

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

“ALCANCES Y LIMITACIONES DE
PROGRESA-OPORTUNIDADES EN LA RUPTURA DE LA POBREZA
INTERGENERACIONAL. PROPUESTA DE MODELO INTEGRAL DE
EVALUACIÓN”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A :

JOSÉ RAFAEL CALDERÓN COLÍN

ASESORA: DRA. ALICIA ZICCARDI C.

MÉXICO, D.F.

2012

Contacto para comentarios: rafaelcalderonmx@gmail.com

*A mis padres y hermanos
A Brenda
A mis amigos y compañeros
A mi asesora, la Dra. Alicia Ziccardi
Y especialmente a todas las familias que con una sonrisa
me abrieron la puerta de su casa para enseñarme que
la gente más humilde de este país es también la más generosa*

*"Todos los que han meditado sobre el arte de gobernar a los hombres
se han convencido de que el destino de los imperios
depende de la educación de los jóvenes"*

Aristóteles

Tabla de contenido

1.- Introducción	7
1.1.- Objetivo de la investigación	7
1.2.- Preguntas de investigación y estructura del documento.....	8
2.- Aproximación conceptual a la pobreza y su medición	13
2.1.- Marco conceptual. La pobreza como categoría teórica	13
2.2.- La complejidad en la medición de la pobreza.....	18
2.3.- ¿Qué es la pobreza para Progres-Oportunidades?	23
3.- Contexto histórico	29
3.1.- Las políticas sociales en México.....	29
3.2.- El nuevo modelo de política social para Latinoamérica	34
4.- Análisis del diseño y funcionamiento de Progres-Oportunidades	41
4.1.- Antecedentes.....	41
4.2.- Población potencial, identificación e incorporación de la población objetivo del Programa	54
a) Selección de localidades	55
b) Selección de hogares	55
4.3.- Cobertura Histórica de Progres-Oportunidades	56
4.4.- Operación del Programa	58
4.5.- Descripción de los componentes del Programa	61
a) Componente Educación.....	62
b) Componente Salud	63
c) Componente Alimentario.....	66
4.6.- Operación bimestral del Programa	67
5.- Evaluación y Resultados de Progres-Oportunidades.....	69
5.1.- Descripción de la metodología de evaluación del Programa	69
5.2.- Resultados de la evaluación externa 1997-2006	73
5.3.- Retos metodológicos de la evaluación de largo plazo a 10 años de implementado el Programa en áreas rurales	78
5.4.- Resultados del ciclo de evaluación externa 2007-2008	80
6.- Perspectiva de los alcances y limitaciones de Progres-Oportunidades a través de una propuesta de modelo integral de evaluación.....	87
6.1.- Modelo integral de evaluación y áreas de responsabilidad de las instituciones participantes en el Programa.....	87
6.2.- Alcances y limitaciones de Progres-Oportunidades en la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza	92
7.- Conclusiones.....	137
Referencias	146
Glosario.....	159

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Cuadro 1. Apoyos Mensuales de Progres-Oportunidades para el segundo semestre de 2010 y corresponsabilidad asociada.....</i>	<i>60</i>
<i>Cuadro 2. Servicios ofrecidos por el Paquete Básico Garantizado de Salud.</i>	<i>63</i>
<i>Cuadro 3. Acciones de prevención y atención de la desnutrición de Progres-Oportunidades.....</i>	<i>65</i>
<i>Cuadro 4. Capacitación para el autocuidado de la salud de Progres-Oportunidades.....</i>	<i>65</i>
<i>Cuadro 5. Dimensiones de la operación de Progres-Oportunidades al cierre del año 2010.</i>	<i>68</i>
<i>Cuadro 6. Principales levantamientos de información para la evaluación externa de Progres-Oportunidades.</i>	<i>72</i>
<i>Cuadro 7. Resultados de Progres-Oportunidades en Educación, 1997-2006.</i>	<i>74</i>
<i>Cuadro 8. Resultados de Progres-Oportunidades en Salud, 1997-2006.</i>	<i>75</i>
<i>Cuadro 9. Resultados de Progres-Oportunidades en Nutrición, 1997-2006.</i>	<i>76</i>
<i>Cuadro 10. Marco muestral de la 8ª ronda de la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales (ENCEL) 2007.</i>	<i>80</i>
<i>Cuadro 11. Resultados de la evaluación externa de Progres-Oportunidades 2007-2008.</i>	<i>82</i>
<i>Cuadro 12. Comparativo de resultados de prevalencia de talla baja.</i>	<i>85</i>
<i>Cuadro 13. Comparativo de resultados de reporte de examen de glucosa.....</i>	<i>85</i>
<i>Cuadro 14. Comparativo de resultados de desempeño lingüístico y capacidad cognitiva.</i>	<i>85</i>
<i>Cuadro 15. Hogares beneficiarios por institución liquidadora al cierre del año 2010.</i>	<i>103</i>
<i>Cuadro 16. Proporción de becarios captados por nivel educativo. Progres-Oportunidades.....</i>	<i>113</i>
<i>Cuadro 17. Resultados en calidad de la atención prenatal. Evaluación externa 2008.</i>	<i>124</i>
<i>Cuadro 18. Resultados en calidad de la atención al síndrome metabólico. Evaluación externa 2008.....</i>	<i>124</i>
<i>Cuadro 19. Resultados en calidad de la atención a niños. Evaluación externa 2008.</i>	<i>125</i>
<i>Cuadro 20. Resultados en calidad estructural de las clínicas.</i>	<i>125</i>
<i>Cuadro 21. Logros en capital humano de Progres-Oportunidades. Evaluación externa 1997-2008.</i>	<i>130</i>
<i>Cuadro 22. Resultados en inserción laboral y salarios de Progres-Oportunidades. Evaluación externa 2008.....</i>	<i>133</i>
<i>Cuadro 23. Fondos que componen el Ramo 33 del presupuesto federal.</i>	<i>135</i>
 <i>Figura 1. Identificación Multidimensional de la Pobreza. CONEVAL.....</i>	 <i>19</i>
<i>Figura 2. Círculo vicioso de la pobreza: Progres-Oportunidades.</i>	<i>26</i>
<i>Figura 3. Calendario bimestral de liquidación de Progres-Oportunidades (ejemplo).</i>	<i>67</i>
 <i>Gráfica 1. Movilidad social intergeneracional en México.</i>	 <i>24</i>

<i>Gráfica 2. Porcentaje de personas en condiciones de pobreza por ingresos en México 1992-2010. CONEVAL.....</i>	<i>41</i>
<i>Gráfica 3. Histórico de la cobertura de becarios por ciclo escolar.....</i>	<i>63</i>
<i>Gráfica 4. Coeficientes de concentración del gasto social 2006.</i>	<i>93</i>
<i>Gráfica 5. Estimación de población adicional en pobreza alimentaria sin la presencia de programas sociales.....</i>	<i>94</i>
<i>Gráfica 6. Pobreza rural y urbana en México, 2008-2010.</i>	<i>95</i>
<i>Gráfica 7. Composición del Consumo en No Alimentos del grupo de Larga Exposición.....</i>	<i>101</i>
<i>Gráfica 8. Asistencia escolar y montos crecientes de las becas de Progres-Oportunidades.....</i>	<i>107</i>
 <i>Mapa 1. Porcentaje de población en situación de pobreza de capacidades a nivel municipal, 2005.</i>	 <i>57</i>
<i>Mapa 2. Cobertura de Progres-Oportunidades, 2009.</i>	<i>58</i>
<i>Mapa 3. Países que ya contaban en el 2008 con programas de transferencias condicionadas.</i>	<i>145</i>

1.- Introducción

1.1.- Objetivo de la investigación

La pobreza puede ser la expresión más cruel de un orden social, también la más común, y frecuentemente es la más tolerada. En México se vive la denominada *cultura de la pobreza*, dada la mayoritaria aceptación, incluso resignación a que existan amplios niveles de pobreza y desigualdad en la distribución de la riqueza.

A pesar de existir diversas formas de conceptualizar y medir la pobreza, podemos establecer con certeza que es un fenómeno social que afecta la vida de millones de familias mexicanas. No sólo se presenta como un conjunto de carencias materiales, de hecho, la pobreza constriñe decisiones y acciones, limita la autonomía de los individuos, esto es, su capacidad de ser y hacer libremente en el mundo.

Si bien la ciencia tiene sentido por sí misma en tanto es el esfuerzo sistemático por explicar la realidad, para el caso que nos interesa aquí, la realidad social, el estudio de la pobreza se convierte en una necesidad de orden moral, teniendo como objetivo trascenderla. Por ello, incluir la perspectiva sociológica en su análisis es una labor fundamental para alcanzar un entendimiento pleno de las vías en que el Estado emplea y puede utilizar sus recursos económicos, materiales, humanos, de información y simbólicos para transformar fenómenos sociales como la pobreza.

Es indispensable incorporar en las políticas públicas la idea de que la interacción entre la ciudadanía y el gobierno, en una faceta tan específica como lo es el funcionamiento de un programa social, se encuentra delimitada por algo más complejo que la maximización de utilidades de los individuos. Entender al “beneficiario” como *agente*, inserto en un contexto histórico, social y cultural, con experiencias y expectativas, y dotado de un *habitus*, ampliará las posibilidades de instrumentar políticas más eficaces.

En México, actualmente el mayor esfuerzo gubernamental para atender a la población en pobreza es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, llamado Programa de Educación, Salud y Alimentación o *PROGRESA* de 1997 a 2002¹. Progres-Oportunidades tiene como finalidad *contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa*², por ello, en esta investigación se considera necesario convertirlo en objeto de estudio, buscando establecer sus alcances y limitaciones, así como elaborar propuestas para incrementar el impacto de la política pública mexicana en el combate a la pobreza.

¹ En 2002 cambia su nombre aunque de manera general mantiene el mismo funcionamiento. A lo largo del trabajo se hará referencia a este como Progres-Oportunidades.

² (CNPDHO, 2010A).

En este sentido, el presente trabajo plantea como objetivo general responder a la pregunta ***¿Cuáles son los alcances y las limitaciones de Progres-Oportunidades en la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza?*** Para responder a esta interrogante se partirá del proceso de evaluación externa de largo plazo a diez años de implementado Progres-Oportunidades en áreas rurales, ciclo que incluyó 16 investigaciones³ sobre los efectos del Programa en su población beneficiaria.

Es de suma importancia destacar que la totalidad de los insumos de información que son punto de partida para la elaboración de este documento están disponibles al acceso público, asimismo, que el análisis propuesto busca recabar la riqueza de la discusión de tipo técnico en el marco de los procesos de evaluación externa del Programa. No omito mencionar que la observación en campo que tuvimos oportunidad de realizar nos permitió contextualizar mejor las fuentes documentales y conocer el funcionamiento de Progres-Oportunidades por cuenta propia y de viva voz tanto de las familias beneficiarias como de los promotores sociales, operadores últimos del Programa y quienes literalmente entran hasta la casa de las familias más pobres de México.

1.2.- Preguntas de investigación y estructura del documento

Para responder a la pregunta de investigación referida *¿Cuáles son los alcances y las limitaciones de Progres-Oportunidades en la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza?* Este trabajo se desagrega en las siguientes preguntas específicas:

- *¿Cómo se ha definido el concepto de pobreza y cómo se ha medido esta?*
- *¿Cuál es el contexto de las políticas sociales en que surge Progres-Oportunidades?*
- *¿Cómo funciona el Programa? ¿A qué responden los distintos elementos de su diseño?*
- *¿Cómo se evalúa Progres-Oportunidades? ¿Cuáles han sido sus resultados más importantes?*
- *Desde una propuesta de modelo integral de evaluación ¿cuáles son los principales factores que han intervenido en la capacidad del Programa de romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza desde su creación en 1997 y hasta la fecha?*
- *Finalmente ¿qué recomendaciones se pueden emitir en torno de Progres-Oportunidades para incrementar actualmente la eficacia del combate a la pobreza en México?*

³ Las investigaciones que forman parte del ciclo de evaluación referido, así como todas las que han formado parte de la evaluación externa de Progres-Oportunidades desde su inicio pueden ser consultadas en: <http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/index.php>.

Para alcanzar el objetivo planteado el trabajo se divide en seis apartados posteriores a la presente introducción, los cuales se estructuran como sigue: para proveer de un marco de referencia, el capítulo 2 explora la idea de pobreza como categoría teórica, comenzando el recorrido histórico-conceptual en la Ley de Pobres inglesa del s. XIV. Enseguida, conforme al trabajo de Lomelí Vanegas (2010) veremos como la definición de pobreza se ha encontrado vinculada muy de cerca a la noción de desarrollo, en este sentido son sobresalientes las reflexiones de Adam Smith, Thomas Malthus y John Stuart Mill. Después de un breve paréntesis dedicado al materialismo histórico, proseguimos con destacados pensadores en el S. XX como Seebom Rowntree, a quien se le atribuye la primera reflexión sistemática de la pobreza utilizando una medida absoluta, y en contraposición a su enfoque de subsistencia presentaremos la invaluable contribución de Peter Townsend de *pobreza relativa*. Desde la filosofía política, con John Rawls veremos la relevancia de los criterios de distribución para la elaboración de políticas encaminadas a la igualdad y reducción de la pobreza, plasmadas en su *Teoría de la Justicia* (1971).

El mismo capítulo 2, en su segunda sección, incursiona en el tema de los métodos para la medición de la pobreza, aspecto que si bien se encuentra íntimamente relacionado con la cuestión conceptual, desde la óptica de las políticas públicas convierte el problema de definir la pobreza en una tarea técnica para la asignación de los recursos del Estado, que por supuesto son escasos. Como parte de las definiciones univariantes el punto de partida son las líneas de pobreza, retomadas por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del gobierno federal mexicano; se describen las líneas de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial. En cuanto a las mediciones multidimensionales se reseñan la de *Necesidades Básicas Insatisfechas* introducida por la CEPAL en los años 80's, el *Método de Medición Integrada de la Pobreza* (MMIP) de Julio Boltvinik, la metodología oficial para la medición de la pobreza en México, la *Medición Multidimensional de la Pobreza* del CONEVAL y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), basado en el enfoque de capacidades humanas de Amartya Sen. Posteriormente se ofrecen algunas reflexiones acerca de los conceptos de *capital humano* de Alfred Schultz y Gary Becker y las categorías de *capital económico, cultural, social y simbólico* de Pierre Bourdieu. Una vez expuestos los elementos anteriores, el capítulo 2 finaliza con el tema de la reproducción de la pobreza crónica, o como la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades lo llama, el *círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza*.

El capítulo 3 brinda a la investigación el contexto histórico de la política social, se encuentra dividido en dos partes, la primera relata su desarrollo en el caso mexicano, en la segunda parte se consideran las transformaciones más recientes que ha sufrido la política social en Latinoamérica. Para México, decidimos comenzar el recuento desde el período colonial porque, si bien no pueden todavía ser llamadas políticas sociales, desde ese período se lleva a cabo la atención a grupos considerados desvalidos, siendo el papel protagónico de la iglesia católica. A partir de la Reforma veremos el involucramiento de manera mucho más profunda el Estado en la asistencia social y cómo desde entonces el discurso

gubernamental se va transformando en objetivos, responsabilidades y desde luego en sus mecanismos para alcanzar a ser lo que hoy llamamos políticas públicas, y como parte de estas las políticas sociales y de combate a la pobreza. Encontraremos que a partir de la Constitución de 1917 surgen diversas instituciones encargadas de llevar el bienestar a la población: la Reforma Agraria, la creación del IMSS y el DIF. Posteriormente se vuelve indiscutible para el gobierno mexicano la necesidad de realizar proyectos para zonas y/o grupos específicos: PIDER, SAM, COPLAMAR y PRONASOL son abordados también en este apartado.

En la segunda sección del capítulo 3 se examinan las modificaciones más importantes en la manera de hacer política social en Latinoamérica, producto de las reformas de ajuste estructural, lo que nos servirá de punto de partida para entender Progres-Oportunidades. El hilo conductor de este análisis es el documento de Susana Sottoli (2000) *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*. Las áreas abordadas respecto a este tránsito de un modelo tradicional de hacer políticas hacia un esquema emergente son: plantear como su objetivo principal el combate a la pobreza; desarrollar intervenciones focalizadas a grupos vulnerables abandonando los beneficios universales; dirigir las intervenciones no obstante no atender a grupos con mayor capacidad de movilización política; compartir el Estado las responsabilidades con la sociedad civil, iniciativa privada, familia y los destinatarios mismos de la política; utilizar una lógica de proyectos en vez del ejercicio centralizado; apertura al financiamiento internacional y privado; surgimiento de nuevos temas como equidad de género y el desarrollo infantil; buscar integrar las políticas económica y social; y establecer como sus ideales los derechos humanos, la ciudadanía y la igualdad de oportunidades en vez del universalismo. Hallaremos que Progres-Oportunidades es un programa profundamente inmerso en el nuevo modelo de la política social.

En el capítulo 4 se analiza el diseño y funcionamiento de Progres-Oportunidades, comenzando por el balance de la política social mexicana hacia mediados de la década de los 1990's. El diagnóstico de la problemática que va a atender el naciente programa se revisa con base en documentos académicos cuya autoría recae principalmente en Daniel Hernández Franco y Santiago Levy, quien en conjunto con José Gómez de León son considerados los principales arquitectos de Progres-Oportunidades. En este capítulo se detallan el funcionamiento actual del Programa, la definición de su población potencial, selección de población objetivo, componentes y esquema de apoyos-corresponsabilidades, así como su operación. Lo anterior buscando explicar a qué responden los distintos elementos de su diseño. Se utilizan primordialmente fuentes de información oficiales de la SEDESOL y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, unidad responsable del Programa.

El capítulo 5 está dedicado a la evaluación externa de Progres-Oportunidades y cumple la función de sentar las bases para la propuesta de modelo integral de evaluación que presentaremos. Aquí se describen los objetivos y las principales

metodologías de evaluación del Programa, enfatizando el diseño experimental o uso de un grupo control para calcular, desde un enfoque cuantitativo, el impacto atribuible a su intervención en indicadores económicos, de educación, salud y nutrición. Se explican en este capítulo las principales fuentes de información de la evaluación, las encuestas tipo panel para hogares beneficiarios en zonas rurales y urbanas. Asimismo, se presentan los resultados (cuantitativos y cualitativos) que estos ejercicios de evaluación han arrojado, distinguiendo entre el período 1997-2006 y la evaluación 2007-2008, la evaluación de largo plazo en zonas rurales a diez años de implementado el Programa, proceso que se detalla ampliamente en este capítulo.

En el capítulo 6, como su título lo sugiere, se ofrece una *Perspectiva de los alcances y limitaciones de Progres-Oportunidades a través de una propuesta de modelo integral de evaluación*. Esta sección del documento busca hacer una aportación desde dos perspectivas. Primero, en cuanto al modelo de evaluación mismo, en segundo lugar, al aplicar el modelo al Programa después de más de diez años de su puesta en marcha.

El modelo integral de evaluación se construyó desde la conceptualización sobre la equidad educativa de Marc Demeuse. En ella se consideran cuatro principios: 1) igualdad en el acceso, 2) igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje, 3) igualdad en los logros o resultados, y 4) igualdad en la realización social de esos logros. Si bien Demeuse analiza específicamente el tema de la educación, nos propusimos ampliar esa visión a la nutrición y la salud, acorde a la óptica de Progres-Oportunidades. Articulamos estos cuatro criterios de equidad con los procesos operativos del Programa y el resultado es la concatenación necesaria desde la perspectiva del capital humano para evaluar un programa que busca contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los elementos del modelo que proponemos son: *I) incorporar al Programa a los hogares en situación de pobreza: focalización y cobertura, II) entregar monetariamente los apoyos, III) mediante el esquema de apoyos-corresponsabilidades, detonar la demanda de servicios públicos de educación y salud, IV) certificar verazmente el cumplimiento de corresponsabilidades, V) proveer con calidad los servicios de atención a la salud y educación a los que tienen acceso las familias del Programa, VI) generar capital humano, y VII) ofrecer puertas de salida a los ex becarios a través de la demanda de fuerza de trabajo calificada para su inserción laboral.*

La aportación más sustantiva de esta investigación surge precisamente al aplicar el modelo de evaluación a Progres-Oportunidades. Es importante destacar que se delimitan apropiadamente los ámbitos de responsabilidad de la Coordinación Nacional del Programa, los sectores salud y educación, y se mencionan a su vez los factores externos pero no por ello menos relevantes para el éxito del Programa como lo son los mercados regionales y locales. Así, a manera de un estudio de gabinete cuyos insumos fueron principalmente los documentos técnicos de la evaluación externa del Programa (aunque no exclusivamente) el balance final obtenido sobre el desempeño de Progres-Oportunidades se compone de 15

alcances o fortalezas, 12 limitaciones, así como la recuperación o elaboración de 16 recomendaciones vinculadas con las áreas de oportunidad identificadas. El resultado muestra que el diseño del Programa requiere revisarse para aumentar la captación de los becarios y para delinear un modelo acorde a la dinámica familiar en áreas urbanas, asimismo mejorar la calidad de los servicios de educación y salud es fundamental. La investigación sugiere que Progres-Oportunidades ha tenido que remar contra corriente al enfrentarse a mercados locales poco dinámicos que no ofrecen empleo bien remunerado ni de alta cualificación.

