misero in luce alcuni aspetti problematici. Ad esempio, numerosi studi segnalavano che in molti casi dove la gestione familiare era a carico di una donna lavoratrice, il nucleo familiare finiva per essere escluso dal Programma poiché essa non disponeva del tempo materiale per svolgere le attività ed obbligazioni necessarie a ricevere i sussidi economici. A supporto di tale tesi, Sanchíz (2010) racconta alcune esperienze di donne lavoratrici che non poterono beneficiare dei sussidi o che vennero escluse dal Programma in un secondo momento:

Let us then introduce Antonia. Separated from her husband since early 2002, illiterate and 43 years old, she is the head of a household with six children—the youngest of them is still a baby. [...] Most of the household's incomes—spent almost exclusively on food—come from Antonia's work, selling homemade snacks two or three times a week. [...] Incorporated into Oportunidades in 2001, Antonia was excluded from the Programme in March 2002, since she stopped fulfilling her co-responsibilities as she moved with her children to a ranching property where she worked as a caretaker for three months.

Questa analisi mette in luce un'effettiva criticità di Prospera – Oportunidades – Progresá: l'implicita percezione della donna investita del tradizionale ruolo di casalinga e "child-care" e l'incapacità di sostenere le donne che lavoratrici che non hanno la possibilità di svolgere le attività di corresponsabilità previste dal programma.

Inoltre, da qui scaturisce una problematica di tipo etico: come il testo di Molyneux (2006) sottolinea, le responsabilità di cui madri beneficiarie erano investite finivano per essere dei fardelli a cui non potevano sottrarsi, poiché la società e gli stessi organizzatori di POP si aspettavano che loro agissero secondo il ruolo della madre tradizionale, pronta ad ogni sacrificio e ad occuparsi dei propri figli ad ogni costo. Tale visione rappresentò un grande limite del Programma, soprattutto se si considerano i numerosi casi in cui le madri single non avevano alternative e si vedevano obbligate a lavorare per poter sostenere economicamente la famiglia.

Ecco dunque che, se per ciò che concerne l'istruzione e la sanità la maggior parte della letteratura si trova ad esprimere opinioni coerenti e positive, dall'altro il dibattito riguardante gli effetti sulla questione di genere rimane tuttora aperto.

6. Conclusioni

Ad oggi, Progresas – Oportunidades – Prospera rappresenta la più grande politica sociale antipovertà mai attuata in America Latina. Ideata in risposta alla grave crisi economica del Messico degli anni Novanta, si distinse fin dal principio dai precedenti programmi per diverse caratteristiche tra cui, prima di tutto, la dimensione del Programma stesso e della copertura dei beneficiari. POP arrivò infatti a supportare, durante gli ultimi anni, più di 6.4 milioni di famiglie (circa 26.6 milioni di individui). Inoltre, le sue stesse modalità attraverso cui operava e gli obiettivi posti differivano notevolmente dalle esperienze passate: rifiutando il concetto di assistenzialismo che permeava le precedenti politiche, Progresas – Oportunidades – Prospera si concentrò sullo sviluppo del capitale umano e non del suo semplice sostentamento. La grande rivoluzione del Programma fu dunque il sistema di corresponsabilità volto a responsabilizzare gli stessi beneficiari, non più percepiti come entità passive ma come i veri fautori del destino del Paese; l'economia avrebbe infatti risentito positivamente del miglioramento della qualità di vita degli individui, formando un circolo virtuoso di maggiori possibilità lavorative, maggiori stipendi e maggiori possibilità di scelta di acquisto, giungendo così al vero obiettivo della politica: l'interruzione della trasmissione intergenerazionale della povertà. Fu attraverso tali meccanismi e alla teoria del *capability approach*, filosofia fondante del Programma, che si delineò una tra le più grandi politiche anti-povertà al mondo:

Today we start a programme to break with the vicious cycle of ignorance, of disease, of squalor and malnourishment that has trapped in poverty millions of Mexicans. For the first time the Government of the Republic puts in motion a programme that will target the causes of poverty in an integrated manner. With Progresas we will put together actions of education, health and nutrition, for the poorest families in Mexico, focusing attention on households and male and female children... (Presidenza Ernesto Zedillo, 1997).