Las conclusiones plantean de que manera, a pesar de enfrentar importantes retos y desde luego requerir de políticas complementarias, Progres-Oportunidades es sin lugar a dudas un acierto indiscutible en la política social mexicana y puede ser tomado como referencia por países que buscan atacar la pobreza intergeneracional mediante una política que es una medida redistributiva del ingreso en el corto plazo, a la vez que una inversión en el capital humano de los individuos en el largo plazo.

2.- Aproximación conceptual a la pobreza y su medición

2.1.- Marco conceptual. La pobreza como categoría teórica

Para incursionar en nuestro tema de estudio iniciaremos por establecer que el análisis del fenómeno social de la pobreza es sumamente amplio y complejo. Prácticamente todos los pensadores que son referente en las ciencias sociales han ofrecido una reflexión en torno al tema de la pobreza y lo han hecho a través de muy diversos enfoques y metodologías. Casi en ningún caso, la manera en que se ha conceptualizado la pobreza ha estado exenta de tendencias filosóficas, políticas, ideológicas o inclusive religiosas.

A la par, podemos concebir que el modelo que un Estado utiliza para hacer frente a la pobreza es un constructo histórico y en cada contexto habrá restricciones en cuanto a las responsabilidades y atribuciones para atender la cuestión pública, las que oscilan desde constituir la reducción de la pobreza como la razón de ser de un gobierno, hasta sencillamente ser un tema al margen de su agenda o inclusive ajeno a sus objetivos. En esta investigación nos aproximaremos al fenómeno social de la pobreza desde una perspectiva muy específica, la de la actual política social mexicana. Así, la discusión en la que incursionaremos tomará de esta amplia oferta, sólo algunas perspectivas, las que tienen incidencia en la discusión teórica sobre la forma en que se combate la pobreza en nuestro país.

El primer esfuerzo que podemos considerar institucionalizado del Estado por tratar con el problema de la pobreza son las Leyes de Pobres emitidas desde el s. XIV en Inglaterra y Gales. Las Leyes de Pobres, en su período medieval, se lanzaron para hacer frente la debacle de la economía agrícola que conllevó la peste negra, buscando que todo individuo apto para el trabajo se incorporara a este. Posteriormente la Ley de Pobres de la era Tudor, s. XV y XVI, se emitió para tratar con vagabundos y mendigos. Finalmente la Ley de Pobres Isabelina, s. XVII, construyó un sistema de parroquias en que se brindaba ayuda a los llamados pobres impotentes o impedidos para trabajar por enfermedad o vejez.

Desde la Ley de Pobres hasta nuestros días, la concepción de lo que se ha denominado pobreza se ha encontrado en constante redefinición. Lomeli Vanegas (2010) propone considerar que la pobreza ha estado históricamente circunscrita a la idea de desarrollo. Tras la creciente relevancia de la actividad comercial durante el decaimiento de la estructura productiva feudal, el desarrollo era equiparable con el crecimiento económico de las naciones y era natural que el bienestar o la ausencia de este se asociara a los niveles de riqueza. Por ello, en la economía se comenzó a gestar que el problema de la pobreza recaía en la asignación ineficiente de los recursos, hecho que se corregiría conforme se expandieran y consolidaran los mercados. Adam Smith presentó lo anterior desde el siglo XVIII en *La Riqueza de las Naciones*, incentivando uno de los mayores debates en torno a la manera de reducir la pobreza y que sigue vigente hoy en día. Esto es, respecto a las funciones y eficiencia del mercado y del Estado como mecanismos para la distribución de los recursos.

Thomas Malthus incluyó la variable demográfica en su reflexión acerca del desarrollo económico y social. Es bien conocida su desfavorable prospectiva acerca del acelerado crecimiento poblacional y la limitada capacidad en la provisión de alimento. Ello llevó a la conclusión de que había elementos inherentes al desarrollo que no permitirían superar la pobreza: *la pobreza sería un freno natural al crecimiento demográfico, lo que en principio implicaba que habría que resignarse a que fuera un elemento permanente del capitalismo*⁴.

Stuart Mill es uno de los primeros autores que introduce el problema de la exclusión como génesis de la pobreza. Propuso el empleo de la política gubernamental para generar igualdad entre los participantes de un sistema económico, detonando así la discusión acerca de la política social. En este sentido, Stuart Mill es punto de partida de muchos pensadores en el debate sobre la pobreza.

A manera de paréntesis, consideramos fundamental hacer una mención con respecto de toda una corriente ideológica que durante los siglos XIX y XX alimentó el pensamiento social y promovió profundas transformaciones. El enfoque del *materialismo histórico* propuesto por Karl Marx y Friedrich Engels aludió a las relaciones en torno de los medios de producción y el conflicto resultante de ellas como motor de la historia. Estas relaciones sociales, plantearon, resultaban en la división en dos grandes clases sociales principalmente, una poseedora de los medios de producción y otra que al no poseerlos, requería de vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario. Si bien la forma en que se ha producido la riqueza se ha cambiado a través del tiempo, esta división en clases sociales ha permanecido esencialmente intacta según Marx y Engels, siendo la clase trabajadora quien aporta el plusvalor a las materias primas convirtiéndolas en mercancías y la clase poseedora quien acumula la riqueza resultante.

A diferencia de otras proposiciones que han emprendido la tarea de entender la pobreza y sus orígenes, el *materialismo histórico* impulsó un programa político revolucionario en busca de establecer un proyecto de sociedad en que se anularan las relaciones de explotación descritas, esto a través de la socialización de los medios de producción. Es por lo anterior, que desde el *materialismo histórico* no podemos considerar que exista una mención directa a las políticas sociales, al menos no como las buscamos inspeccionar en lo concerniente a esta investigación.

Retomando la evolución del concepto de pobreza, a principios del siglo XX a Seebohm Rowntree se le atribuye el primer análisis sistemático sobre la pobreza⁵. En York, Rowntree utilizó una medida absoluta de pobreza o subsistencia, “*cuyos ingresos totales resultan insuficientes para obtener el mínimo necesario para el*

⁴ (Lomeli Vanegas, octubre-diciembre 2010, p. 59).

⁵ (Ziccardi, octubre-diciembre 2010B, p. 26).

*mantenimiento de su rendimiento puramente físico.*⁶ Así, Rowntree fue de los primeros en trazar una línea de pobreza basándose en criterios nutricionales y los recursos económicos que permitirían conseguirlos estableciendo el ingreso necesario para satisfacer un mínimo de estándar de vida.

Theodor Schultz expuso desde un enfoque estrictamente económico, la *teoría del capital humano*. Presentó la estrecha relación entre escolaridad, habilidades, o capacitación para el trabajo y la productividad e incorporación de los individuos en el mercado, es decir, la productividad de los individuos o su capacidad de transformar insumos en productos. En este sentido, Schultz fue uno de los primeros autores en considerar la educación como una inversión voluntaria y consciente. Hoy en día, basados en este enfoque, desarrollado posteriormente por Gary Becker⁷, se estudian los retornos económicos de la educación y se reconoce la importancia de esta o su ausencia como factor asociado a la inserción laboral y al ingreso.

John Maynard Keynes es probablemente el autor más identificado con la intervención del Estado en la vida económica pública. Durante la primera mitad del siglo XX, propuso emplear políticas fiscales y monetarias para contrarrestar los efectos adversos del ciclo económico cuando este entraba en recesión. Hasta la fecha, el debate entre intervencionismo y liberalismo alimentado por la obra de Keynes sigue siendo un tema imprescindible de la política pública.

Hacia mediados del siglo XX, al terminar la segunda guerra mundial, se lleva a cabo la restructuración de los países industrializados que da origen al Estado de bienestar. Como trasfondo, se considera que los mercados competitivos son los mecanismos más eficientes de asignación de los recursos, sin embargo esa distribución pudiendo no ser equitativa, justifica la intervención gubernamental. Así, se incluye en la agenda del Estado de bienestar la *cuestión social* y se sustenta la necesidad de diseñar e implementar las políticas sociales⁸.

Por otra parte, entre los años cincuentas y setentas, el *estructuralismo latinoamericano* o *teoría de la dependencia* volteó la mirada a una interpretación histórica del problema del subdesarrollo y la pobreza en la región. A diferencia de los postulados teóricos reseñados anteriormente, que se supondrían atemporales en su aplicación, este nuevo enfoque reflexiona acerca del tipo de inserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial. La visión que se ofrece mediante la distinción *centro-periferia* es que el papel de las naciones latinoamericanas es secundario (*periferia*) y en desventaja por estar encaminado a proveer materias primas y de escaso valor agregado. Dos Santos, Furtado, Faletto y Cardoso son algunos de su principales exponentes.

⁶ (Rowntree citado en Townsend, 2009-2010, p. 9).

⁷ (Becker, 1983).

⁸ (Ziccardi, 2006, p. 7).

Peter Townsend criticó la propuesta de “subsistencia” de Rowntree porque considera que es sumamente arbitrario determinar cuál es el ingreso mínimo que permite alcanzarla. Desde cualquier perspectiva los hogares pueden ahorrar en una cosa u otra para hacer rendir más y más sus recursos, sustituir bienes de consumo generalizado por otros más baratos sin disminuir su ingesta calórica y nutricional⁹. Townsend hizo una contribución importante al introducir el concepto de *pobreza relativa*. Consideró que “pobreza” y “subsistencia” requieren ser definidos con base en los recursos disponibles para una sociedad y tiempo específico, el rendimiento físico de los individuos no forzosamente garantiza su bienestar psicológico, mucho menos toma en cuenta las implicaciones sociales que esto tiene.

Para Townsend, en un contexto dado, alguien es pobre en comparación con el estándar de vida generalmente aceptado de una sociedad. En este sentido podríamos decir que su aproximación es similar a la idea de inclusión, porque admite que los individuos necesitan participar con patrones vida, costumbres y actividades en la sociedad de la que forman parte¹⁰. En su ensayo “*El significado de la pobreza*” (1962), explica que la pobreza es un proceso dinámico, no se trata de Robinson Crusoe viviendo en una isla desierta, los individuos requieren de relacionarse e interactuar en la familia, el trabajo y la comunidad. Afrentan presiones a las que tienen que responder con el consumo de bienes y servicios, por lo tanto la pobreza no es un estado absoluto, sino más bien una privación relativa porque la sociedad misma impone obligaciones a sus miembros: “*Nuestra teoría general, por tanto, debería ser que los individuos y las familias cuyos recursos, a lo largo del tiempo, se sitúan seriamente por debajo de los recursos demandados por el individuo o familia promedio de su comunidad, ya sea ésta una comunidad local, nacional o internacional, viven en la pobreza*”¹¹

John Rawls, desde la filosofía política, es uno de los pensadores más importantes para el estudio de la pobreza. En *Teoría de la Justicia* (1971) discute la relevancia de los criterios de distribución, sugiriendo tres preguntas esenciales¹²: ¿quiénes deben ser los sujetos de la distribución? ¿Cuáles deben ser los objetos de esta distribución? Y ¿Qué mecanismos deben usarse para llevarla a cabo?

Con respecto a la primera pregunta, Rawls muestra que si los sujetos se conciben como pasivos la instrumentación de políticas muy probablemente recaerá en prácticas paternalistas, si se les entiende como maximizadores de utilidad se buscará proveerles de bienes y servicios para incrementar rendimientos, ahora bien, desde una visión kantiana, entendiendo a los sujetos como fines en si mismos, se instrumentarán políticas orientadas a que lleven a cabo sus planes de vida¹³. Los objetos de la distribución también pueden variar acorde a la

⁹ (Townsend, 1962).

¹⁰ (Ziccardi, octubre-diciembre 2010B).

¹¹ (Townsend, 1962, p. 15).

¹² (Dieterlen, 2010, p. 12-14).

¹³ (Ibídem).

perspectiva del Estado. Se puede tratar de bienes o de servicios como la educación, la atención a la salud, dinero en efectivo, agua, vivienda o energía eléctrica. En cada caso habrá implicaciones económicas y costos que el Estado puede o no, estar dispuesto a asumir. En cuanto al tercer elemento, los criterios de la distribución, siempre está presente la noción de escasez, es por ello, en primer lugar, que existe quien no los posea de manera suficiente. Al ser siempre limitados estos objetos de la distribución, los esquemas que se empleen para racionarlos son fundamentales en el ejercicio público. Considerando lo anterior, Rawls expone que es de suma importancia que los criterios de la distribución sean objetivos, públicos, transparentes y eficientes.

Para las últimas dos décadas del siglo XX, el enfoque que ha llegado a predominar la cuestión pública en los países industrializados y que sigue teniendo una importante influencia en la política económica y social de Latinoamérica, es un considerable retroceso del Estado frente al mercado. Teniendo como trasfondo el colapso de la URSS y fin de la guerra fría, la dirección en que incursionaron los EEUU y el Reino Unido como principales líderes de esta transición, ha considerado que las interferencias con el libre funcionamiento del mercado solamente habían provocado ineficiencia económica y no habían logrado acelerar el desarrollo.

En este contexto, e incorporando otros factores intrínsecos a las naciones latinoamericanas, se detonó toda una serie de medidas predominantemente económicas, las *reformas ajuste estructural*. En complemento a estas transformaciones los gobiernos de la región adoptaron un paquete de políticas sociales dirigidas a la población pobre extrema, buscando que no entraran en contradicción con los incentivos individuales para buscar mejores ingresos vía el mercado. Más adelante se tratará el tema en el apartado *El nuevo modelo de política social para Latinoamérica*.

En paralelo, se va incorporando al debate social la idea de que el desarrollo no es reflejado exclusivamente en el crecimiento económico de las naciones y el ingreso por habitante. Se comienza a considerar como indicador de bienestar el acceso a un conjunto de bienes y servicios cada vez más generalizados en las naciones en vías de industrialización. Subsecuentemente, la noción de pobreza se va ampliando más allá de lo estrictamente económico e incluye indicadores sociales básicos que buscan reflejar la mejoría en las condiciones de vida de la población en general. Como veremos a continuación, actualmente se incorpora dentro de esta percepción ampliada, la capacidad de los individuos para ejercicio de sus libertades, haciéndolo coincidir con el pleno ejercicio de la ciudadanía¹⁴.

¹⁴ (Lomelí Vanegas, 2010, p. 58).

2.2.- La complejidad en la medición de la pobreza

Medir la pobreza o distinguir en una población quien sí y quien no se encuentra en tal condición es algo muy diferente a conceptualizarla teóricamente. La identificación y medición de la pobreza ha sido una herramienta de los gobiernos para funcionar como criterio de asignación y distribución de recursos, que como antes esbozamos, son escasos. Durante el siglo XX los niveles de pobreza se midieron casi exclusivamente a través del ingreso del trabajador y en relación con lo necesario para acceder a un conjunto de bienes básicos. Esto se suscitó en gran medida por las dificultades metodológicas y la información disponible para involucrar más variables.

Una de las definiciones univariables para la medición de la pobreza más comunes por su facilidad de cálculo es a través del ingreso o consumo, plasmado en las *líneas de pobreza*. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se considera la pobreza como la privación o la falta de recursos económicos necesarios para cubrir ciertas necesidades. Acorde a la profundidad de estas carencias se pueden concebir niveles de pobreza, el PND 2007-2012 da las siguientes definiciones¹⁵:

Pobreza alimentaria: *es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.*

Pobreza de capacidades: *es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.*

Pobreza patrimonial: *es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.*

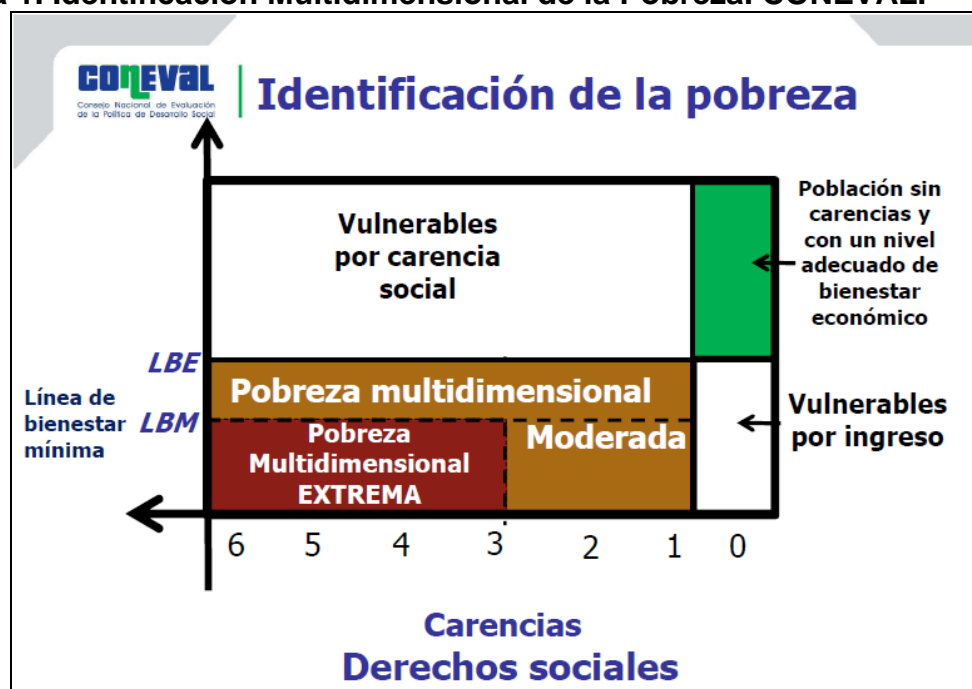
Otro tipo de enfoque para la medición de la pobreza son las metodologías multidimensionales. Entre estas, tenemos la de *necesidades básicas insatisfechas* (NBI) que introdujo en los años ochenta la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). El método considera variables de bienestar que al estar o no presentes aportan a un indicador general. Determinar cuáles son las *necesidades básicas* se encuentra acotado en primer lugar por la disponibilidad de la información y los límites para establecer si se satisface o se carece del elemento en cuestión. Bajo esta técnica se puede considerar en situación de pobreza a un hogar desde una necesidad básica insatisfecha o a partir de dos o más. Como ejemplo tenemos algunos de los elementos más comunes que son considerados por las NBI:

¹⁵ (Presidencia de la República, 2007, p. 145-146). Retoma las líneas de pobreza elaboradas por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza del 2002.

- Materiales de la vivienda.
- Hacinamiento; considerado a partir de más de dos personas por habitación en una vivienda sin contar las destinadas para cocinar.
- Acceso a una fuente de agua mejorada.
- Sistema de eliminación de excretas.
- Asistencia a la escuela de los menores.

Por otra parte, Julio Boltvinik consideró las limitaciones de los dos métodos más tradicionales de medición de la pobreza, los anteriormente descritos de líneas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. Propuso en 1990 el *Método de Medición Integrada de la Pobreza* (MMIP), mismo que en 1991-1992 readecuó para consolidar su variante mejorada¹⁶. El MMIP propone considerar por hogar, ingreso corriente, activos no básicos y capacidad de endeudamiento, patrimonio, acceso a bienes y servicios gratuitos, tiempo libre y disponible para trabajo doméstico, educación y reposo, y los conocimientos de las personas¹⁷. Asimismo, toma en cuenta las economías de escala, por tanto no utiliza una línea de pobreza *per cápita* igual para todos o adulto equivalente, sino que reconoce cada hogar según su tamaño.

Figura 1. Identificación Multidimensional de la Pobreza. CONEVAL.



Fuente: Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza. CONEVAL (2009).

¹⁶ (Boltvinik, 2010).

¹⁷ En *México: país de pobres*, Araceli Damián realiza un comparativo de las cifras de población en pobreza utilizando los métodos del MMIP y la Medición Multidimensional hecha por CONEVAL. (Damián, 2011).

En 2010 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) emitió la *Medición Multidimensional de la Pobreza*¹⁸ (Figura 1), que conforme a lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social estaba obligado a tomar en consideración al menos los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente *per cápita*.
- Rezago educativo promedio en el hogar.
- Acceso a los servicios de salud.
- Calidad y espacios de la vivienda.
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- Acceso a la alimentación.
- Grado de cohesión social.

Actualmente, son comunes a nivel internacional los ejercicios que incorporan diversidad de variables para dar cuenta del bienestar. Incluyen elementos como el acceso al agua, gobernanza, participación política y social, sustentabilidad del ambiente, calidad del empleo, participación por género, derechos humanos, corrupción, competitividad y confianza en las instituciones, por nombrar algunos.

Como parte de las metodologías multidimensionales de medición de la pobreza, encontramos el denominado enfoque de *capacidades*. Uno de sus representantes es Partha Dasgupta, quien también construye un índice mediante la agregación de variables. Parte de indicadores de la nutrición, el alojamiento, la ropa, el agua potable y los cuidados médicos, por ser todos estos indispensables para la sobrevivencia. Complementariamente, el índice integra variables que tienen como objetivo medir libertades políticas y civiles, buscando proveer un referente del grado en que las personas pueden integrarse en las estructuras económica, política y legal. Como un tercer elemento, el índice está conformado por lo que él llama *logros*, como la tasa de alfabetismo, sobrevivencia infantil, disminución de la discriminación y esperanza de vida.

La perspectiva de *capacidades* ofrecida desde fines de los años setenta por Amartya Sen, es una de las propuestas más retomadas en el pensamiento de nuestros días. Sen a diferencia de la economía tradicional, no pone el énfasis en los bienes en sí mismos, sino en lo que los bienes producen en las personas. Así, critica la medición de la pobreza basada en el ingreso o consumo por el hecho de que se estarían considerando como un fin y no como un medio. El énfasis para Sen está en las *capacidades básicas* (*capabilities* en inglés) de los individuos como elementos que les permiten funcionar en una sociedad y que les brindan la posibilidad de ser y hacer, esto es, contar con *libertad positiva* y acceder al bienestar.

Para Sen, las *capacidades* no tienen un valor instrumental, sino intrínseco, el individuo las aprecia en sí mismas porque las considera valiosas como parte de un

¹⁸ (Diario Oficial de la Federación, 3 de noviembre de 2010). Previamente el mismo CONEVAL publicó los mapas con el Índice de Rezago Social como una primera aproximación multidimensional, contando con la ventaja de ser desagregable a nivel municipal.

estilo de vida que considera vale la pena vivir. Desde esta perspectiva, el desarrollo es un proceso continuo de ampliación de las capacidades humanas de los individuos, y la pobreza es entonces la carencia de las “capacidades básicas” que privan al individuo de la posibilidad de elegir sobre su propia vida y de transformarla con su esfuerzo de acuerdo a los proyectos que éste valora¹⁹.

Indiscutiblemente, el referente primordial de la operacionalización del enfoque de las *capacidades humanas* es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), utilizado hoy en día por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El IDH contempla longevidad, conocimientos y acceso a recursos. Como indicadores de estas dimensiones se sirve de la esperanza de vida al nacer, las tasas de alfabetización y matriculación escolares y el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, respectivamente.

Como podemos apreciar, paulatinamente la pobreza ha dejado de ser entendida exclusivamente como un estado económico, para ampliarse a más dimensiones de la existencia humana. Precisamente esta tendencia es la que nos permite proponer involucrar algunas de las categorías más relevantes de la sociología contemporánea.

La conexión entre sociología y economía, desde la perspectiva de las políticas sociales, generalmente se ha visualizado como compleja por la necesidad de operacionalizar conceptos un tanto abstractos de la sociología para incorporarlos a manera de variables observables y cuantificables como lo hace el análisis económico y que son necesarias para la toma de decisiones. Esta problemática no es ajena al tema que aquí nos interesa, sin embargo insistiremos en que el empleo de las categorías sociológicas, a continuación sugeridas, enriquece la discusión sobre el combate a la pobreza.

Max Weber, como uno de los máximos representantes de la sociología clásica, fue probablemente el primero en sugerir una ubicación, que hoy llamaríamos multidimensional, del individuo en la estratificación social. Weber distinguió tres ámbitos: clase económica, estatus y poder (que en su tiempo analizó a través de la asociación político-partidaria). Su propuesta es punto de partida obligado en el tema de la estratificación social.

Por su parte, Pierre Bourdieu expuso una visión que por su capacidad explicativa buscamos incorporar a esta discusión sobre la pobreza. Examinar las nociones provistas por el sociólogo francés es de gran valor precisamente porque, al igual que la visión de Weber, no se circunscriben restrictivamente a un solo ámbito de la interacción social. Sociológicamente hablando, Bourdieu escribe desde el constructivismo-estructuralista porque busca trascender la dicotomía clásica del debate sociológico; *individuo-estructura*, y al hacerlo retoma elementos de dos grandes corrientes. En primer lugar, en tanto estructuralista, afirma que ajenas a la conciencia existen estructuras objetivas (reglas e instituciones). Por otra parte,

¹⁹ (Sen, 1982).

como constructivista, considera que los esquemas de percepción y valoración de lo social son interiorizados y creados.

Esta *interiorización*, se presenta a partir de dos elementos principalmente, como *inculcación* de la cultura, generalmente promovida por agentes dotados de autoridad, por ejemplo en la familia o en la escuela. En segundo lugar, la *incorporación*, basada en la experiencia del agente al participar en el mundo social. La *inculcación* y la *incorporación* son la génesis del *habitus*, concepto central en la obra de Bourdieu. El *habitus* puede ser entendido como conjunto de disposiciones para las prácticas sociales, como una propensión o inclinación a hacer, tanto como estructura cognitiva a la vez que moral. Debemos tomar en cuenta que este no es inamovible, es un esquema o mejor dicho un sistema de esquemas interiorizados que está abierto a nuevas experiencias por lo que se reconstruye constantemente al ser afectado por estas. En resumen, el *habitus* es *aquello que hace que los agentes dotados del mismo, se comporten de cierta manera en ciertas circunstancias*²⁰ por lo que brinda homogeneidad y regularidad a las acciones, participa de la reproducción de lo social. Al ser compartido, es viable hablar de un *habitus de clase*.

El *campo*, es otro término esencial de la sociología de Bourdieu. Este puede ser tomado como una esfera de la vida social que al ser relativamente autónoma tiene sus propias reglas (Niklas Luhmann afirmó que los sistemas cerrados tienen su propio lenguaje). Las reglas son históricamente configuradas y por tanto pueden modificarse a través del tiempo. Así, nos podemos referir entonces al *campo económico*, *campo político*, *campo científico*, *campo religioso*, etcétera. Y es en estos *campos* que los agentes ponen en juego sus recursos, compitiendo con otros para la consecución de sus intereses. Siendo la distribución de los recursos asimétrica, por ello los agentes forman jerarquías al interior de los campos.

Un tercer elemento que queremos destacar de la obra de Bourdieu, se refiere a los recursos como *capitales*. De acuerdo con esta postura, los recursos con que cuentan los agentes y que ponen en juego en los distintos campos, se presentan a manera de cuatro especies de capital: *económico*, *cultural*, *social* y *simbólico*.

- *Capital económico*: es el más sencillo de entender por su uso cotidiano. El dinero y la riqueza material son sus formas más evidentes como recurso de los agentes para interactuar con otros. Invariable y objetivamente, quien cuente con más *capital económico* se encontrará en una posición jerárquicamente superior en comparación con alguien que posea menos.
- *Capital cultural*: puede desplegarse en tres formas: 1) *incorporado*, a manera de conocimientos, habilidades, cualificaciones intelectuales, o como el lenguaje; 2) *institucionalizado*, por ejemplo como diplomas escolares y universitarios; y 3) *objetivado*, es decir materializado a modo de bienes culturales como libros, cuadros, instrumentos, discos, etcétera.

²⁰ (Giménez, 1999, p. 154).

- *Capital social*: es un elemento que ha sido muy estudiado y actualmente incorporado a las políticas sociales. Se refiere relaciones, contactos, conexiones o acceso a redes de personas. Usualmente se menciona la confianza, como sustento del capital social.
- *Capital simbólico*: es común encontrar las siguientes acepciones: honor, prestigio, reconocimiento, autoridad, reputación y la notoriedad. Parecería ser inherente al agente, sin embargo existe sólo en la medida que es reconocido por otros.

Si hacemos una comparación entre los distintos tipos de *capital* de Bourdieu y el *capital humano* de Schultz y Becker, veremos que para estos dos últimos el *capital humano* se conforma en la medida que tiene valor de mercado para involucrarse en el proceso productivo y generar un retorno económico. En cambio, los *capitales económico, cultural, social y simbólico* que sugiere Bourdieu nos muestran como existen diversos tipos de recursos disponibles, en este sentido sus categorías son útiles para concebir la manera en que se insertan los individuos no sólo el mundo económico-laboral, sino también en los diferentes campos de interacción de la vida social siendo delimitados por reglas y en los que los agentes ponen en juego sus recursos. De esta manera nos brinda elementos para aproximarnos a una explicación más amplia de la reproducción social de la pobreza.

Desde la perspectiva de los *campos*, podemos enfatizar que la pobreza se manifiesta en cada ámbito de la interacción social. En un razonamiento afín, Thomas Nagel lo definió en cuatro esferas: económica, legal, social y política²¹. Así como en el mercado de trabajo la pobreza se traduce en la falta de habilidades y predispone un bajo ingreso, en la esfera legal ser pobre limita la capacidad de conocer y hacer valer los derechos, en lo social conlleva un estigma y en la arena política limita la capacidad de influir en la toma de decisiones sobre los recursos públicos. Dieterlen lo expone muy claramente: “*Los pobres suelen ser “los excluidos” de los arreglos políticos, legales y sociales.*”²²

2.3.- ¿Qué es la pobreza para Progres-Oportunidades?

Hemos sugerido en este trabajo que el modo en que un Estado define su problemática influye determinadamente en el abordaje que va a hacer de esta. Progres-Oportunidades tiene como finalidad *contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa* ¿Qué debemos entender por esto?

El *ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza* es la manera de conceptualizar el fenómeno de reproducción social en que los miembros nacidos en un hogar en pobreza, tienen una muy alta probabilidad de convertirse en

²¹ (Dieterlen, 2003, p. 159).

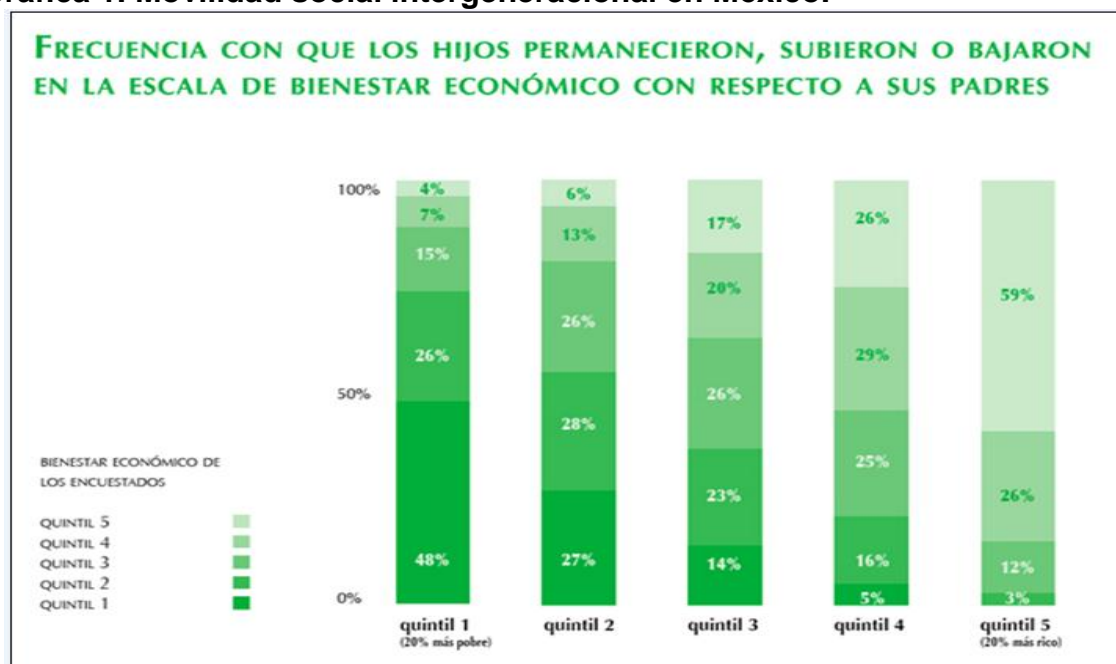
²² (Ibíd., p. 160).

adultos que formen a su vez hogares en condiciones de pobreza. A pesar de que, como vimos antes, usualmente el ingreso bajo ha sido sinónimo de pobreza, desde una perspectiva cíclica o de reproducción social, el ingreso insuficiente es tanto origen como efecto de la pobreza. Progres-Oportunidades lo plantea de la siguiente manera:

“Un aspecto fundamental a considerar en el análisis de la pobreza es su carácter cíclico en relación a sus causas y efectos sobre el bienestar humano, hecho conocido como la transmisión intergeneracional de la pobreza²³.”

En un estudio realizado en el 2006 por la Fundación Espinoza Rugarcía (*Gráfica 1*) se muestra que el 48% de los mexicanos nacidos en el quintil de ingreso más pobre, en su vida adulta permanecieron en ese mismo estrato socioeconómico. Cabe destacar que es el segundo grupo más grande de quienes permanecieron en el mismo quintil de ingreso que sus padres, sólo seguido de su opuesto extremo: 59% de los nacidos en el quintil más rico de la población, igualaron el nivel de bienestar económico de sus padres. Por el contrario los porcentajes más bajos de la gráfica corresponden a las probabilidades de nacer en el estrato más pobre y alcanzar el quintil de mayor ingreso (4%) y su inverso, nacer en el grupo de mayor ingreso y descender económicamente al grupo más pobre en la adultez (3%). En resumen, la gráfica sugiere que, en gran medida, en México tanto la pobreza como la riqueza tienden a reproducirse socialmente o heredarse.

Gráfica 1. Movilidad social intergeneracional en México.



Fuente: Encuesta de Movilidad Social 2006. Fundación Espinoza Rugarcía. (2006).

²³ (CNPDHO, 2009A, p. 3).

Respecto a cómo Progres-Oportunidades busca romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza, su documento rector, las Reglas de Operación exponen que *favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa*. Hacemos énfasis en que los términos de *capacidades humanas* y *capital humano*, que anteriormente reseñamos, no son equivalentes. La educación, habilidades para el empleo y competencias se constituyen en capital humano para Schultz y Becker en la medida que pueden ser involucradas en procesos productivos mediante la actividad laboral, por tanto tienen un valor en mercado y en ese sentido generarán un retorno económico. Por otra parte, el *enfoque de capacidades* de Sen presenta estas como el conjunto de acciones o situaciones que les permiten a los individuos poder elegir formas y proyectos de vida específicos.

En la información oficial de Progres-Oportunidades usualmente se hace referencia al *desarrollo de capacidades* y la utilización del término *capital humano* es casi inexistente, en las escasas menciones en que se emplea, se puede observar un uso indistinto de estos términos, como sinónimos. Sin embargo, afirmamos que a pesar de no mencionar el Programa el término, Progres-Oportunidades se sustenta en la *teoría del capital humano* y aquí entenderemos como tal, las capacidades en educación, salud y nutrición.

Para el Programa el problema de la pobreza en México se presenta como un escenario en que el limitado desarrollo en educación y salud tiene una repercusión directa en las posibilidades de las unidades domésticas de generar un nivel de ingreso satisfactorio. Progres-Oportunidades lo ha llamado *el círculo vicioso de la pobreza*:

La falta de inversión en el capital humano de los niños y las niñas provoca que, en el mediano plazo, los jóvenes, al igual que sus padres y madres, enfrenten dificultades para una inserción adecuada en los mercados de trabajo, en términos del desempeño de actividades mejor remuneradas y con posibilidades de desarrollo personal (Figura 2).

La *Figura 2, Círculo vicioso de la pobreza*, muestra en su parte central los tres elementos que refieren escaso capital humano: desnutrición, baja escolaridad y precario estado de salud. Generando estos (círculo interior) bajo rendimiento, poca productividad, bajos ingresos y mayores desigualdades para niños y mujeres al interior de los hogares. Promovidos a su vez por (círculo exterior) condiciones de vivienda precarias, falta de acceso a servicios básicos, financieros y de protección, alta fecundidad y mortalidad infantil, y escasas oportunidades de desarrollo. Como resultado obtenemos unidades domésticas vulnerables y con baja calidad de vida.

De este modo, para el Programa el elemento clave en el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza es el escaso acceso a los medios y elementos que contribuyen al desarrollo del capital humano de los miembros más jóvenes de los hogares. Para la población objetivo de Progres-Oportunidades, este acceso se encuentra limitado primordialmente por cuestiones estructurales, aunque también

hay cierto margen en que la toma de decisiones en los hogares puede disminuir o contribuir aún más a limitar este acceso²⁴. Más adelante veremos que el acceso es sólo uno de varios elementos en juego en cuanto al desarrollo del capital humano se refiere.

Figura 2. Círculo vicioso de la pobreza: Progreso-Oportunidades.



Fuente: *Programa Institucional 2003*. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2003, P. 21). También presentado en *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*. Programa de Educación, Salud y Alimentación (1999, P. 5).

Una forma de entender la desigualdad de capacidades como génesis de la pobreza y la desigualdad es la ofrecida por Ronald Dworkin en su ejemplo del naufragio y la isla desierta²⁵. Estando varados en una isla y aislados del resto del mundo, aunque los naufragos hicieran una repartición igualitaria de los pocos recursos con que contaran, las condiciones de desigualdad que existían entre ellos mismos antes del naufragio, muy probablemente se reproducirían en la isla. Esto sucedería porque existen dos clases de recursos: los *impersonales* son los recursos que forman parte del medio ambiente y pueden ser tomados, poseídos y

²⁴ Un enfoque sumamente interesante es el que la misma población que padece la pobreza da como origen de esta problemática. La encuesta “*Lo que dicen los pobres*”, que aplicó la SEDESOL en 2003, es muy reveladora al respecto. La primera causal reportada es que existen pobres porque no trabajan suficiente y la segunda fue que el gobierno no funciona bien. El siguiente par de menciones se refieren a visiones que podríamos deterministas: que en el mundo siempre hay pobres y ricos, y que es la voluntad de dios.

²⁵ (Dieterlen, 2003, p. 163).

transferidos entre las personas, por ejemplo el dinero, la tierra, la materia prima, los bienes inmuebles y los derechos legales. En oposición, los recursos *personales*, por tanto intransferibles, son las capacidades físicas y mentales, el talento, la salud, las habilidades y los conocimientos.

En el ejemplo de Dworkin a pesar de la repartición de los recursos, al momento que los náufragos comenzaran producir e intercambiar bienes, los *recursos personales* como el conocimiento, el talento, la habilidad y la destreza generarían de nueva cuenta una situación desigual entre los individuos. Este ejemplo se refuerza con la propuesta de Schultz y Becker, así como con la teoría de Bourdieu, pensemos que el capital humano, el capital cultural incorporado, el capital social y el capital simbólico de los náufragos forma parte de sus recursos personales y por tanto intransferibles.

Adicionalmente a la conceptualización del *círculo vicioso de la pobreza* de Progres-Oportunidades, se propone la siguiente descripción para entender el fenómeno de la pobreza desde la óptica de los componentes del Programa. Los hogares en condición de pobreza se pueden identificar por:

1. Precario estado de salud caracterizado por una mayor mortalidad infantil, mayor morbilidad, menor gasto en atención a la salud²⁶ y menor acceso a esta, que repercute en la capacidad del individuo de interactuar en todos los ámbitos, incluyendo la escuela y el trabajo. Asimismo, el bajo ingreso impacta directamente en la cantidad y calidad de la dieta²⁷ y promueve los efectos negativos de la desnutrición desde el seno materno, siendo durante los primeros dos años de vida, período en que genera repercusiones contundentes en el desarrollo físico y cognitivo del individuo en la vida adulta;
2. Trayectorias educativas más cortas. Los años de escolaridad de los niños y jóvenes de hogares en condición de pobreza tienden a ser menos. Las trayectorias educativas son truncadas, generalmente a partir de la educación secundaria (12 años de edad) por la necesidad de aportar el ingreso doméstico, ya sea a través de la inserción al mercado laboral o en calidad de trabajadores domésticos no remunerados (aspecto muy relevante en el caso de las niñas). Una menor escolaridad se traduce menores cualificaciones para el empleo y en una inserción laboral desventajosa, ocupando lugares inferiores en la jerarquía ocupacional y con menor remuneración;

²⁶ Se hace la mención porque generalmente los hogares de menor ingreso tienen menor acceso a la atención a la salud tanto vía mercado en servicios privados como por no estar incorporados a la economía formal y por tanto a la seguridad social. Es precisamente esa carencia la que intenta cubrir el Seguro Popular, brindar servicios a la población sin importar su condición de seguridad social.

²⁷ Para Progres-Oportunidades la nutrición y la salud se establecen como dos componentes distintos del Programa, sin embargo esto se debe principalmente su misma operación dado que realiza acciones distintas para dar atención a ambos aspectos, incluso se recurre ramos presupuestarios diferentes. Sin embargo ambos pueden englobarse en el tema de atención a la salud.

3. Los hogares en condiciones de pobreza tienen trayectorias reproductivas más extensas (con todas las implicaciones y riesgos a la salud materno-infantil que esto implica), comenzado a más temprana edad y concluyendo más tardíamente los nacimientos de los hijos, resultando generalmente en hogares más extensos. Por ello, los hogares tienden a reducir el gasto/inversión que pueden destinar a cada uno de sus miembros en materia de alimentación, salud y educación. En la literatura antropológica, el tema de la reproducción social intergeneracional de la pobreza se ha abordado como acumulación de desventajas o entrapamiento.

Una definición que resume que es la pobreza para Progres-Oportunidades la hallamos en el Programa Institucional 2002-2006, ahí se plantea de la siguiente forma: *“En los hogares que viven en condiciones de pobreza de capacidades es posible observar que este fenómeno tiende a reproducirse y a transmitirse de generación en generación, convirtiéndose en una compleja cadena que perpetúa la pobreza”*.²⁸

Evidentemente Progres-Oportunidades concibe la pobreza no como carencias materiales o escaso ingreso, sino acercándose más a la idea de recursos personales, enfocándose principalmente en los que componen el capital humano. Todavía más importante es que busca considerar el acceso o falta de este, de los miembros más jóvenes de las familias a los mecanismos que precisamente permiten el desarrollo de las capacidades. Para ello, analiza al hogar enfocándose en los individuos y si bien toma en cuenta el ámbito geográfico, lo hace exclusivamente en tanto afecta directamente a las unidades domésticas, no desde una perspectiva del tejido social como lo sería el capital social comunitario.

²⁸ (CNPDHO, 2003, p.27).