Date le dimensioni e le innovazioni apportate dal Programma, POP fu ed è ancora oggi oggetto di numerosi studi; fin dal principio i dati inerenti salute, educazione e nutrizione furono costantemente monitorati dalle istituzioni del Programma stesso. Con il passare degli anni fu poi possibile studiare i risultati a breve, medio e lungo termine ponendo a confronto dati appartenenti a diversi periodi. Certamente, la letteratura concorda sull'esistenza di effettivi effetti positivi riguardo l'istruzione e lo stato di salute dei beneficiari. Se infatti il Messico rimane ancora oggi un Paese con dati molto scoraggianti per ciò che concerne gli ambiti considerati dal Better Life Index, negli ultimi decenni si comunque registrato un miglioramento nella qualità di vita dei Messicani (OCSE). Certamente, POP contribuì in modo decisivo a tale sviluppo dimostrando una maggiore efficacia rispetto alle politiche precedentemente implementate ed il pensiero del *capability approach* utilizzato come teoria di sviluppo sociale di riferimento, unito ad una logica di corresponsabilità, ebbe un ruolo fondamentale nell'esito del Programma. Se da una parte, infatti, POP si impegnava a fornire ai beneficiari i mezzi necessari alla propria realizzazione, dall'altra spettava agli individui stessi la scelta di utilizzarli al fine di migliorare la qualità della loro vita, conferendo al singolo individuo la responsabilità di scrivere il proprio futuro. Come Luccisano (2008: 52) sottolinea:

Cash transfers have opened up spaces for new ways of governing the conduct of the poor and also for the poor to govern their conduct. If women do not follow the rules, they risk losing cash transfers for food and scholarships for their children. [...] Progresa represented government through "freedom." [...] While the state theoretically relinquished its role as the expert manager in needs-management and viewed the poor as adults with choices, the program requirements continued to regulate the lives of the poor through medical attendance sheets and class rosters. Thus, the Mexican state continues to govern the poor through the choices they make.

Nonostante l'importanza di tale innovazione abbia rappresentato un considerevole passo in avanti nell'ambito della politica sociale, sono state riscontrate alcune debolezze che sarebbe utile considerare ai fini di perfezionare le strategie di attenzione sociale. Una tra queste riguarda la questione di genere e l'interesse di POP nell'aiutare l'emancipazione delle donne beneficiarie, le quali si ritrovarono spesso nelle condizioni di non poter adempiere i propri obblighi di corresponsabilità a causa della propria situazione familiare. Le donne lavoratrici infatti, impossibilitate a svolgere le attività previste dal Programma per mancanza di tempo, venivano escluse dalla lista dei beneficiari sebbene fossero in situazioni di estrema vulnerabilità economica.

In conclusione, è possibile affermare che Progresas – Oportunidades – Prospera abbia rappresentato un essenziale punto di svolta nella storia delle politiche sociali volte al superamento della povertà; d'altra parte, è importante riconoscere che creare programmi realmente efficaci a tale scopo è un'impresa difficile poiché relazionarsi con una popolazione numerosa ed in grande scala in condizioni di povertà implica affrontare e considerare meccanismi complessi e situazioni uniche e diverse tra di loro, le quali necessiterebbero specifiche, diversificate e mirate. Riconoscendo dunque tale complessità, POP dimostra essere un ottimo punto di partenza per l'evoluzione di politiche future.

Bibliografía

ANGRIST, Joshua David, *Treatment effect heterogeneity in theory and practice*, The Economic Journal, 114 (March), Royal Economic Society 2004.

ATTANASIO, Orazio, LECHENE, Valérie, *Tests of Income Pooling in Household Decisions*, *Review of Economic Dynamics*, vol. 5, pp. 720-748, 2002.

BANCA MONDIALE, *Asistencia técnica para el rediseño del programa Oportunidades*, Manuscrito, 2013.