3.- Contexto histórico

3.1.- Las políticas sociales en México

Incluso antes de poder ser nombradas como políticas sociales, la atención a grupos vulnerables siempre ha girado en torno a las preguntas fundamentales que John Rawls esbozó en *Teoría de la Justicia*, el caso mexicano no es la excepción ¿Cuál es el origen de la pobreza? ¿Quiénes deben ser atendidos? Y ¿mediante qué mecanismos? La presente investigación comparte esas interrogantes. Tomaremos como punto de partida el contexto histórico de las políticas sociales en México y las transformaciones que estas han sufrido en Latinoamérica hacia finales del siglo XX y principios del XXI.

Las políticas sociales en México tienen su origen como tal en el s. XIX, aunque desde el s. XVII existe la atención a diversos grupos, que ante las visiones de diferentes instituciones han sido considerados desvalidos. Al instaurarse la colonia española en América, la iglesia católica es la institución que comienza con a dar atención a algunos sectores de la población, en aquel momento a través de las órdenes de franciscanos y dominicos. Sobresale la figura de Fray Bartolomé de las Casas en ese período.

Alrededor de 300 años, durante la colonia, el auxilio brindado a mujeres, niños e indígenas se realiza bajo el ideal de la caridad cristiana, visión en que el infortunio tiene origen en el plan divino. Hay que remarcar el hecho de que la iglesia no emplea recursos a gran escala para esta labor altruista, su atención es limitada y dispersa, la selección de la población atendida es irregular. Las acciones se enmarcan en gran medida en el contexto de la distribución del poder colonial.

En el período de la Reforma se suma el Estado a la asistencia social, convirtiéndola en una de sus funciones. Benito Juárez institucionaliza la atención a grupos vulnerables, una de sus herramientas es la incursión del gobierno mexicano en el seguimiento a la población mediante el registro civil. El trasfondo filantrópico sigue vigente en este período incluso desde la perspectiva gubernamental, aunque paulatinamente se consolida como una de sus atribuciones. La inclusión de este nuevo actor no excluye la labor de la iglesia, quien continúa realizando asistencia hasta hoy en día con criterios heterogéneos en selección de beneficiarios y la atención brindada.

Es hacia el siglo XX cuando se alcanza a consolidar en la agenda pública la noción de justicia social, a partir de ese momento el Estado asume como una de sus facultades el subsanar la injusticia y fundar las bases de una sociedad más equitativa, aquí ya en sentido estricto podemos aludir a las políticas sociales como un tipo específico de políticas públicas que se llevan a cabo en México. Para los fines de este estudio, trabajaremos con las siguientes definiciones:

En primer lugar: *Las políticas públicas son las formas de intervención y/o programas de acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad*

*gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos*²⁹.

*Consiguientemente, las políticas sociales son un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales*³⁰.

Una idea adicional que requerimos integrar aquí, se trata de que los mecanismos que dedica el Estado para buscar sus fines son muy diversos y no se confinan únicamente a los económicos y/o materiales. Los medios de que se vale la autoridad también son recursos humanos, de información e inclusive simbólicos. La existencia o carencia de estos puede determinar optar por una política u otra.

Recobrando nuestra reseña, tras la Revolución de 1910 y al instaurarse el partido de Estado se fortalece el papel del trabajo como medio para alcanzar una política redistributiva, siendo al principio el trabajo agrícola la vía para hacer llegar el bienestar a la población. Esto se consumaría eventualmente durante el cardenismo en el papel tan significativo de la Reforma Agraria. En este contexto histórico la Constitución de 1917 se presenta como el primer gran ejercicio jurídico de derechos sociales en México.

En el período posrevolucionario surgen diversas instituciones encargadas de llevar bienestar a la población. La oferta estatal se efectúa en el marco del modelo autoritario-clientelar, siendo los grupos con mayor capacidad de movilización política (a favor del partido de Estado por supuesto) quienes obtendrán los mayores beneficios a manera de derechos laborales, nos referimos especialmente los trabajadores asalariados. Esta etapa es regularmente homogénea desde 1917 hasta los años cuarenta, cuando se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por decreto del presidente Manuel Ávila Camacho.

A partir de la conformación del IMSS (1943), se incluyen en la oferta de seguridad social derechos asociados al empleo industrial debido a la creciente fuerza de trabajo urbana, considerando distintos riesgos previsibles y estableciendo las pensiones por accidentes, incapacidad y retiro. Durante 30-40 años se atendió a la población mediante este modelo, llegando a cubrir en su momento más alto al 50% de la población mexicana.

Mario Luis Fuentes³¹ considera que el ligar la oferta social del Estado al trabajo asalariado ha sido en cierta medida una limitante de la política social mexicana, inclusive hasta la fecha. Se debe considerar que el gran contingente de la población que se encuentra en desempleo o en actividades económica informales queda al margen de la atención pública bajo este esquema, hecho que

²⁹ (Ziccardi, 2006, p. 8).

³⁰ (Ziccardi, 2008, p. 128).

³¹ (Fuentes, 2006).

actualmente en México alcanza magnitudes alarmantes³². Por otra parte, la asistencia a quienes no se insertaban a este modelo de cobertura a través del empleo eran atendidos por la Secretaría de la Asistencia Social, creada en 1936, misma que después se constituiría como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Posteriormente se incluye al discurso gubernamental la noción de que la responsabilidad del desarrollo nacional es compartida y se crea un modelo tripartita en que trabajador, patrón y gobierno contribuyen en partes iguales, por ejemplo en el caso de las pensiones para el retiro. Asimismo, como necesidad política de legitimación del régimen se incorpora vagamente al ejercicio gubernamental la rendición de cuentas en materia de políticas sociales.

Para Rolando Cordera, es en los años sesenta cuando la combinación del crecimiento económico y generación de empleo (y consecuente extensión de la seguridad social) lograron de cierta manera sostener la política social iniciada en los años cuarenta. Sin embargo, para la década de los setenta las crisis financieras, del precio del petróleo y de *estanflación* (coyuntura económica inflacionaria en que se produce una desaceleración de la economía³³) detonaron los niveles de pobreza urbana a la par que en el campo se llegó al estancamiento productivo.

Consecuentemente se vuelve indiscutible la necesidad de realizar proyectos para zonas específicas con niveles de mayor rezago que el resto de la nación, por ello se implementa el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) como la primera generación de políticas sociales de ajuste en México, recibiendo apoyo económico del Banco Mundial. PIDER (1972-1976) se concentro en coordinar los tres niveles de gobierno para realizar obras en áreas rurales que necesitaban servicios de infraestructura básica como agua potable, drenaje y energía eléctrica, pero a su vez consistió en la construcción de infraestructura educativa, carretera y de servicios de salud, así como de capacitación para el empleo y créditos para productores rurales³⁴.

A la postre, con mayor inserción en el contexto de estas reformas de ajuste se constituye en 1977 la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), incorporándose por vez primera la idea de *pobreza* como elemento a combatir a través de la iniciativa gubernamental. COPLAMAR se enfocó en promover la capacidad productiva de los sectores marginados para detonar el empleo y buscar reducir las desventajas de estas

³² El caso opuesto, dotar de la oferta de política social tomando en cuenta como criterio la ausencia de seguridad social vía empleo, también tiene implicaciones. Los trabajadores en los deciles de menor ingreso son más propensos a entrar y salir constantemente (y en ciclos más cortos) de la economía formal y por lo tanto no logran capitalizar sus aportaciones colectivas como es el caso de los fondos a la vivienda y pensión para el retiro. En este sentido la aportación realizada nunca se traduce en un beneficio del trabajador, por el contrario se convierte en un virtual impuesto a la formalidad laboral. Al respecto ver Levy (2008).

³³ (Cordera Campos, 2010, p. 67).

³⁴ (Merino, septiembre 2009, p. 9)

zonas en el comercio de sus productos. COPLAMAR constituye la segunda generación de políticas sociales en México, que profundiza la transición entre modelos de la política social. Con este nuevo elemento en la discusión pública, la pobreza, se incluye la idea de que: *un tipo particular de políticas sociales son las denominadas políticas sociales de atención, reducción o combate de la pobreza, cuyo propósito es sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el nivel básico de la supervivencia*³⁵.

En 1980 se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), su objetivo fue promover la producción de alimentos básicos, especialmente granos, coadyuvar a mejorar su distribución en el territorio nacional y favorecer la autosuficiencia alimentaria de la población marginada. De acuerdo con Merino, el SAM intentó intervenir cada fase de la cadena productiva y del consumo de alimentos, desde el acceso a los insumos agrícolas a través de subsidios, apoyos a la producción, comercialización, procesamiento, distribución y la investigación tecnológica de procesos, hasta el enriquecimiento nutricional de los alimentos³⁶.

La tercera generación de políticas sociales en México la constituye el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que contó con tres ejes: bienestar social, producción e infraestructura. PRONASOL tuvo como sello distintivo involucrar a las comunidades beneficiarias en la ejecución y seguimiento de las obras por medio de sus Comités de Solidaridad. Ante el escenario de ilegitimidad generado por las elecciones presidenciales de 1988, para el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, un fundamento de la dinámica política fue la necesidad de legitimar el gasto social y el ejercicio de los recursos públicos, siendo *Solidaridad* la herramienta principal para ello.

La lógica gubernamental predominante para la época ya había redefinido que los recursos públicos eran limitados y por tanto era indispensable dirigirlos a una población específica, aunque, se hace un esfuerzo importante en medios masivos de comunicación porque los recursos fueran políticamente redituables a través de su presentación a la población.

Otra característica de *Solidaridad* es que cambia la manera tradicional del ejercicio presupuestal en tanto comienza a descentralizar recursos hacia las entidades para desarrollo de la infraestructura social básica y su operación en general. El ramo 26-Solidaridad del presupuesto federal, se ejecutó con base en una fórmula que incluyó indicadores de pobreza. De igual forma se hizo la asignación de estados a municipios alimentando el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) que para 1998 se consolidó en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en la Ley de Coordinación Fiscal. Hoy en día, como parte del Ramo 33, la construcción de escuelas, clínicas, caminos del FAIS se continúa rigiendo por criterios de esa naturaleza. *Solidaridad* es el último programa antes de llevarse a

³⁵ (Ziccardi, 2006, p. 9).

³⁶ (Merino, septiembre 2009, p. 10).

cabo una transición completa, para dejar atrás el modelo extenso de la política social en México.

Para fines del s. XX se agota el modelo de bienestar a través de la seguridad social en México. Por una parte el déficit fiscal y por la otra el cuantioso crecimiento poblacional que se presentó en la segunda mitad del s. XX hacen inviable mantener el modelo hasta entonces vigente sin sacrificar otros rubros cuya dinámica de gasto las administraciones federales no han estado dispuestos a modificar.

En la década de los noventa el concepto de pobreza ya es parte medular en la toma de decisiones en materia de desarrollo y bienestar nacional, asimismo en el debate político y las plataformas electorales. Es en ésta década que se completa la transición al denominado *paradigma emergente de la política social*, el cual se fundamenta en la atención focalizada en vez de cobertura universal, el subsidio a la demanda en vez de a la oferta, la redefinición de la unidad de intervención pasando del colectivo social al hogar o incluso al individuo y la centralidad del tema de la pobreza en la agenda pública.

A nivel teórico se añade la concepción de nación pluricultural que se contrapone al modelo heredado del régimen posrevolucionario en que el bienestar social se dirige homogéneamente mediante la seguridad social provista a través del empleo. Una de las premisas claves del nuevo modelo es la búsqueda de autonomía de los individuos en vez del desarrollo social de las comunidades, pierde relevancia la promoción de la solidaridad intergeneracional, cuyo ejemplo más claro fueron los sistemas de pensiones. Este tema específicamente, las reformas a los sistemas de pensiones pasando al modelo de capitalización individual, será la punta de lanza en muchos países latinoamericanos para la puesta en marcha del nuevo esquema de la política social.

Completamente inmerso en este modelo emergente y como la cuarta generación de políticas sociales en México surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación (*PROGRESA*: 1997-2002), después denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (de 2002 a la fecha). Al respecto de la implementación de Progres-Oportunidades hay dos elementos que escapan al análisis efectuado en esta investigación, sin embargo pueden haber tenido importancia para que no sólo se impulsara el Programa, sino para haberlo lanzado como programa insignia del desarrollo social en 1997. En primer lugar, dada la inversión y el impacto mediático que Solidaridad generó como instrumento de legitimación política, el presidente Ernesto Zedillo buscó generar su propia base de apoyo popular y distanciarse de la estructura creada por Salinas de Gortari a través de los comités de *Solidaridad* como extensiones del partido político hasta entonces dominante. En segundo lugar, aunque probablemente de mayor importancia, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1º de enero de 1994 convirtió en una necesidad impostergable para el gobierno lanzar una estrategia de atención social a las zonas más marginadas del país, no

fundamentada en la presencia mediática, sino con una presencia real del Estado en las comunidades rurales.

Hasta ahora hemos mencionado que además de ser otro programa en el historial de la oferta gubernamental, Progres-Oportunidades pertenece a un modelo muy específico, que de hecho podríamos considerar diametralmente opuesto al arquetipo de políticas sociales al que se había recurrido hasta mediados de los noventa para la elaboración de estrategias. Por ello, para alcanzar un mayor entendimiento del Programa, revisaremos la transición de modelos de la política social en Latinoamérica.

3.2.- El nuevo modelo de política social para Latinoamérica

A partir de la década de los ochenta Latinoamérica comienza las reformas de ajuste estructural para alinearse a la globalidad económica. La caída de los regímenes militares, en suma con el debilitamiento del bloque socialista y su eventual colapso, así como un crecimiento poblacional que impediría continuidad en la dinámica de gasto público e incrementaba el déficit de la mayoría de los países de la región, generó que las clases políticas dominantes voltearan la mirada hacia redefinir los objetivos del Estado y los medios para alcanzar dichos fines.

Tras el arranque de las reformas, planteadas en lo que se conoce como el Consenso de Washington, se esperaban básicamente tres resultados: crecimiento económico sostenido, generación de empleo y reducción de la pobreza. No obstante los resultados no fueron los esperados. Para principios de la década de los noventa las reformas efectuadas arrojaron avances en la disciplina fiscal, también un aumento en la competitividad a nivel internacional y se dio una mejor inserción en mercado mundial, aumentó la inversión privada y se registró un funcionamiento más eficiente de mercado, sin embargo, considerando el crecimiento poblacional con respecto al desarrollo económico, este último resultó insuficiente. Se presentó una distribución del ingreso sumamente inequitativa, aumentó el desempleo, se deterioró gran parte del empleo restante (incluyendo un importante incremento de la economía informal) y a pesar de que en un primer momento se presentó una gradual reducción de la pobreza: de 41% de los hogares en 1990 a 36% en 1997, para el final de la década el balance general de la proporción de población en situación de pobreza para la región sería mayor que al fin de los años ochenta³⁷.

Hacia mediados de los años noventa los gobiernos latinoamericanos determinaron la necesidad de implementar medidas de compensación social: programas de empleo de emergencia, subsidios alimenticios, fondos de emergencia social, etcétera.³⁸ Estas acciones implicarían una reorientación que abarcaría las

³⁷ (Sottoli, 2000).

³⁸ (Sottoli, 2002, p. 3).

siguientes dimensiones de la política social³⁹: objetivos, cobertura/alcance, destinatarios, actores, institucionalidad, dimensión política, financiamiento, prioridades, relación política social - política económica y finalmente el ideario social. Debe quedar claro que no es un cambio lineal para toda la región en conjunto, está mediado por factores con una combinación específica en cada contexto.

El estudio de las repercusiones en materia de política social que han conllevado los distintos momentos del ajuste económico en Latinoamérica ha sido estudiado por varios autores, coincidiendo algunos de los más sobresalientes en abordar el tema mediante la elaboración de modelos típicos ideales, en vez de un acercamiento histórico-empírico. Así, agrupando las similitudes más importantes de los autores revisados podemos establecer la existencia de dos momentos en el marco del ajuste. Franco (2002) y Contreras Suárez (2000) así lo presentan, por su parte Sottoli (2002) hace un análisis más detallado y evidencia la existencia de tres estados en este proceso, establece que el tercer modelo surge ante la “*evaluación negativa de los progresos realizados en el ámbito del desarrollo social*”⁴⁰.

A continuación se describe la transformación de los elementos más importantes del modelo de política social empleado por gobiernos latinoamericanos tras las reformas de fines del s. XX, pasando del modelo tradicional o pre-reformas, a la denominada *política social emergente*.

Objetivos

El punto de partida para la reorientación del Estado son los objetivos mismos de la política social en conjunto con la estrategia general de desarrollo que los gobiernos latinoamericanos van a utilizar. La readaptación se realiza no sólo a nivel operativo, se plasma desde el nivel conceptual y discursivo. Durante el modelo de sustitución de importaciones (en México el modelo económico preponderante hasta las reformas) el objetivo de la política social era la integración social y el desarrollo económico generalizado, tras el ajuste el combate a la pobreza mediante la focalización de recursos se convierte en el objetivo primordial.

A pesar de haberse registrado en un primer momento para algunos países una reducción constante en los índices de pobreza, las condiciones de empleo que propiciaron las reformas obligaron a revisar la estrategia en curso. Se entiende que por muy eficiente y bien focalizada que haya sido la política social no puede estar desvinculada de la económica. Ante esto, se comienza la utilización de conceptos de *multidimensionalidad* para hacer referencia a la pobreza, principalmente en el ámbito académico.

³⁹ (Sottoli, 2002, p. 3).

⁴⁰ (Ibídem, p. 6).

Después de la revisión de las políticas *ajustadas*, brevemente se da marcha atrás en la acotación de los objetivos, estos se vuelven a ampliar un poco por lo que además del combate a la pobreza, se busca promover la integración social y combatir la exclusión, es decir, se retoman elementos de ambos modelos.

Cobertura y alcance

Uno de los factores más significativos, a la vez que polémicos del nuevo esquema de la política social se refiere precisamente a la cobertura que esta se fija como meta. Producto del ajuste surge el concepto de *focalización* (también referido como *compensación*, *discriminación positiva* o *políticas de acción afirmativa* para algunos contextos o temas específicos), este elemento readecua completamente el alcance del Estado.

La idea de concentrar recursos en áreas específicas es sustentada en el déficit fiscal al que llegan los países de la región hacia la década de los ochenta. Empero es evidente que la discusión universalidad-focalización sigue siendo vigente hasta la fecha. Sottoli expone la posición de la CEPAL y que podríamos decir los gobiernos latinoamericanos adoptaron desde el ajuste respecto a la “dicotomía” universalidad-focalización.

“En este sentido, resulta ilustrativa la posición de la CEPAL con respecto a la universalidad. Propugna que la política social debe garantizar el acceso de los ciudadanos en su condición de tales a niveles básicos de calidad y cobertura de beneficios sociales con el objetivo último de generar cohesión social y sentido de pertenencia. Propone establecer límites al concepto de universalidad de acuerdo a las posibilidades del desarrollo económico de cada país, a las posibilidades individuales de costearse los beneficios y de acuerdo a las necesidades coyunturales de focalizar los recursos públicos escasos. Reafirma asimismo que la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer principios de selectividad, pues existen interacciones positivas entre programas universales y selectivos.”⁴¹

Vale la pena resaltar el planteamiento de la interacción sinérgica generada entre selectividad o focalización en combinación con la oferta universalizada, lo imprescindible es garantizar el acceso a niveles básicos de cobertura y calidad de los servicios sociales. Para ello, de acuerdo a las posibilidades presupuestales de cada país, se ha determinado desde el ajuste, (en el nivel discursivo principalmente) brindar acceso universal a algunos servicios y por otra parte focalizar el gasto, principalmente para el caso de programas redistributivos o de combate a la pobreza:

“En suma, el discurso emergente propone una posición diferente a la política social selectiva y focalizada. Propugna la universalidad en el acceso a servicios sociales básicos, pero combinada con acciones

⁴¹ (Sottoli, 2002, p. 11-12).

*focalizadas para sectores excluidos como mecanismos de compensación e igualación.*⁴²

La idea de universalidad en lo que se refiere a la disposición de servicios públicos, está sustentada en el enfoque de derechos humanos. En esta concepción la ciudadanía constituye el eje mediante el cual se define el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales como una característica ineludible para una sociedad incluyente.

Actores: Estado, mercado y otros

La redefinición de los roles en el desarrollo de las naciones latinoamericanas en el contexto que se describe, impactó principalmente el balance tradicional entre Estado y mercado, asimismo incorporó a otros actores como la sociedad civil.

El papel del Estado como principal responsable del desarrollo presentó un retroceso y se promovió asignarle funciones como *regular* y *coordinar* a otros actores, así el sector privado cobró cada vez mayor importancia. La reconfiguración público-privado, además del proceso de privatización en el ramo económico que fue contundente, residió en la ampliación del papel del mercado en la política social, ahora su papel incluía la función de mecanismo asignador de servicios y beneficios sociales, sustentado en una supuesta mayor eficiencia y equidad. La transición de la *matriz estadocéntrica* a la *mercadocéntrica*, como se le denomina ambas configuraciones, radicó a su vez la extensión o exportación de la lógica y objetivos del mercado en las relaciones sociales: competencia, rendimiento y acción individual.

Podemos afirmar que en el nuevo contexto de la política social se busca superar la dicotomía Estado-mercado, estos mismos actores promueven la incorporación de unos nuevos como los provenientes de la sociedad civil organizada en sus distintas facetas. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) adquieren un papel cada vez más relevante. Esta incorporación de nuevos actores no sólo reside en la apertura brindada al sector ciudadano, en paralelo se llevaron y llevan a cabo todavía transformaciones profundas en el seno de la sociedad civil que la hace buscar mayor protagonismo en los asuntos públicos.