BARAJAS MARTÍNEZ, Gabriela, *Prospera, programa de inclusión social: ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México? Prospera, program of social incorporation: a new strategy of attention to the poverty in Mexico?*, *Rivista Gestión Y Estrategia*, (50), 103-120.

BARHAM, Tania, *A healthier start: The effect of conditional cash transfers on neonatal and infant mortality in rural Mexico*, *Journal of Development Economics* 94, pp.74–85, 2011.

BERBER, Sarah, GERTLER, Paul, *Empowering women: how Mexico's conditional cash transfer programme raised prenatal care quality and birth weight*, *Journal of Development Effectiveness*, 2:1, 51-73, 2010.

DE JANVRY Alain, SADOULET, Elisabeth, *Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality*, *The World Bank Economic Review*, Vol. 20, No. 1, 2006.

DORNBUSCH, Rudiger, WARNER, Alejandro, CALVO, Guillermo, FISCHER, Stanley, *Mexico: Stabilization, Reform, and No Growth*, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1994, Vol. 1994, No. 1, pp. 253-315, 1994.

FERNALD, Lia, GERTLER, Paul, HOU, Xiaohui, *Cash Component of Conditional Cash Transfer Program Is Associated with Higher Body Mass Index and Blood Pressure in Adults*, *The Journal of Nutrition*, 2008.

GUTIÉRREZ, Goneril, ORDÓÑEZ-BARBA, Gerardo, YASCHINE ARROYO, Iliana, *Movilidad educativa intergeneracional en jóvenes beneficiarios del Progres-a-Oportunidades-Prospera, 1997-2017*, *Gestión y política pública*, volume 31, n. 2, 2021.

HERNÁNDEZ, Daniel, *Historia de Oportunidades: inicio y cambios del programa*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 2008.

HODDINOTT John, SKOUFIAS Emmanuel, *The impact of Progresa on food consumption*, *Economic Development and Cultural Change* 53(1): 37–61, 2004.

HUNT, Diana, *Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms*, Barnes & Noble Imports, 1989.

LEVY, Santiago, RODRÍGUEZ, Evelyne, *Sin herencia de pobreza. El Programa Progresa-Oportunidades de México*, Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta, Mexico, 2005.

LICONA, Hernández, DE LA GARZA, Thania, ZAMUDIO, Janet E YASCHINE, Iliana, *El Progresa-Oportunidades Prospera, a 20 años de su creación*, Città del Mexico, CONEVAL, 2019.

LUCCISANO, Lucy, *Mexico's Progresa Program (1997–2000): An Example of Neo-Liberal Poverty Alleviation Programs Concerned with Gender, Human Capital Development, Responsibility and Choice*, *Journal of Poverty*, 2004, 8:4, pp.31-57.

MABEL, Andalón, *Oportunidades to reduce overweight and obesity in Mexico?*, *Health Economics* 20 (Suppl. 1): 1–18, 2011.

MARTINI, Alberto, ANGLOIS, Francesca, *Valutare l'impatto degli incentivi monetari condizionati: esperimento classico o selezione mirata dei beneficiari?*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2014.

MERIALDI, Mario, CARROLI, Guillermo, VILLAR, José, ABALOS Edgardo, GÜLMEZOGLU A Metin, KULIER, Regina, DE ONIS, Mercedes, *Nutritional interventions during pregnancy for the prevention or treatment of impaired fetal growth: an overview of randomized controlled trials*, *Journal of nutrition*, 133 (2), 1626S–1631S, 2003.

MEJÍA, Pablo, DE JESÚS, Leobardo, HERRERA-NEBEL, María Teresa, *El enfoque de capacidades y el programa de combate a la pobreza Prospera de México*, *Éthique et économique/Ethics and Economics*, 14 (2), 2017.

MIR CERVANTES, Claudia, VERAZA LÓPEZ, Alonso, *Veinte años de operación del Progres-Oportunidades Prospera: retos y aprendizajes en materia de implementación de política social orientada a resultados*, in Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet, Yaschine, Iliana (coords.). *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, CONEVAL, Città del Messico, 2019.