Institucionalidad y dimensión política

Para Latinoamérica, las reformas económicas y la apertura a regímenes democráticos de algunos países de la región implicaron una nueva forma de organización del Estado y por tanto de hacer política social. Probablemente el aspecto más relevante en esta transformación es el abandono paulatino de prácticas clientelares-corporativas, al menos a gran escala, para reorientar el objetivo primordial de la política social en el tema de combate a la pobreza.

Además, la utilización de los recursos públicos transita del criterio de gasto ejercido en asistencia social, a sistemas de monitoreo y evaluación interesados en

⁴² (Sottoli, 2002, p. 11-12).

progresividad, costo efectividad y focalización. Esta búsqueda se ve promovida por la necesidad de legitimidad de los gobiernos ante los efectos económicos negativos de las reformas que ellos mismos implementaron. Precisamente el modelo de evaluación empleado por Progres-Oportunidades se encuentra en este marco. Más adelante se profundizará en el tema.

Por otra parte, se suma la llamada *lógica de proyectos*, descentralizando programas diseñados desde los ministerios restándoles peso y permitiendo la ejecución multisectorial de estrategias.

Financiamiento

En congruencia con la reconfiguración de los elementos mencionados, el origen del financiamiento de la política social presenta una apertura. Tradicionalmente los recursos públicos fueron la única fuente de financiamiento, posteriormente se complementan con recursos provenientes de organismos internacionales y privados. La diversificación en el ramo del financiamiento es uno de los aspectos que han suscitado más polémica y debate en la evolución entre modelos de la política social. A pesar de ello, es una práctica recurrente para muchas naciones latinoamericanas, especialmente en el caso de los préstamos a manera de fondos de emergencia social proporcionados por organismos internacionales, como los ejecutados durante la crisis económica de 2008 y 2009.

Prioridades de la política social

En Latinoamérica los sectores duros del gasto social han sido históricamente la educación, seguridad social y la atención a la salud. Las reformas conllevaron la redefinición de los temas prioritarios, en un primer momento, se puso al frente el tema de la lucha contra la pobreza, incluyendo la forma en que se abordaría la problemática, mediante la focalización. Posteriormente, sigue siendo la pobreza el tema más relevante de la agenda, sin embargo se incluyeron a su vez: la integración social por raza, género, edad, la calidad de servicios sociales, el acceso a niveles básicos de bienestar como base para la construcción de ciudadanía, la violencia doméstica y los derechos humanos, por mencionar algunos. Se busca generar una visión más compleja de los fenómenos sociales, detonando una estrategia integral contra la transmisión intergeneracional de la pobreza desde equiparar condiciones iniciales, no sólo entregar bienes, sino generar condiciones para disminuir la pobreza y la exclusión en el futuro.

Relación política social - política económica

La preponderancia de la política económica sobre la social es evidente desde el momento en que las reformas responden precisamente a la necesidad de alinear a las naciones latinoamericanas al mercado global a través del crecimiento sostenido y la estabilidad macroeconómica. La política social se instrumentó en segundo lugar y con la función de lidiar con las consecuencias adversas de dicha alineación económica.

Sin embargo, tras las reformas y los efectos de su implementación, el ajuste que se hace respecto a la relación entre política social y económica busca integrarlas a

ambas reconociendo los importantes efectos potenciados de su articulación. Tanto la política económica puede incorporar objetivos sociales y presentarse como mecanismo de equidad e inclusión, como la política social puede contribuir al desarrollo económico dotando de recursos a los actores del sistema. Es por ello que la teoría del capital humano será tan relevante para las reformas.

Podemos concluir que para la década de los noventa un conjunto de elementos que van desde el déficit presupuestario, la crisis de la deuda, la transformación de la estructura demográfica, la baja de los precios del petróleo, así como la caída de regímenes militares e inclusive el colapso de la URSS, permitieron la promoción del paquete de reformas económicas de ajuste estructural para Latinoamérica plasmadas en el Consenso de Washington. Este programa trajo consigo su propio modelo de política social para hacer mancuerna con las transformaciones económicas, la manera de hacer políticas sociales de los gobiernos latinoamericanos se ha visto transformada contundentemente desde entonces. El reacomodo de política social que acompañó a las reformas económicas desempeñó un papel secundario en un principio, sin embargo los efectos colaterales de la aplicación de las reformas obligaron a los gobiernos y organismos internacionales a revisarlo y posteriormente promoverlo con un papel igualmente relevante al de la política económica.

En este contexto hallamos dos generaciones de política social, una primera generación de ámbito de aplicación acotado, enfocada casi exclusivamente en el combate a la pobreza y relegada por el protagonismo de la política económica, y una segunda generación con objetivos más amplios que reincorpora la solidaridad e integración social dentro de sus metas.

En resumen, los cambios más importantes que busca la política social posterior al ajuste con respecto a la previa a las reformas reside en: plantear como objetivo el combate a la pobreza en vez de la cohesión social y la solidaridad; intervenciones focalizadas a grupos vulnerables abandonando los beneficios universales; dirigir las intervenciones a la población en situación de pobreza sobre beneficiar principalmente a grupos con mayor capacidad de movilización política; incorporar más actores al desarrollo social (sociedad civil, iniciativa privada, familia, a los destinatarios mismos de la política) en vez de concentrar el Estado las responsabilidades; sustentar con lógica de proyectos dejando de lado el ejercicio centralizado; apertura al financiamiento internacional y privado renunciando al presupuesto exclusivamente nacional; incorporando nuevos temas a la agenda pública como equidad de género, desarrollo infantil e integración social adicionalmente a los sectores duros tradicionales (educación, salud y seguridad social); integrar las políticas económica y social en vez de su desarticulación; y finalmente establecer como sus ideales los derechos humanos, la ciudadanía y la igualdad de oportunidades sobre la igualdad y el universalismo.

Sottoli explica el ideal perseguido por estas transformaciones en la manera de entender la política social, como:

“...una visión más compleja de los fenómenos sociales que, en definitiva, debería llevar a una mejor definición de estrategias para romper los ciclos de reproducción y transmisión intergeneracional de la pobreza, o a diseñar intervenciones tempranas destinadas a igualar las condiciones iniciales que determinan trayectorias de vida.”⁴³

Progres-Oportunidades puede ser identificado claramente en la llamada política social del ajuste en cuanto busca focalizar los recursos en la población en pobreza, entrega transferencias monetarias para subsidiar la demanda y cuenta con métodos de evaluación orientados a resultados. No obstante, procurando que los apoyos en efectivo lleguen a la población beneficiaria sin intermediarios, es un Programa altamente centralizado, lo que es contrario a la política del modelo emergente.

⁴³ (Sottoli, 2002, p. 15).

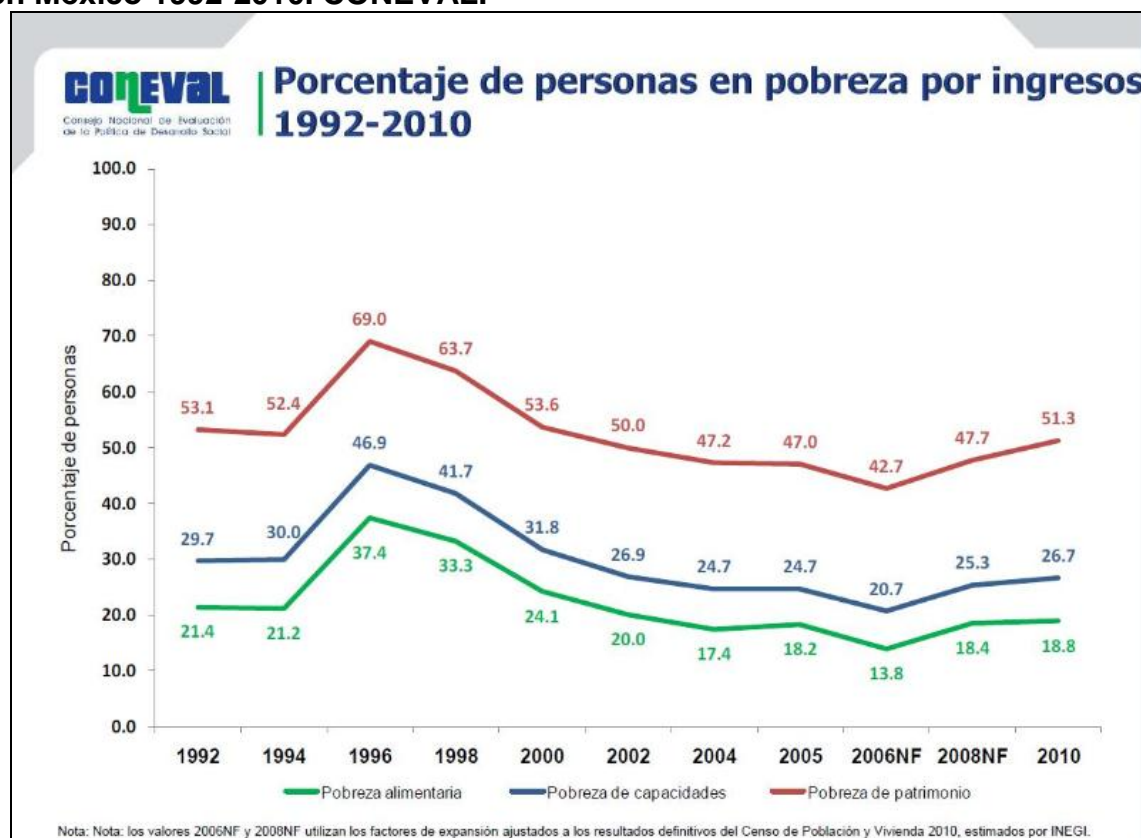
4.- Análisis del diseño y funcionamiento de Progres-Oportunidades

4.1.- Antecedentes

La crisis económica de 1994-1995 agravó la situación de pobreza y desigualdad que ya se vivía en México. Al comienzo de la administración de Ernesto Zedillo se buscó redireccionar la manera en que se había combatido la pobreza hasta entonces, enfrentando tres grandes retos⁴⁴:

1. Alrededor de uno de cada cinco mexicanos vivía en pobreza extrema y el panorama sugería que en el corto plazo aumentaría la población en esta condición y se agravaría la situación de quienes ya padecían este fenómeno.⁴⁵
2. Los instrumentos de combate a la pobreza utilizados en el momento se mostraban altamente ineficaces, especialmente los subsidios alimentarios.
3. La crisis económica no permitiría emplear las finanzas públicas a gran escala para invertir en la política social.

Gráfica 2. Porcentaje de personas en condiciones de pobreza por ingresos en México 1992-2010. CONEVAL.



Fuente: Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza. CONEVAL (2009).

⁴⁴ (Levy & Rodríguez, 2003, p. 181-182).

⁴⁵ La proporción de personas en pobreza alimentaria alcanzaría dramáticamente a más de uno de cada tres mexicanos hacia 1996, cuando se registrarían los efectos más agudos de la crisis.

La *Gráfica 2, Porcentaje de personas en condiciones de pobreza por ingresos en México 1992-2010*, muestra como la crisis económica de 1994-1995 incrementó en casi 20 puntos porcentuales la proporción de mexicanos para cada una de las tres líneas de pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial. Regresar a la proporción de población en pobreza alimentaria previa a la crisis tomó casi ocho años. Asimismo, podemos apreciar que para el 2006 los niveles de pobreza se encontrarían en los indicadores más bajos en un par de décadas, sin embargo la recesión mundial del año 2008 volvería a echar marcha atrás la reducción de la pobreza en México.

La situación descrita para 1995 hizo necesaria la elaboración de políticas en dos sentidos. Primero, buscar la estabilidad económica, y segundo, elaborar políticas sociales nuevas y rediseñar las existentes para mejorar la condición de vida de millones de familias mexicanas que se encontraban en situación de pobreza. Es aquí donde comienza el análisis que culminaría en la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (*PROGRESA*).

La concepción que sustenta el diseño de *PROGRESA*, se basó en las estrategias de supervivencia de las unidades domésticas campesinas en condiciones de pobreza, especialmente de entender el fenómeno como un ciclo que se reproduce de generación en generación. Como ya antes lo hemos descrito, la falta de acceso a los mecanismos de generación de capital humano, es promovida por cuestiones estructurales (bajo ingreso), así los hogares no alcanzan a satisfacer sus necesidades esenciales: alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte, por mencionar las más apremiantes. La profundidad de la pobreza es lo que permitirá a los hogares atender parcial o nualmente estas necesidades, siendo la inseguridad alimentaria su expresión más alarmante.

Como parte del esfuerzo por replantear la política social en materia de combate a la pobreza, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) construyó un perfil de las características más comunes en los hogares en situación de pobreza. Mediante la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH 1994: INEGI) se calculó que del total de 20.2 millones de hogares en México, 4.8 se encontraban en situación de pobreza y 15.4 no lo estaban. Habiendo entonces, 2.7 millones de hogares pobres en el ámbito rural y 2.1 en el medio urbano. Se estableció entonces que la pobreza afectaba a un porcentaje mayor de hogares rurales aunque está presente también en un gran número de hogares urbanos.

Utilizando información de la misma ENIGH 1994, se observó que los hogares en situación de pobreza tienden a contar con un mayor número de integrantes 5.8 vs. 4.3 (pobres vs. no pobres), y a su vez con un mayor número de niños entre 0 y 11 años de edad, lo que aumenta la relación de dependencia demográfica, es decir el número de integrantes del hogar en edad de laborar respecto a los que no se encuentran en ese grupo. En este sentido, la población en situación de pobreza además de contar con menos recursos tiene que utilizarlos para proveer a un mayor número de miembros en el hogar, resultando un ingreso *per cápita* menor.

En 1995, en México las mujeres en situación de pobreza presentaron una tasa de fecundidad de 5.1 hijos por mujer, esto es 2.5 hijos por mujer más que las mujeres no pobres en el mismo año y equivalente al promedio nacional de 1979. Podríamos decir que el grupo en pobreza presentaba un retraso de 15 años en términos de transición demográfica. Factores que afectan este proceso son la falta de acceso a métodos anticonceptivos y el nacimiento del primer hijo a edad más temprana. Levy plantea: *“Dicho de otra forma, las mujeres pobres, si bien pueden desear familias más grandes que las no pobres, también son las que enfrentan mayores obstáculos para satisfacer sus preferencias reproductivas.”*⁴⁶

Adicionalmente, en 1994, en los hogares en situación de pobreza por cada persona que obtenía un ingreso había 3.3 personas que no percibían ninguno en lo absoluto, a diferencia de los hogares no pobres que habían 2.1 personas sin ingreso por cada miembro económicamente activo.

La inequidad de género resultó otro aspecto en que se logra vislumbrar un perfil específico de la pobreza. En uno de cada cinco hogares en el país la jefatura era femenina, se demostró que las mujeres perciben un ingreso alrededor del 10% menos que los hogares con jefe de familia varón, además de que en los primeros, el porcentaje de jóvenes entre 12 y 15 años que asisten a la escuela es también menor. En este mismo tema, entre la población en situación de pobreza, a los 14 años era más probable que las mujeres ya hubieran abandonado la escuela, en muchas ocasiones debido a uniones maritales más tempranas en comparación con la población no pobre.

La inseguridad alimentaria es sin duda otro aspecto que se presenta frecuentemente ante la situación de pobreza. Hay que considerar no sólo el impacto en presente de un individuo o una familia, la pobreza está directamente ligada con la desnutrición crónica y deja su marca a lo largo de toda la vida del individuo. Una alimentación precaria, ya sea en cantidad o en calidad afectará el desarrollo antropométrico y cognitivo del niño, capacidades que le representarán una limitación de por vida. Por supuesto la mala nutrición también es referente directo de la presencia de enfermedades infecto-contagiosas, las cuales son más comunes en la población más joven y pobre.

Levy plantea una relación directa entre la desnutrición y la marginación, en 1995, todos los 567 municipios con mayor índice de niños desnutridos eran considerados de alta o muy alta marginación, presentando los infantes un promedio de 5 cm. menos en la talla para la edad⁴⁷ que la media nacional.

El perfil de la población en pobreza también arrojó que dicha población utilizaba en menor medida los servicios de salud, influyendo tanto la falta de acceso a los mismos, como la insuficiente información cuando sí los hay disponibles, por

⁴⁶ (Levy & Rodríguez, 2003, p. 199).

⁴⁷ La talla para la edad es considerado un indicador muy relevante de desarrollo antropométrico y cognitivo.

ejemplo de atención prenatal. Una de cada ocho mujeres en condiciones de pobreza no recibió atención previa al alumbramiento, en el ámbito rural se aumenta la proporción a una de cada seis, teniendo como resultado, por supuesto inmiscuidos muchos otros factores, más del doble de mortalidad infantil en la población en pobreza en contraste con la no pobre: 49 defunciones vs. 24, respectivamente, por cada mil nacidos vivos.

Por otra parte, el ámbito educativo era el que tenía una repercusión más evidente, en cuanto a las capacidades que definirán la manera en que el individuo se incorpora al trabajo y por tanto determinante en su ingreso. A pesar de que en 1995 el 95% de los niños de ocho años asistía a la escuela, en ese mismo año alrededor de la mitad de la población en situación de pobreza de 15 o más años no había terminado el ciclo básico completo y dramáticamente para esta misma edad y grupo social sólo el 45% de los varones continuaba estudiando y en el caso de las mujeres la cifra descendía a 33%. Evidentemente el descenso en la matrícula escolar a partir de los 12 años está relacionado con el trabajo infantil y se ve mucho más acentuado en el caso femenino, donde es en muchos de los casos trabajo doméstico no remunerado.

Considerando la distribución poblacional en México, resultó evidente la estrecha relación entre pobreza y marginación: *“la mayor parte de las localidades rurales pequeñas son de alta o muy alta marginación, con altas proporciones de población pobre.”*⁴⁸ En este caso es necesario destacar el hecho de que nos referimos a localidades en que la población no sólo percibe un ingreso insuficiente, sino también que carece de agua potable, drenaje, escuelas y clínicas de salud de buena calidad o carece de ellas del todo, limitando la calidad de vida de la población y el acceso a medios básicos para la desarrollarse.

El diagnóstico mostró que en ocasiones las transferencias asociadas a algunas características de la población, como el apoyo al campo, no llegan a ser eficientes e incluso eran regresivas debido a que la generalidad de la población en pobreza no cuenta con activos más que su fuerza de trabajo.

A partir de haber establecido las características predominantes entre la población en condiciones de pobreza, se determinó como imperativo aumentar su capital humano, de manera que pudieran beneficiarse de la oferta laboral que se detonara producto del crecimiento económico, al mismo tiempo resultó evidente la necesidad de brindar certeza en el consumo presente de los hogares.

La caracterización de esta población resultó dramáticamente incongruente con el gasto y el direccionamiento de los recursos públicos para mediados de los años noventa. Levy explica: *“casi 60% de la población pobre se encontraba en las zonas rurales, el 77% de los recursos se canalizaron a las zonas urbanas, especialmente a la zona metropolitana del Valle de México, donde se concentraba*

⁴⁸ (Levy & Rodríguez, 2003, p. 201).

casi el 25% de los subsidios dirigidos y el 30% de los generalizados.”⁴⁹ Por supuesto lo anterior es reflejo del desarrollo altamente centralizado y el modelo político clientelar que ya antes describimos.

Una gran problemática había sido la enorme diversidad de programas implementados para proteger la población vulnerable. Podemos considerar ello como una medida adecuada en tanto existen muchos tipos de necesidades sociales, de hecho el desarrollo social debe ser diverso, contando con programas y proyectos variados para satisfacer una demanda heterogénea de bienestar social. No obstante el caso se torna complicado en la selección de los beneficiarios, existiendo a mediados de los años noventa una gran diversidad de metodologías para seleccionar y ubicar a la población que va a ser el objetivo de las políticas sociales.

Independientemente de los errores de inclusión y exclusión que por cuestiones innatas a la operación de los programas se generan, la misma diversidad de criterios de selección promovía que en algunos casos una familia contara con apoyo de varios programas, y su contraparte, que otro hogar no estuviera incluido en programa alguno: *“en 1996 cerca del 60% de las familias pobres del sector rural no recibía ninguno de los apoyos de estos programas”⁵⁰*, refiriéndose a los programas de Abasto Social de Leche, Tortilla Solidaridad, Desayunos Escolares, Asistencia Social a las Familias, Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales y Casas de Asistencia Social (DIF), así como Despensas de Niños en Solidaridad y Albergues Escolares del INI,

El Programa de Desayunos Escolares del DIF es totalmente representativo de lo anterior, el índice de niños desnutridos para 1993 apuntaba que en el DF radicaban el 2% de los niños desnutridos del país, acaparando el 35% de los recursos del programa, mientras en Oaxaca, con el 10% de los niños desnutridos se enfocaba sólo el 1% de los recursos.

Por otra parte, subsidios generalizados también llegaban a ser altamente regresivos como el que se aplicaba a la tortilla, siendo que este alimento es de consumo bastante generalizado (sin importar tanto el estrato social o nivel de ingreso) en el caso urbano donde el porcentaje de población en situación de pobreza es considerablemente menor que en el ámbito rural, en mayor proporción el gasto para subsidiar la tortilla era aprovechado por el grupo no-pobre de las ciudades. El subsidio al bolillo era todavía más ineficaz.

Otro elemento que influyó profundamente en el diseño de PROGRESA, es el subsidio en especie llevado a cabo por tiendas de la CONASUPO. Las tiendas operadas por esta empresa ofrecían productos subsidiados, sin embargo la ubicación en las más de las veces no cubría localidades alejadas, de alta o muy alta marginación, que como se ha mencionado concentran una mayor proporción

⁴⁹ (Levy & Rodríguez, 2003, p. 201).

⁵⁰ (Ibídem, p. 208).

de la población pobre. Además, como consecuencia inadvertida se documentó el hecho de que las tiendas con sus precios subsidiados afectaban negativamente a los comercios locales.

Respecto al tema de la salud, la tendencia natural ha sido una mejoría notable a lo largo de la segunda mitad del s. XX, ello asociado a los avances médicos generalizados y en cierta medida un mayor conocimiento de la cultura de la salud por parte de la población. Entre 1960 y 1995 la esperanza de vida aumentó de 52 hasta 72 años⁵¹, sin embargo, este avance no ha sido un hecho que todos los grupos sociales disfruten de igual forma.

La diferencia entre urbano y rural, pobre y no pobre, y en el peor de los casos la combinación pobre-rural, sigue siendo hoy en día una distinción considerable en los indicadores de nivel de vida relativos al estado de la salud. El aumento de la esperanza de vida hace que para la población en situación de pobreza, se consolide el *doble perfil epidemiológico*: en primer lugar la morbilidad tradicionalmente asociada a la pobreza, desnutrición crónica infantil y las enfermedades infecto-contagiosas, las cuales afectan de manera más dramática a los primeros grupos de edad a pesar de ser fácilmente prevenibles tanto por el costo como por el tipo de tratamientos. Por otra parte las enfermedades asociadas a los países industrializados, estas son, las crónico-degenerativas que se asocian con grupos de edad avanzada, y suelen ser más costosas en su atención, dentro de estas se consideran la diabetes, el cáncer y las afecciones cardiovasculares entre otras. En ese sentido, la población mexicana más marginada se encuentra expuesta a un doble riesgo en materia de salud, las tradicionales enfermedades de la pobreza y las nuevas enfermedades de la sociedad industrial, asociadas a una mayor esperanza de vida y promovidas por un estilo de vida sedentario y la elevada presencia en la dieta de alimentos de alta densidad energética.

Una complicación en la salud de cualquiera de los miembros del hogar se puede convertir en un *gasto catastrófico* para la población en pobreza, al no contar con servicios de salud se debe buscar en muchos casos atención privada, lo que además implica gastos por conceptos de traslado, estancia, alimentos y medicamentos, asimismo pueden implicar el perder un generador de ingreso temporal o definitivamente. Estos *gastos catastróficos* pueden ser devastadores para una economía doméstica vulnerable, un enfermo en el hogar puede promover la salida de la escuela de uno o varios jóvenes para buscar solventar dichos gastos.

Con respecto a la relación pobreza-rural, se conjuntan varios factores: ingreso insuficiente, falta de servicios de infraestructura básica como drenaje, luz eléctrica, agua potable, pero también es un elemento a considerar dentro de los que convierten en vulnerable a este grupo, la falta de servicios de salud. Solo el 10% de la población pobre-rural contaba con servicios de salud proporcionados por

⁵¹ (Levy & Rodríguez, 2003, p. 216).

instituciones de seguridad social para 1996⁵², hecho que repercute directamente con la atención al parto y puerperio, y por tanto en niveles de mortalidad materno-infantil más altos.

Los indicadores referidos definitivamente repercutieron en la perspectiva de José Gómez de León y Santiago Levy como principales arquitectos de PROGRESA. Delimitaron el *componente salud* del Programa buscando dar atención gratuita a la población pobre, intentando que a través de visitas periódicas a la clínica de salud se pudieran prevenir enfermedades y fomentar la cultura de la salud, evitando tanto los gastos catastróficos mencionados como algunos otros gastos recurrentes en la salud de las familias. La literatura es amplia al comprobar que la salud preventiva es mucho más costo-eficiente que la curativa.

Asimismo, se puede establecer una relación entre escolaridad y salud. La mayor instrucción promueve una cultura de la salud más avanzada así como mejor conocimiento de cómo balancear la dieta y cuidar la nutrición (independientemente de si hay mayor disposición, diversidad y calidad de alimentos), todos estos elementos, se concibió, debían ser atendidos en conjunto para lograr sinergia en el objetivo de elevar el bienestar de la población objetivo.

Sin duda, una de las aseveraciones más firmes del Programa a nivel analítico es que mientras mayor es la escolaridad del jefe o jefa de hogar, mayor es el ingreso y el bienestar de las familias. Una mayor preparación hace más probable una inserción laboral mejor remunerada, incluso contando con un mejor salario aumentan las probabilidades de ser cubierto por la seguridad social. Ligado a lo anterior, al construirse el perfil de la población en pobreza encontramos el fundamento que sostiene la lógica programática de PROGRESA, *la pobreza empuja a los hijos e hijas de las familias en dicha situación a incorporarse de manera temprana al trabajo, sea este doméstico o fuera del hogar, interrumpiendo la formación escolar. Este hecho promueve el círculo vicioso en que los menores con deficiencias educativas se convertirán en jefes de familia con ingresos insuficientes y que por tanto tengan que incorporar a sus hijos al trabajo truncando la educación de nueva cuenta de la siguiente generación. Esto es lo que se conoce como el ciclo intergeneracional de perpetuación de la pobreza.*

La educación es el punto de partida, sin embargo se consideran en el diseño de PROGRESA otras capacidades básicas: la nutrición y la salud, como elementos que en la vida adulta serán cruciales para poder acceder al empleo.

En 1993, mediante una reforma constitucional, se determinó que la educación secundaria sería obligatoria, a pesar de este hecho la transición del ciclo de educación primaria a secundaria cuenta con un gran índice de alumnos que terminando el curso no se inscriben al inmediato siguiente, hay que considerar que si bien este fenómeno se ve afectado por la oferta educativa en localidades de alta

⁵² (Levy & Rodríguez, 2003, p. 217-218).

y muy alta marginación, donde no existe opción para continuar los estudios, este hecho responde preponderantemente a la incorporación al trabajo infantil y juvenil.

Dentro de la población pobre, la proporción de jóvenes entre 8 y 12 años que trabaja fue de 1.4% para 1996, para el mismo año la cifra asciende a 26.6% en el rango de edad 13-17 años, siendo a los 17 años el 41.7% de los jóvenes quienes ya trabajan. De igual forma, en los casos que los menores continúan con sus estudios a pesar de verse forzados a apoyar en el gasto familiar, existe un alto porcentaje de rezago escolar, en tanto el estudiante se encuentra cursando un grado o más por debajo del que la edad normativa de la SEP señala.

Respecto a la equidad de género en lo que a las trayectorias educativas se refiere, podemos observar que el abandono escolar, y por tanto el número de años de instrucción obtenidos al momento de estar terminada su formación, se da de manera más temprana en las niñas y las jóvenes. Llega a ser común que las unidades domésticas campesinas consideren de menor valor la instrucción escolar de las mujeres que la de los varones y hacer un esfuerzo mayor porque sean los hijos varones quienes continúen su instrucción mientras sea posible. En 1996 para la cohorte de 14 años la asistencia escolar de los hombres era 10% mayor que la de las mujeres. Siendo la escolaridad de los hombres para el rango 15-17 de 5.5 años y de las mujeres tan solo de 4.7 años.

En cuanto a los temas de nutrición y seguridad alimentaria, se consideró que el esfuerzo en dicha materia requería no solamente transferir un ingreso a las familias en condiciones de pobreza, en muchas ocasiones la composición de la dieta carecía de alimentos de alto valor nutricional debido a (además de las condicionantes del bajo ingreso) a la oferta vía mercado o incluso a la elección de los individuos, llegando a optar por productos con presentación o sabores novedosos. Es conocido el hecho de que las redes de distribución de compañías de alimentos industrializados y bebidas carbonatadas fueran entonces y hasta la fecha más extensas que las de los productores de alimentos de alto valor nutricional. La característica de que los alimentos nutritivos tengan una caducidad más breve y requieran condiciones más delicadas de conservación son factores muy importantes que les restan ventajas como productos de mercado ante la comida "*chatarra*".

En este mismo sentido, parte importante del diseño de Progres-Oportunidades ha sido el hecho de que si se intenta mejorar la nutrición de todos los miembros del hogar, la evidencia muestra que la distribución de los recursos al interior del hogar incluye también ciertos niveles de inequidad, siendo los más afectados los niños pequeños y las mujeres embarazadas o en lactancia precisamente por sus necesidades diferenciadas. Por lo tanto se contempló complementar las transferencias para alimentación con suplementos alimenticios para estos grupos.

Con respecto a los indicadores demográficos que mencionamos anteriormente, resulta evidente que las familias de menores ingresos tienden a una demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos y de planificación familiar, además de

contar culturalmente con una concepción diferente del tamaño ideal de las familias. En este sentido, era importante que los apoyos otorgados por PROGRESA, si bien respondieran a las necesidades específicas para el desarrollo de los miembros más jóvenes de las familias en pobreza, no funcionaran a manera de incentivos en cuanto a que no debían promover un aumento en la ya alta natalidad de estos hogares, precisamente para lograr enfocar más recursos en la educación, salud y nutrición de cada niño en el hogar.

Una vez descrita la dinámica doméstica de la población en pobreza desde la óptica intergeneracional, una pregunta obligada es *¿Por qué no, en vez de darle dinero a las familias pobres se les da empleo?* Desde la perspectiva del programa, la inversión para generar empleos mediante proyectos productivos es sin duda fundamental para mejorar el bienestar de la población. No obstante su impacto podría ser limitado si no se complementa con la inversión en habilidades para el trabajo. La situación con la población en pobreza es principalmente el tipo de empleos en los que se desempeñan. Ya mencionamos que regularmente se encuentran mal remunerados porque se requiere escasa o nula preparación para desempeñarlos y generalmente los hogares carecen de las capacidades para efectuar un empleo de un más alto perfil en la jerarquía socio-ocupacional. De esta manera, para efectuar una medida redistributiva habría que subsidiar empleos de poco valor agregado.

Por otra parte, si esta misma medida redistributiva, subsidiar a los hogares pobres, se hace precisamente por el criterio de su condición de pobreza y no a través del empleo, en primer lugar se garantiza mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos en segundo lugar, si ese ingreso adicional a los hogares se entrega condicionado a que los niños y jóvenes asistan a la escuela y que todos los miembros del hogar vayan periódicamente a consulta médica, se estaría invirtiendo a largo plazo para que la siguiente generación, al llegar a la vida adulta pueda aspirar por si misma trabajos mejor retribuidos. Con mayores niveles de aptitud para el trabajo, las inversiones estratégicas para detonar el empleo y los programas de proyectos productivos pueden alcanzar mayores impactos y ser más redituables. A *grosso modo* este es el razonamiento de los *programas de transferencias condicionadas*. En el corto plazo se presentan como medida redistributiva al hacer transferencias monetarias a los hogares en situación de pobreza, y en largo plazo promueven el desarrollo del capital humano de los niños y jóvenes de esos mismos hogares.

Los elementos hasta ahora descritos del diagnóstico inicial de *PROGRESA* fueron consolidados en un programa piloto que pondría a prueba su aceptación, impacto y costos de operación. Siguiendo las nuevas directrices de la política social, se consideró actuar mediante mecanismos que no irrumpieran la lógica del mercado, por el contrario, que le fueran compatibles optando por el subsidio a la oferta en vez del subsidio a la demanda, esto es entregando monetariamente los apoyos.

El esquema de entrega de apoyos que planeaba implementar la naciente iniciativa, además de establecerse como medida redistributiva, buscaba otorgar

certidumbre a los hogares que recurrentemente son más vulnerables a reducciones drásticas en su ingreso, ya fuera debido a cuestiones ligadas al ciclo económico, intrafamiliares⁵³, contingencias ambientales, etcétera. Se consideró que precisamente por ello, estos hogares son los más limitados a afrontar riesgos y beneficiarse de programas productivos de modernización u otras estrategias.

En 1995 el *Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia* comenzó operaciones en Campeche. El piloto incluyó la transferencia de recursos a las familias entonces incorporadas a los programas de leche y tortilla (31,287 hogares) mediante una tarjeta de débito con la cual se podían comprar alimentos en las tiendas participantes en el Programa, la única condicionalidad establecida fue la asistencia a servicios de salud de madres embarazadas y en lactancia y menores de cinco años, misma población para quien se entregaban suplementos alimenticios en caso de requerirlos. En un inicio, etiquetar los apoyos diferenciando entre *alimentación* y *educación*, buscaba dar un mensaje a las familias del objetivo integral que perseguía la intervención.

El proyecto lo operó FIDELIST, quien se encargaba del programa de tortilla para la población referida. Por otra parte, se requirió contratar personal especialmente para atender el incremento en la demanda de servicios de salud que detonó el sistema de condicionalidades. Se brindó atención a 11,022 niños menores de cinco años y 792 mujeres (incluyendo tanto mujeres embarazadas como en lactancia).

Hernández Franco (2008) explica que la operación en zonas urbanas fue adecuada, sin embargo para lanzarlo a gran escala en el medio rural el costo de las máquinas lectoras de las tarjetas de débito lo hacía inviable, dada la concentración de la pobreza en este medio es precisamente donde se buscaba iniciar el programa. Los cheques no eran una opción válida por la escasa red bancaria, lo que hubiera promovido intermediarios y cobros para que los beneficiarios los hicieran efectivos. Los vales muchas veces presentan los mismos problemas de los cheques, además de que para circularlos en gran volumen requieren marcas de seguridad que se vuelven costosas⁵⁴.

El piloto mostró que para implementar el programa a gran escala en el medio rural era necesario montar un sistema de ventanillas de distribución móvil para hacer llegar la transferencia en efectivo, la red de infraestructura disponible más extensa sobre la cual podía hacerse esto era la del telégrafo, que desde hacía mucho tiempo entregaba giros monetarios. Se determinó que la liquidación de la transferencia fuera bimestral porque el tiempo era adecuado para permitir efectuar la certificación de corresponsabilidades y el cálculo de los apoyos. Asimismo, al cobrar una comisión los giros telegráficos, dispersar los recursos bimestralmente generaba un costo aceptable, el caso opuesto, la entrega semestral restaría liquidez y continuidad en las transferencias.

⁵³ Como son los ya explicados gastos médicos catastróficos o el fallecimiento de algún miembro del hogar.

⁵⁴ (Hernández Franco, 2008).

Podemos decir que la *Evaluación del programa: Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia* arrojó buenos resultados. La evaluación que se aplicó muestra que 97% de los beneficiarios consideró que el Programa era mejor que los dos que sustituía de leche y tortilla. Se preferían los apoyos monetarios sobre los apoyos en especie a pesar de estar limitados a un número determinado de establecimientos. Asimismo, la asistencia a los servicios de salud era regular y se registró una evolución positiva en el peso de los niños a pesar del corto tiempo de comenzado el piloto. Este mismo hecho, el breve tiempo de exposición, limitó el registrar algún tipo de efecto en el estado nutricional de los participantes. Además, la operación del Programa implicó un estímulo económico importante, generando competencia en precios de algunos artículos de la cual se pudo beneficiar la población en general, no sólo la beneficiaria.

La lección que dejó el *Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia* puede analizarse en cinco vertientes: 1) es posible, incluso es recibido favorablemente el esquema de transferencias monetarias, 2) asimismo la condicionalidad de asistencia a los servicios de salud es también aceptada y los servicios son valorados, 3) hubo dificultades en la operación al corroborar la asistencia a las consultas (proceso que en general en este documento llamaremos *certificación de corresponsabilidades*) para entregar los apoyos, básicamente radicada en la coordinación intersectorial, 4) había que readecuar los esquemas de atención a la salud, y 5) había que incorporar el componente educativo antes de lanzar a gran escala el Programa⁵⁵.

Entre 1995 y 1997 los miembros del gabinete social de la administración de Ernesto Zedillo discutieron ampliamente el diseño del nuevo Programa, inclusive consultaron informalmente a gobernadores para alcanzar un consenso. Acorde a una nota editorial del Banco Interamericano de Desarrollo, buscando no generar desconfianza entre los partidos de oposición, el lanzamiento de PROGRESA se retrasó para ser después de las elecciones de medio plazo, hasta agosto de 1997⁵⁶.

Si bien probablemente la lectura del limitado alcance de la política social mexicana ya era evidente para académicos y algunos funcionarios públicos, el profundo impacto de la crisis económica de 1994-1995 deterioró la calidad de vida de gran parte de la población mexicana, siendo sus efectos más contundente en los grupos vulnerables, ello, en conjunto con el levantamiento armado del EZLN, exhortaron a la administración del presidente Zedillo a reorganizar los esfuerzos y eventualmente lanzar PROGRESA como el programa social del sexenio.

⁵⁵ Instituto Tecnológico Autónomo de México (1996) *Evaluación del programa piloto: Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia*, citado en Levy & Rodríguez (2003).

⁵⁶ (Bate, 2012).

Los principales criterios que debían ser tomados en consideración para elaborar la que hoy en día es la mayor iniciativa gubernamental dirigida a atender a la población en pobreza fueron los siguientes:

- Respondiendo al interés de evitar obstáculos a nivel administrativo y burocrático, se eligió dar forma al esfuerzo en un órgano desconcentrado, en que participaran la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social, principalmente.
- Las Reglas de Operación del Programa (ROPs) son un elemento más que fue considerado para dotar de transparencia la operación del Programa. La emisión anual de estas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) delimita las acciones del Programa tanto para funcionarios como para beneficiarios.
- Eventualmente, alcanzar cobertura a nivel nacional, comenzando su operación en zonas rurales pues ahí se concentraba la población más vulnerable.
- Para gradualmente ampliar los recursos que le fueran asignados por el Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que fueran aprobados por el Poder Legislativo, la iniciativa se conjuntaría en un solo programa social, hecho que sería más fácil de evaluar a nivel político, pero también técnico y académico. De igual forma se buscó promover un uso más eficaz de los recursos, concentrándolos en una sola estrategia, disminuyendo los gastos de operación.
- En relación con lo anterior, el componente de evaluación de impacto del Programa estuvo presente desde el inicio. Este buscaría evidencia sólida y objetiva, provista por investigadores externos que permitiera monitorear el efecto atribuible a la intervención y por tanto funcionar como argumento de negociación presupuestal hasta cubrir a toda la población objetivo.
- Para buscar la fortaleza y permanencia del Programa era indispensable que la modalidad en que se entregan los apoyos evitara la discrecionalidad resultando en entregas directas a los beneficiarios evitando que pasaran por los gobiernos estatales y municipales como intermediarios.
- Establecer un padrón concreto y transparente para que a través de este, al conjuntar los esfuerzos en materia de educación, salud y alimentación, reunidos en una población objetivo, se potencializaran sus impactos.
- El conjunto de los elementos anteriores buscó que la transparencia en cuanto a la selección de beneficiarios, la relación costo-eficacia, la forma administrativa y la integralidad de la estrategia, permitieran superar prácticas electorales de manera que las fuerzas políticas permitieran que el Programa

trascendiera el sexenio y se estableciera como parte fundamental del combate a la pobreza del gobierno mexicano.

- Desde su diseño PROGRESA contempló que sólo podría lograr impacto a largo plazo en un contexto de estabilidad macroeconómica crecimiento sostenido, dado que este promovería que los hogares beneficiarios alcanzaran un empleo bien remunerado en que pusieran en juego sus capacidades y estas les fueran retribuidas en un salario digno y con protección social.

Una vez efectuados los preparativos llevados a cabo por la SEDESOL, SEP, SHCP, SSA, IMSS y CONAPO, en 1996 durante el segundo informe de gobierno, Ernesto Zedillo sometió a consideración del H. Congreso de la Unión la creación de Progres a para ser incluido el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1997⁵⁷:

La política de apoyo social está dirigida a toda la población, pero tenemos que hacer mucho más, pues quienes viven en condiciones de pobreza extrema demandan un esfuerzo adicional para romper el círculo vicioso de desnutrición, falta de salud, deficiencias educativas y carencia de oportunidades.

Por ello, bajo un enfoque integral y federalista, articularemos en un nuevo programa los esfuerzos que hoy se realizan separadamente en alimentación, salud y educación básica para las familias más pobres.

En las próximas semanas se pondrá en marcha un programa piloto que integrará estos esfuerzos en algunas de las regiones de mayor marginalidad. El programa centra su atención en los niños, con el respaldo fundamental de las madres de familia. Ellas recibirán un apoyo especial para la adquisición de alimentos básicos, ligándolo a la asistencia mensual de la familia a los servicios de salud.

En el centro de salud, o a través de las brigadas móviles, cada familia recibirá el paquete básico que incluye servicios de salud preventiva y de primer nivel. Además, la madre recibirá orientación sanitaria y de salud reproductiva, apoyo nutricional para el embarazo, la lactancia y para sus hijos menores de dos años. El programa comprenderá becas y apoyos para obtener materiales escolares a fin de asegurar la asistencia de los niños a la escuela hasta el tercer año de secundaria.

Si los resultados de este programa piloto son satisfactorios, al cabo de una cuidadosa evaluación se extenderá paulatinamente a fin de que lleguemos al año 2000 cubriendo a cuatro millones de las familias más pobres.

⁵⁷ Mensaje con motivo de la entrega del II Informe de Gobierno del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León al H. Congreso de la Unión, 1o de septiembre de 1996.

Finalmente, el 8 de agosto de 1997 se emitió el decreto presidencial por el cual se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación, y la Coordinación Nacional de este, órgano desconcentrado de la SEDESOL encargado de operarlo. *PROGRESA* comenzaría a operar ese mismo mes.