MOLINEUX, Maxine, *Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme*, Social Policy & Administration Issn, Vol 40, N. 4, pp. 425 – 449, 2006.

NAHMAD, Salomon, CARRASCO, Tania, SARMIENTO, Silva, *Acercamiento Etnografico Y Cultural Sobre El Impacto Del Programa Progres En Doce Comunidades de Seis Estados De La Republica*, Ciesas Unidad Istmo, Oaxaca, Mexico, 1999.

NIÑO-ZARAZÚA, Miguel, *Mexico's Progres-Oportunidades-Prospera and the raise of social assistance in Latin America*, Brooks World Poverty Institute, 2010.

ORDÓÑEZ-BARBA, Gerardo, HERNÁNDEZ, Aída, *Progres-Oportunidades-Prospera: transformations, reaches and results of a paradigmatic program against poverty*, Papeles de población n. 99, CIEAP/UAEM, 2019.

ORTIZ, Samantha, *Gobernabilidad y Política Pública: Estudio alternativo del Programa Prospera*, Revista Mexicana de Sociología, vol. 79, n. 3, 2017.

OPORTUNIDADES, (Programa de Desarrollo Humano), *Rediseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: consolidación de la inversión en capital humano y su impulso hacia un sendero de mayor prosperidad*, 2014.

Nota técnica para el otorgamiento de becas educativas para 1º y 2º grado de primaria en localidades rurales, 2011.

Elementos para una propuesta de un nuevo apoyo monetario para población infantil del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2009.

ORNELAS DELGADO, Jaime, *The combat to poverty policy in Mexico, 1982-2005*, Papeles de población (47), 2006.

PARILLAT, Gerardo e GAMBOA, Fabiola, *Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos*, Opera, N 18, Gennaio-Giugno 2016, pp. 159-181.

PARKER, Susan, TODD, Petra, *Conditional Cash Transfers: The Case of "Progres/Oportunidades*, Journal of Economic Literature, SEPTEMBER 2017, Vol. 55, No. 3, pp. 866-915.

PARKER, Susan, VOGL, Tom, *Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes in the Next Generation? Evidence from Mexico*, NBER Working Paper No. 24303, 2018.

PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, *Decreto per la creazione della Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Diario ufficiale della federazione, Messico, 1997.

PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social*. D.O.F., 1997.

ROBEYNS, Ingrid, *The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction*, Department of Political Science and Amsterdam School of Social Sciences Research, 2003.

ROTH DEUBEL, André-Noël, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Edizioni Aurora, 2002.

SALGADO, Jorge e FERNANDÉZ Dídimo, *Economic Crisis, Poverty and Social Policy in Mexico*, Critical Sociology, Vol. 42(1) 87–104, 2016.

SANCHÍZ, Alejandro, *Opportunities for the Poor, Co-responsibilities for Women: Female Capabilities and Vulnerability in Human Development Policy and Practice*, Journal of Human Development and Capabilities, 11:4, 533-554, 2010.

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social, *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, Diario Oficial de la Federación, 2014.

SEN, Amartya, *The Standard of Living*, in *The Standard of Living*, edited by G. Hawthorn, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

Development as freedom, Alfred A. Knopf, New York, 1999.

SKOUFIAS, Emmanuel, *PROGRESA and its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*, International Food Policy Research Institute (IFPRI): Washington, DC, 2005.

YASCHINE, Iliana, *Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia*, En Hernández Licona, 2019.

¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México, Città del Messico, El Colegio de México/unam, 2015.

VILLARESPE REYES, Veronica, *Pobreza: Concepciones, Medicion y Programas*, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Messico, 2010.

CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>. Consultato il 14 novembre 2022.

CONSOB, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, Gli anni '90 e inizio 2000, <https://www.consob.it/web/investor-education/gli-anni-90-ed-inizio-2000>. Consultato il 14 novembre 2022.

MAST <https://www.mast.org/amartyasen>.

OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e Sviluppo Economico, <https://www.oecdbetterlifeindex.org/it/countries/mexico-it/>. Consultato il 14 novembre 2022.