4.2.- Población potencial, identificación e incorporación de la población objetivo del Programa

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) define a la población potencial como aquella que corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. En cuanto a población objetivo, se define como aquella que un programa tiene planeado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. Tomando en cuenta lo anterior, la población objetivo de Progres-Oportunidades, de acuerdo con sus *Reglas de Operación 2010*, son *los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, de conformidad con los criterios de elegibilidad, metodología de focalización y criterios de prioridad establecidos en las presentes Reglas de Operación.*

Es sumamente importante destacar que para el caso de Progres-Oportunidades las fuentes de información para definir la población potencial y objetivo son distintas. El tamaño de la población potencial se determina mediante la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) que levanta INEGI, esta es de carácter muestral por lo que permite estimar el número de hogares a nivel nacional en los distintos niveles de pobreza, sin embargo no permite ubicarlos. La población potencial del Programa en 2009, se estimó en 5,363,543 hogares. Por otra parte, la población objetivo correspondió a 5,200,000 familias de las cuales, aproximadamente cinco millones componen la población objetivo histórica (ya atendida desde 2004) y 200 mil hogares que serían incorporados en el transcurso del 2009⁵⁸.

El proceso de identificación de la población objetivo de Progres-Oportunidades consiste de dos fases: 1) seleccionar las localidades con alta probabilidad de concentrar a la población objetivo, y 2) la focalización o selección de los hogares en estas localidades. En adición, el número de hogares que el Programa va a atender en un año, se encuentra determinado por el Presupuesto de Egresos de la Federación para dicho ejercicio fiscal.

⁵⁸ (CNPDHO, 2009A).

a) Selección de localidades

Se toman en cuenta, dentro del total de localidades a nivel nacional, el Índice de Rezago Social (CONEVAL), Índice de Marginación (CONAPO) y la información disponible al nivel más desagregado posible: AGEB, colonia o manzana de fuentes como INEGI o SEDESOL.

Una vez definidas las localidades con mayor concentración de hogares en condición de pobreza, se procede a validar que estas tengan acceso y capacidad de atención de los servicios de atención a la salud y educación básica (educación primaria y secundaria) para que los hogares tengan posibilidad de dar cumplimiento a sus corresponsabilidades de asistencia a estos mismos, es decir, que el Programa pueda operar integralmente todos sus componentes. Este procedimiento es una colaboración conjunta entre la Coordinación Nacional del Programa y los sectores Educación y Salud.

El acceso se determina considerando distancias entre las localidades de residencia de los hogares, y las unidades de salud y centros escolares, sin embargo para el cálculo también es factor la vía de comunicación existente. No se calculan distancias lineales, sino a través de las vías de comunicación y considerando qué tipo de vía (su calidad) es la que media los puntos. Puede, por ejemplo, validarse acceso a una unidad de salud relativamente lejana del IMSS-Oportunidades a través de una carretera, y no validarse para una clínica de la SSA relativamente cercana si el trayecto implica horas de traslado por una vereda en la serranía.

Además del acceso se hace énfasis en la capacidad de atención. Tanto escuelas como unidades de salud tienen (dependiendo de sus condiciones estructurales) por norma, un límite de estudiantes y hogares respectivamente, a los que pueden dar servicio. En tanto el Programa detona la demanda de estos servicios públicos, es importante se mantenga congruencia respecto de la cantidad de personas que pueden ser atendidas. Este tema es de gran relevancia considerando que la saturación va en detrimento de la calidad de los servicios.

En el apartado *Alcances y limitaciones de Progres-Oportunidades en la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza*, se examina con más detalle el tema de la cobertura de los sectores educación y salud como limitante de la cobertura misma del Programa.

b) Selección de hogares

Una vez definidas las localidades con servicios, la selección de los hogares se lleva a cabo utilizando instrumentos propios del Programa. Personal de Progres-Oportunidades aplica el cuestionario de la *Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares* (ENCASEH) en visita domiciliaria a los hogares

para constatar sus condiciones socioeconómicas y demográficas⁵⁹. En 1997, el Programa marcó su propia línea de corte entre hogares pobres y no pobres, recordemos que las líneas de pobreza del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza son posteriores (2002). En Reglas de Operación se establece que:

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

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

“Una vez identificadas las familias elegibles, el Programa atenderá a los hogares aplicando los siguientes criterios de prioridad:

- Hogares en condición de pobreza alimentaria;
- Hogares con integrantes de hasta 21 años de edad;
- Hogares con mujeres en edad reproductiva; y
- Hogares con mayor pobreza.”⁶⁰

4.3.- Cobertura Histórica de Progres-Oportunidades

El aumento en la cobertura de Progres-Oportunidades ha sido sumamente acelerado, incluso forzando la capacidad operativa del Programa y en algunos contextos poniendo en riesgo la precisión de los procesos de selección y focalización como fueron antes descritos.

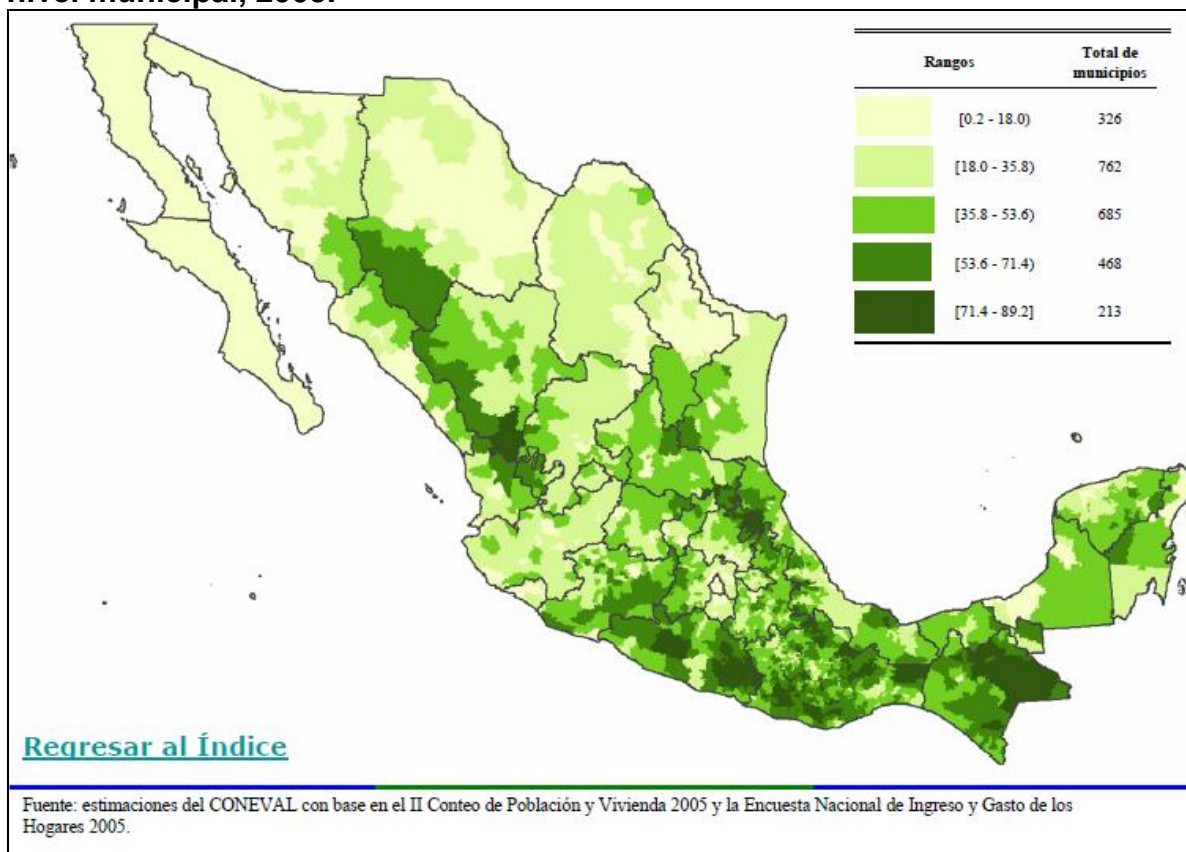
En 1997 *PROGRESA* comenzó incorporando a 300 mil familias, en el período 2004-2007, ya como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, contó con cinco millones de hogares y al cierre del ejercicio fiscal 2010 rebasó los 5.8 millones de familias beneficiarias.

Los *Mapas 1 y 2* ofrecen una perspectiva de la distribución territorial de la pobreza en México en contraste con la población atendida por Progres-Oportunidades. Se tomó el mapa de población en pobreza de capacidades por ser, de las tres líneas de pobreza usadas, el más aproximado al corte de la incorporación de Progres-Oportunidades. Aunque no corresponden los mapas al mismo año, básicamente la ubicación geográfica de la pobreza no se ha modificado.

⁵⁹ El hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina.

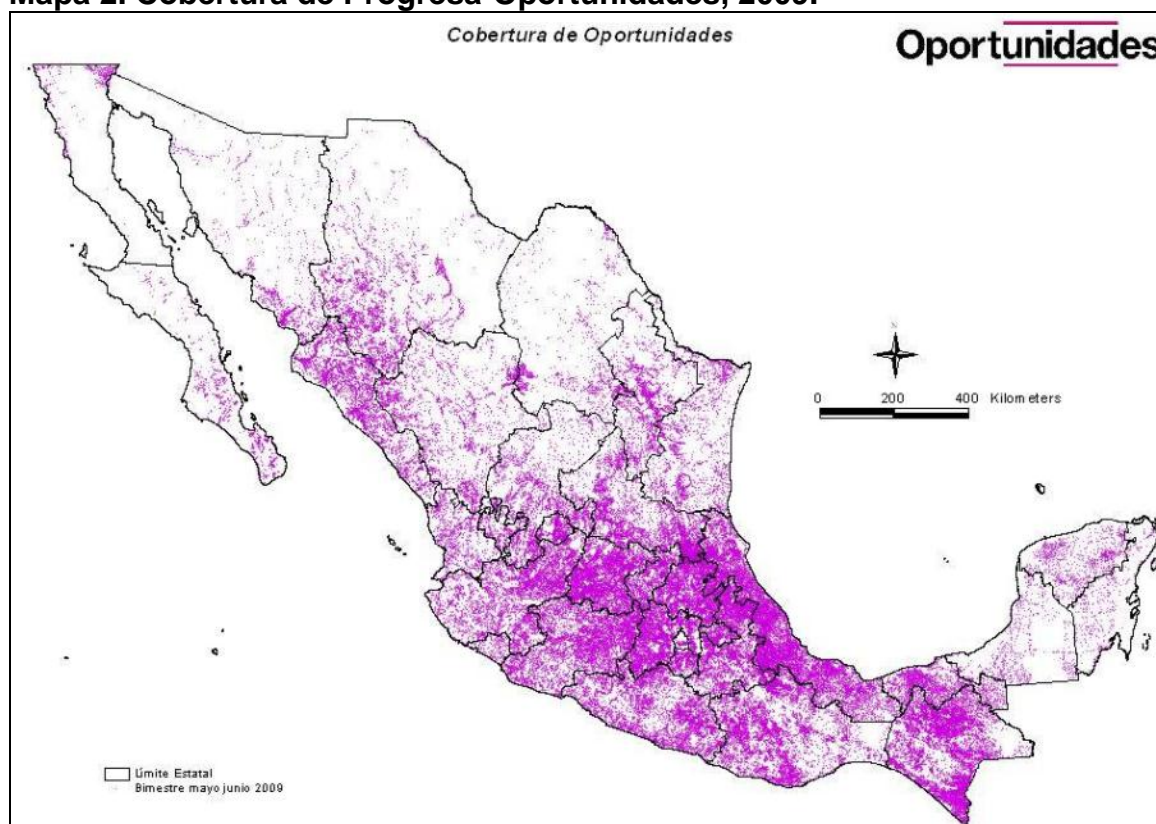
⁶⁰ (CNPDHO, 2010A).

Mapa 1. Porcentaje de población en situación de pobreza de capacidades a nivel municipal, 2005.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2005.

Mapa 2. Cobertura de Progres-Oportunidades, 2009.



Fuente: Marco Geoestadístico con base en el padrón de familias beneficiarias correspondiente al bimestre mayo-junio 2009. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010).

4.4.- Operación del Programa

Hemos dicho que para promover la generación de capacidades básicas, el Programa entrega directamente a las familias apoyos económicos en efectivo condicionados a la asistencia periódica de todos los miembros del hogar a servicios públicos de atención a la salud, y de educación para niños y jóvenes. Siguiendo este razonamiento, si los escenarios económicos regional y nacional son favorables, los hijos nacidos en hogares beneficiarios de Progres-Oportunidades, al conformar sus propios hogares tendrán mayores niveles de autonomía económica y no calificarán como población potencial del Programa. Es por ello que se dice que Progres-Oportunidades está diseñado para desaparecer y no establecerse como política social permanente.

Es esencial tener siempre presente que el Programa cumple un doble propósito, en el corto plazo se presenta como medida redistributiva al entregar apoyos económicos a los hogares en pobreza, en largo plazo promueve la generación de capital humano de los niños y jóvenes de esos mismos hogares. Por lo anterior, para esta investigación resulta indispensable examinar el Programa desde la perspectiva de los ámbitos de acción o responsabilidad de las dependencias copartícipes en la ejecución del Programa. Podemos entender como la operación del Programa los siguientes procesos, necesarios para su funcionamiento regular:

Funciones de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNO):

1. Identificar las zonas con alta concentración de hogares en condición de pobreza.
2. Con base en el levantamiento de información socioeconómica y análisis estadístico de la misma, incorporar como beneficiarios a los hogares identificados en situación de pobreza que tienen acceso a servicios de educación básica y atención a la salud.
3. Emitirles a los hogares, a través de las instituciones liquidadoras, los apoyos monetarios, calculados acorde a su estructura doméstica y cumplimiento de corresponsabilidades.

Funciones del sector salud:

1. Brindar el Paquete Básico Garantizado de Servicios de Salud (PBGS) a los hogares residentes de las localidades en que validó acceso y capacidad de atención mediante los distintos regímenes: SSA, IMSS-Oportunidades, Casas de Salud, Caravanas Móviles, etcétera.
2. Bimestralmente certificar la asistencia o inasistencia a las clínicas de salud de los miembros de los hogares beneficiarios a las consultas de medicina preventiva y Talleres Comunitarios para el Autocuidado de la Salud, y bimestralmente comunicarla a la Coordinación Nacional del PDHO.

Funciones del sector educativo:

1. Ofrecer servicios educativos a los niños y jóvenes⁶¹.
2. Bimestralmente, certificar la asistencia o inasistencia de los becarios y comunicarla a la Coordinación Nacional del PDHO.

Funciones interinstitucionales:

1. Validar los escenarios identificados con población en condiciones de pobreza, y la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación básica (primaria y secundaria) y atención a la salud, específicamente para la provisión del PBGS, la prevención y atención de la desnutrición, y los talleres de capacitación para el autocuidado de la salud.

El cumplimiento de los puntos mencionados permite a las dependencias, en conjunto como Programa, operar los siguientes apoyos-corresponsabilidades:

⁶¹ Se hace este énfasis para fines analíticos pero es evidente que la responsabilidad de los sectores educación y salud es brindar servicios no exclusivamente a los beneficiarios del Programa.

Cuadro 1. Apoyos Mensuales de Progres-Oportunidades para el segundo semestre de 2010 y corresponsabilidad asociada.

Componente	Nombre del Apoyo	Apoyo Entregado	Incorporado al Programa	Beneficiario/ Recibe el Apoyo	Corresponsabilidad
Educativo	Becas para Educación Básica	Monetario: aumenta según el grado escolar y es mayor para niñas a partir de la secundaria	Inicio: 1997	Hogar ⁶² / Titular	Asistencia Escolar
	Becas para Educación Media Superior	Monetario: aumenta según el grado escolar y es mayor para niñas	2001	Hogar/ Titular	Asistencia Escolar
	Apoyo para útiles escolares	Monetario: varía acorde al ciclo cursado	Inicio: 1997	Hogar/ Titular	Estar Inscrito el Becario en la Escuela
	Jóvenes con Oportunidades	Monetario: \$3900.76 Una sola entrega	2003	Becario de hasta 22 años	Conclusión de la EMS
Salud	Paquete Básico Garantizado de Salud	Servicios preventivos y curativos de atención a la Salud	Inicio: 1997	Todos los miembros del Hogar	No Aplica. El componente Salud es la corresponsabilidad del Alimentario
	Prevención y Atención de la Desnutrición	Suplementos alimenticios y seguimiento nutricional	Inicio: 1997	Mujeres embarazadas y en lactancia, y niños desde su nacimiento y hasta los 5 años	No Aplica. El componente Salud es la corresponsabilidad del Alimentario
	Capacitación para el Autocuidado de la Salud	Talleres Comunitarios	Inicio: 1997	Miembros del Hogar mayores de 15 años	No Aplica. El componente Salud es la corresponsabilidad del Alimentario
	Apoyo para Adultos Mayores	Monetario: \$305	2006	Adulto Mayor de 70 años/ Titular	Certificación de la supervivencia del adulto mayor y asistencia a consultas médicas
Alimentario	Apoyo Alimentario	Monetario: \$220	Inicio: 1997	Hogar/ Titular	COMPONENTE SALUD: Asistencia de los miembros del hogar a consultas de medicina preventiva y talleres de autocuidado para la salud ⁶³
	Apoyo Energético	Monetario: \$60	2007	Hogar/ Titular	
	Apoyo Alimentario Vivir Mejor	Monetario: \$120	2008	Hogar/ Titular	
	Apoyo Infantil Vivir Mejor	Monetario: \$100	2010	Hogar/ Titular	Presentar Acta de Nacimiento u otro documento
Montos máximo de apoyos monetarios para hogares con becarios sólo en educación básica \$1515		Montos máximo de apoyos monetarios para hogares con becarios hasta EMS \$2,440		El apoyo para AM se entrega para cada uno y no aplica para el monto máximo de apoyos recibidos.	

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación 2010 de Progres-Oportunidades (CNPDHO, 2010A).

⁶² Enfatizamos que el beneficiario de las becas educativas es el hogar porque que la Titular es quien recibe los apoyos.

⁶³ Al hecho de que la corresponsabilidad del Componente Alimentario fuera el Componente Salud, Daniel Hernández lo llamó *efecto cruzado*. (Hernández Franco, 2008, p. 62).

Ahora bien, implementar y operar un programa social es algo muy distinto a diseñarlo. Si bien un diagnóstico adecuado de la problemática específica que se busca abordar es fundamental en los alcances de toda iniciativa gubernamental, aterrizar correctamente ese abstracto en un mecanismo de operación es igualmente determinante para los alcances que tendrá un programa, en especial con las dimensiones que Progres-Oportunidades ha alcanzado hasta hoy en día. En adición a estas dificultades, desde el diseño de Progres-Oportunidades se contempló que al ser un programa de transferencias condicionadas debería mantener gastos de operación bajos⁶⁴ y destinar la mayor proporción de su presupuesto a los apoyos económicos que se entregaran *en la mano*⁶⁵ a la población beneficiaria.

La calidad de los procesos operativos descritos de Progres-Oportunidades en las áreas de responsabilidad de los sectores salud y educación así como de la CNPDHO, son factores que repercuten en el impacto que este tiene para el cumplimiento de sus objetivos. Si no se realiza adecuadamente la referenciación geográfica de la pobreza no se encuestará a los hogares potencialmente pobres y por tanto no se atenderán; si se incorpora a población que no es la población objetivo se está incurriendo en un error de inclusión, que implica recursos que no son utilizados para atender a hogares pobres (por tanto recae también en un error de exclusión); si la certificación de corresponsabilidades no es verídica no se está asegurando la inversión en capacidades al largo plazo de las generaciones jóvenes; y finalmente si no se liquidan los apoyos no se provoca el efecto ingreso y no hay medida redistributiva.

4.5.- Descripción de los componentes del Programa

Cuando Progres-Oportunidades comenzó a funcionar, lo singular de su diseño lo hizo estar expuesto a críticas, provenientes tanto de la esfera pública como del ámbito académico. Su innovación radicó precisamente en incorporar múltiples elementos en una misma iniciativa: 1) integraba tres intervenciones o componentes, 2) imponía condicionalidades, 3) utilizaba métodos nuevos de selección de beneficiarios, 4) entregaba subsidios en efectivo en vez de en especie, 5) entregaba los apoyos a las madres de familia, y 6) contaba con un enfoque de ciclo de vida⁶⁶. A continuación se describen los componentes del Programa, que a rasgos generales han permanecido sin modificaciones de 1997 a la fecha.

⁶⁴ (Levy & Rodríguez, 2003).

⁶⁵ Principalmente lo que ha mantenido bajos costos operativos del Programa es que la liquidación de los apoyos no está mediada por los niveles de gobierno estatal ni municipal. BANSEFI, TELECOMM y en mucho menor medida Bancomer (para el caso de algunas zonas urbanas y proyectos piloto) son las instituciones contratadas para efectuar la entrega de los apoyos. Sin embargo parte del costo de hacer llegar la transferencia al hogar, lo paga el mismo hogar, con los gastos que realiza para desplazarse a la sede de entrega de los apoyos como veremos más adelante.

⁶⁶ (Levy, 2009, p. 63).

a) Componente Educación

El objetivo del componente educativo del Programa es aumentar la inscripción, permanencia, asistencia y terminación de la educación básica y media superior de los niños y jóvenes de los hogares en situación de pobreza. Para ello, el Programa entrega apoyos monetarios por concepto de becas educativas condicionados a la asistencia escolar.

Considerando que en las familias en condiciones de pobreza la deserción escolar es en gran medida promovida por la necesidad de que los niños y jóvenes se conviertan en generadores de ingreso, los montos de las becas buscan suplir esa aportación monetaria al hogar, por ello los montos de estas ascienden conforme al grado escolar porque al aumentar la edad de los jóvenes el costo de oportunidad que tienen por permanecer en la escuela es más elevado. De esta manera se espera promover para los padres de familia que sus hijos continúen en la escuela.

En adición, desde el nivel de educación secundaria las becas son superiores en el caso de las niñas, considerando que cuando se sacrifica una trayectoria educativa, en el México rural tradicionalmente han sido las niñas quienes primero dejan la escuela. Este hecho se encuentra asociado a la diferenciación tradicional de roles por género en las unidades domésticas, donde se llega a valorar más la escolaridad de los niños por su potencial como generadores económicos y se demerita el de las niñas por considerarse que se dedicarán a las labores domésticas.

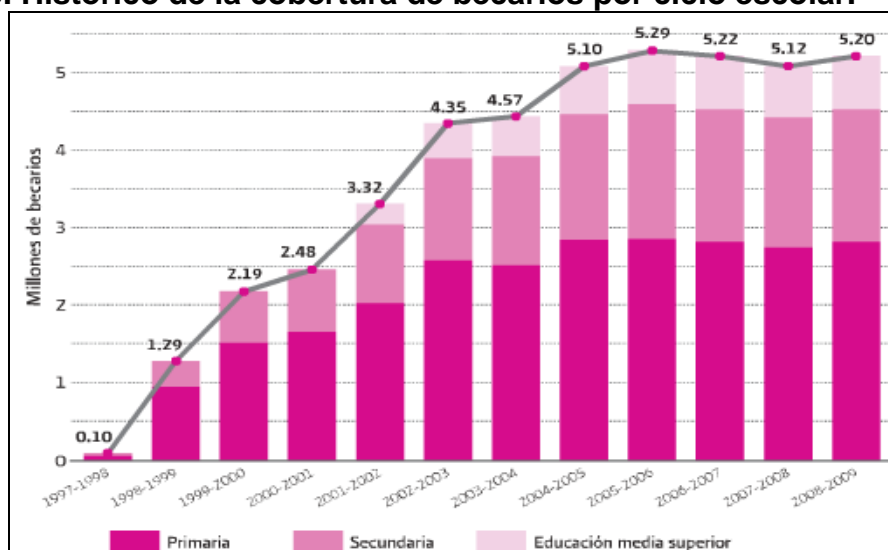
Las becas se entregan a partir del tercer año de primaria dado que la deserción escolar en México se incrementa dramáticamente a partir de la transición a educación secundaria. Este hecho se encuentra asociado a varios aspectos, en primer lugar los hogares sí buscan que sus hijos al menos completen este ciclo básico y adquieran las capacidades de lecto-escritura y aritmética, por otra parte las edades de los niños de primaria son poco aptas para el trabajo agrícola, actividad económica de muchas de las unidades domésticas rurales.

Los resultados positivos en inscripción escolar, promovieron que a partir de 2001 las becas del Programa se extienden hasta la Educación Media Superior. La *Gráfica 3 Histórico de la cobertura de becarios por ciclo escolar* muestra el aumento en el número de becas entregadas desde el ciclo escolar 1997-1998 hasta el 2008-2009.

Desde el año 2003 se incorporó el *Componente Jóvenes con Oportunidades*, el cual tiene como objetivo: *incentivar a los becarios a que terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años, otorgándoles un apoyo monetario cuando acreditan su conclusión*⁶⁷. En 2010 el monto del apoyo alcanzó los \$3,900.76.

⁶⁷ (CNPDHO, 2010A, p. 12).

Gráfica 3. Histórico de la cobertura de becarios por ciclo escolar.



Fuente: <http://www.oportunidades.gob.mx>.

b) Componente Salud

El componente salud del Programa busca mejorar el estado de salud de la población beneficiaria mediante promover la utilización de los servicios a través de tres estrategias:

- *Paquete Básico Garantizado de Salud*
- *Prevención y Atención de la Desnutrición*
- *Capacitación para el Autocuidado de la Salud*
- *Apoyo para Adultos Mayores*

Cuadro 2. Servicios ofrecidos por el Paquete Básico Garantizado de Salud.

Acciones Dirigidas a la Comunidad	
SERVICIO	ACCIONES QUE SE PROMOVERAN EN LA COMUNIDAD
SANEAMIENTO BASICO A NIVEL FAMILIAR Y COMUNITARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud; • Disposición adecuada de excretas; • Control de la fauna nociva; • Desinfección domiciliaria del agua; • Eliminación sanitaria de la basura.
Acciones Dirigidas a la Persona	
SERVICIO	ACCIONES
PLANIFICACION FAMILIAR	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación y provisión de métodos anticonceptivos (Métodos temporales: hormonales orales, anticoncepción poscoital, hormonales inyectables, hormonales subdérmicos, dispositivos intrauterinos, condón masculino y femenino, métodos de barrera y espermicida, métodos tradicionales naturales o de abstinencia periódica. Métodos permanentes: oclusión tubaria bilateral, vasectomía); • Identificación de la población en riesgo; • Referencia para la aplicación del DIU, oclusión tubaria bilateral, vasectomía y manejo de infertilidad; • Educación y promoción de la salud reproductiva.
ATENCION PRENATAL, DEL PARTO	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud;

Y PUERPERIO Y DEL RECIEN NACIDO	<ul style="list-style-type: none"> • identificación de embarazadas; • Consulta prenatal de primera vez; • Consulta prenatal subsecuente; • Aplicación del toxoide tetánico y diftérico; • Ministración de hierro y ácido fólico; • Identificación y referencia de mujeres con embarazo de alto riesgo; • Consejería de salud reproductiva y planificación familiar, individual o a la pareja; • Atención del parto y cuidados inmediatos del recién nacido; • Detección y referencia del recién nacido con problemas; • Aplicación de las vacunas <i>sabin</i> y <i>bcg</i> al recién nacido; • Atención del puerperio; • Promoción de la lactancia materna.
INMUNIZACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de vacunas conforme a los lineamientos de la cartilla nacional de vacunación y a la normatividad oficial mexicana establecida para este rubro; • Promoción y educación para la salud.
MANEJO DE CASOS DE DIARREA EN EL HOGAR	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y adiestramiento a las madres; • Tratamiento de los casos • Distribución y uso de sobres vida suero oral; • Educación para la salud y referencia de casos complicados.
TRATAMIENTO ANTIPARASITARIO A LAS FAMILIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud; • Ministración periódica de antiparasitarios a los miembros de la familia.
MANEJO DE INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud; • Capacitación a las madres; • Referencia oportuna para el tratamiento de casos complicados; • Tratamiento específico.
PREVENCION Y CONTROL DE LA TUBERCULOSIS PULMONAR	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud; • Identificación de tosedores sintomáticos respiratorios; • Realización del diagnóstico; • Tratamiento primario; • Estudio de contactos; • Establecimiento de medidas de protección; • Tratamiento acortado y estrictamente supervisado.
PREVENCION Y CONTROL DE LA HIPERTENSION ARTERIAL Y LA DIABETES MELLITUS	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud; • Detección, diagnóstico y tratamiento de casos de hipertensión arterial y diabetes mellitus; • Control de casos.
PREVENCION DE ACCIDENTES Y MANEJO INICIAL DE LESIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgamiento de primeros auxilios en caso de heridas, quemaduras, luxaciones, fracturas expuestas y envenenamientos; • Referencia de los casos; • Educación y promoción para la salud, incluyendo la prevención de accidentes.
PREVENCION Y DETECCION DEL CANCER CERVICO UTERINO	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud; • Promoción de la salud a grupos de riesgo; • Detección oportuna a través del estudio de citología cérvico vaginal, orientado a la identificación temprana de alteraciones en las células del cuello uterino y al manejo oportuno; • Control, seguimiento y referencia de las pacientes con resultados positivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación 2010 de Progresar-Oportunidades (CNPDHO, 2010A). Véanse estas mismas para una mayor referencia a las acciones de salud y frecuencia de atención por grupo de edad, sexo y evento de vida.

La primera estrategia, el Paquete Básico Garantizado de Salud se estructura a partir de las Cartillas Nacionales de Salud, de acuerdo con el sexo y evento de vida de cada persona. Esto implica que se da especial atención contemplando los procesos más probables de salud-enfermedad para cada miembro del hogar de acuerdo a su edad. El Cuadro 2.- *Servicios ofrecidos por el Paquete Básico*

Garantizado de Salud muestra las acciones comprendidas para cada uno de los servicios.

La segunda estrategia del componente salud, es la Prevención y Atención de la Desnutrición. Esta busca promover una mejor alimentación teniendo especial énfasis en la población infantil dado que se ha comprobado que una vez cumplidos los dos años de edad, las consecuencias de la desnutrición en la vida adulta son contundentes, teniendo implicaciones graves en el estado de salud, así como en el desarrollo psicomotriz y cognitivo.

La estrategia busca identificar a los niños, realizarles un diagnóstico sobre su estado nutricional, así como darles seguimiento con consultas de medicina preventiva o curativa según sea el caso y brindar consejería sobre la adecuada alimentación a las madres de estos niños. También incluye la entrega de suplementos nutricionales para todos los niños a partir de seis meses hasta dos años, y de dos a cinco años identificados con algún nivel de desnutrición. Del nacimiento a los seis meses la lactancia materna exclusiva es recomendada. El cuadro *Acciones de prevención y atención de la desnutrición* detalla las acciones de la estrategia.

Cuadro 3. Acciones de prevención y atención de la desnutrición de Progres-Oportunidades.

SERVICIO	ACCIONES
VIGILANCIA DE LA NUTRICION Y EL CRECIMIENTO INFANTIL	<ul style="list-style-type: none"> ● Educación para la salud; ● Identificación de menores de cinco años; ● Diagnóstico del estado de nutrición mediante el indicador peso para la edad; ● Seguimiento del niño sin desnutrición; ● Seguimiento del niño con desnutrición; ● Orientación nutricional; ● Referencia y contrarreferencia de casos; ● Capacitación a las madres; ● Administración de micronutrientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación 2010 de Progres-Oportunidades (CNPDHO, 2010A).

La tercera estrategia del componente de atención a la salud es la Capacitación para el Autocuidado de la Salud. A través de talleres a los que asisten los miembros mayores de 15 años de los hogares beneficiarios, se busca promover actitudes y hábitos para una vida más saludable, priorizando la educación alimentaria y prevención de enfermedades. El *Cuadro 4* muestra las acciones incluidas en esta estrategia.

Cuadro 4. Capacitación para el autocuidado de la salud de Progres-Oportunidades.

SERVICIO	ACCIONES
CAPACITACION COMUNITARIA PARA EL	<ul style="list-style-type: none"> ● Educación para la salud; ● Promoción de la salud;

AUTOCUIDADO DE LA SALUD	<ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo a las campañas de salud; ● Protección de las fuentes de abastecimiento de alimentos para el autoconsumo; ● Cuidado de la salud en general y el uso de los servicios.
-------------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación 2010 de Progres-Oportunidades (CNPDHO, 2010A).

El apoyo a Adultos Mayores se considera dentro del componente salud no obstante que consiste en una transferencia monetaria, la razón es que como corresponsabilidad, incluye la asistencia a consultas médicas. Cabe destacarse que a pesar de la orientación de Progres-Oportunidades de promover el capital humano, los hogares compuestos exclusivamente por adultos mayores pueden ser incorporados al Programa aunque no son su prioridad.

c) Componente Alimentario

El componente alimentario lo constituyen los denominados apoyos monetarios directos que tienen como objetivo mejorar la cantidad, calidad y diversidad de la alimentación de los hogares beneficiarios, buscando que el mayor impacto sea en la nutrición de los niños, mujeres embarazadas y en período de lactancia. Originalmente en 1997 se emitía un solo *apoyo alimentario*, pero a partir de 2007 se han ido incorporado otros al componente:

- Apoyo Alimentario (1997).
- Apoyo Energético (2007).
- Apoyo Alimentario Vivir Mejor (2008).
- Apoyo Infantil Vivir Mejor (2010).

Sumando los tres primeros resulta el apoyo básico que todos los hogares reciben al cumplir sus corresponsabilidades en salud. El apoyo Infantil Vivir Mejor y las becas educativas dependen de la estructura demográfica del hogar.

La madre de familia es quien recibe los apoyos monetarios, desde su diseño el Programa lo contempló así:

“Estos apoyos se canalizarán a través de la madre o de aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra y preparación de los alimentos, del cuidado de la salud de los menores, así como de la vigilancia de la asistencia de los menores a la escuela. Con ello, se reconoce la importancia, responsabilidad y compromiso de las mujeres como agentes para el desarrollo de las familias y para hacer el mejor uso a los apoyos del Programa.”⁶⁸

Básicamente se determinó que fuera la madre de familia, nombrada como Titular del hogar ante el Programa, quien recibiera el apoyo monetario por ser tradicionalmente más responsable con la utilización de los recursos domésticos, además de administrar el gasto para la alimentación en el hogar y ser usualmente quien apoya o supervisa a los hijos en las labores escolares, incluso se refuerza

⁶⁸ (CNPDHO, 2009A).

este rol con talleres para ello. Siendo novedosa la idea de entregar dinero en efectivo, dos de las preocupaciones más grandes eran: 1) que la transferencia se utilizara para adquirir bienes que no contribuyeran a los objetivos del Programa como alcohol y tabaco, y 2) que el control de la transferencia pudiera generar violencia doméstica contra la madre de familia, por parte del jefe de hogar.

Si bien el Progres-Oportunidades ha considerado, como la cita previa lo refiere, que la madre de familia es el sujeto más adecuado para destinar los recursos de la transferencia por su papel en la división del trabajo doméstico, autores difieren respecto a si el control de la transferencia empodera a la mujer o por el contrario, reproduce su rol histórico de administradora del hogar⁶⁹.

4.6.- Operación bimestral del Programa

Las transferencias se efectúan de manera bimestral, generándose un proceso continuo de: 1) cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los beneficiarios, 2) certificación de este cumplimiento para el cálculo de los apoyos monetarios, y 3) liquidación de los apoyos. (Figura 3).

Figura 3. Calendario bimestral de liquidación de Progres-Oportunidades (ejemplo).

Año "1"			Año "2"		
Julio-Agosto	Septiembre- Octubre	Noviembre-Diciembre	Enero-Febrero	Marzo-Abril	Mayo-Junio
Liquidación apoyos: marzo-abril	Liquidación apoyos: mayo-junio	Liquidación apoyos: julio-agosto	Liquidación apoyos: septiembre-octubre	Liquidación apoyos: noviembre-diciembre	Liquidación apoyos: enero-febrero
Calculo de apoyos: mayo-junio	Calculo de apoyos: julio-agosto	Calculo de apoyos: septiembre-octubre	Calculo de apoyos: noviembre-diciembre	Calculo de apoyos: enero-febrero	Calculo de apoyos: marzo-abril
Cumplimiento Corresponsabilidad: julio-agosto	Cumplimiento Corresponsabilidad: septiembre-octubre	Cumplimiento Corresponsabilidad: noviembre-diciembre	Cumplimiento Corresponsabilidad: enero-febrero	Cumplimiento Corresponsabilidad: marzo-abril	Cumplimiento Corresponsabilidad: mayo-junio

Fuente: Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación 2010 de Progres-Oportunidades (CNPDHO, 2010A).

Al ser entregados los apoyos monetarios se emite un recibo en el que se desglosa el monto de los apoyos y se especifica el bimestre de corresponsabilidad al que corresponden. Así, la Titular puede conocer, en caso de que el monto fuera menor al esperado, la causa de ello o corresponsabilidad para la que no se certificó la asistencia.

En el 2010, los procesos del calendario de liquidación del Programa se llevaron a cabo de manera simultánea cada bimestre para más de 5 millones 800 mil hogares beneficiarios a nivel nacional. El cuadro *Dimensiones de la operación de*

⁶⁹ Para una discusión más profunda al respecto consultar De la Paz López & Salles (2006).

Progres-Oportunidades al cierre del año 2010 muestra las cifras que reflejan de esta tarea.

Cuadro 5. Dimensiones de la operación de Progres-Oportunidades al cierre del año 2010.

Hogares Beneficiarios	5,818,954
Entidades	32
Municipios	2,445
Delegaciones (DF)	6
Localidades	97,053
Unidades de Salud que atendieron población beneficiaria. Total	16,218
-SSA Hogares beneficiarios (personas)	12,150 (4,360,009)
-IMSS-OPORTUNIDADES Hogares beneficiarios (personas)	3,787 (1,260,428)
-IMSS Hogares beneficiarios (personas)	281 (198,517)
Adultos Mayores	75,550
Becarios al cierre del año. Total	5,194,228
-Becarios Primaria	2,517,912
-Becarios Secundaria	1,777,293
-Becarios EMS	899,023
Hogares Beneficiarios por Institución liquidadora	
-TELECOMM	2,873,074
-TELECOMM (Tarjeta de débito)	28,740
-BANSEFI (Abono en cuenta)	319,441
-BANSEFI (Entrega directa)	1,123,447
-BANSEFI (Caja de ahorro)	38,521
-BANSEFI (Tarjeta de débito)	816,222
-DICONSA	467,832

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema Ejecutivo de Información Geoestadística de la CNPDHO (2010B).

5.- Evaluación y Resultados de Progres-Oportunidades

5.1.- Descripción de la metodología de evaluación del Programa

La evaluación de Progres-Oportunidades, además de sus sistemas internos de monitoreo y evaluación en el corto plazo principalmente dirigidos al seguimiento de sus procesos operativos, cuenta con un componente de evaluación de los efectos en el largo plazo en distintos indicadores referentes al bienestar de los hogares. Esta evaluación se realiza través de asesorías externas y es llevada a cabo por consultorías e instituciones académicas tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales.

El componente de evaluación externa de Progres-Oportunidades ha estado presente desde su diseño. En referencia, siempre ha existido el reconocimiento de su importancia y trascendencia en las Reglas de Operación del Programa, donde se establece claramente la obligación de realizar una evaluación de resultados del Programa de carácter externo. Con ello se ha buscado fortalecer la credibilidad del Programa y ha funcionado para asignarle cada vez más recursos por parte de la federación. Los objetivos generales de la evaluación externa son⁷⁰:

- Verificar si Progres-Oportunidades está cumpliendo con sus objetivos y metas.
- Identificar los resultados e impactos atribuibles al Programa, tanto en la esfera individual, como en la familiar y en el contexto comunitario; así como en el corto, mediano y largo plazo.
- Identificar las fortalezas del Programa y los retos que implican hacer ajustes para reforzar el diseño y la operación.
- Aportar elementos para el mejoramiento continuo de Progres-Oportunidades; y
- Proponer recomendaciones al diseño del Programa, así como a la política social en general.

Como se muestra, el proceso de evaluación de Progres-Oportunidades ha buscado constituirse no sólo como fin del ciclo de ejecución de la política social, sino a la vez como inicio del proceso en tanto retroalimenta su diseño. Con esto nos referimos a que la evaluación del Programa se ha propuesto utilizar los hallazgos de las investigaciones para efectuar los cambios necesarios para incrementar su efectividad. Las modificaciones implementadas en ocasiones han sido a manera de ajustes, aunque también las ha habido que impliquen cambios sustanciales en la concepción del Programa. Como ejemplos más evidentes podemos citar los siguientes: la extensión de las becas educativas de secundaria hasta la educación media superior, que Progres-Oportunidades haya asumido la operación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y la elaboración de un estándar de competencia para certificar a promotores sociales que pueden brindar una adecuada atención a población indígena en su propia lengua⁷¹. Hoy en día, sin duda las directrices más importantes que el Programa le demanda a la

⁷⁰ (Yaschine, 2006).

⁷¹ (Diario Oficial de la Federación, 16 de junio de 2010). Otra innovación fue el cambio de fórmula de los suplementos alimenticios que entrega el Programa agregando micronutrientes de mayor biodisponibilidad.

evaluación, están claramente marcadas como la necesidad de encontrar un esquema alternativo para hacer frente al contexto urbano y un modelo ajustado para interactuar con la población indígena.

A casi quince años de iniciado el Programa la evaluación externa ha consistido en una gran diversidad de estudios, incluyendo las tres áreas principales de los componentes del Programa: educación, salud y nutrición, un área transversal de suma importancia que es la operación del Programa y otros rubros claves relacionados con el consumo, dinámica de gasto y equidad de género.

Se han llevado a cabo ciclos de evaluación externa en zonas rurales, semiurbanas y urbanas, a través de dos enfoques principales: el cuantitativo mediante el levantamiento de encuestas y muestras biológicas basados en la inferencia estadística con variables que se prestan para la medición y por otra parte, estudios cualitativos, efectuados básicamente mediante la investigación etnográfica, entrevistas semiestructuradas y a profundidad, así como estudios de caso. Para ambos tipos de evaluación la información es recabada predominantemente de fuentes primarias, esto es directamente de los hogares.

El Programa ha buscado la integralidad de su evaluación a través de vinculación entre las evaluaciones cuantitativa y cualitativa, retroalimentando sus hallazgos y enriqueciendo sus agendas de evaluación con base en los resultados. De hecho, la definición de la muestra para la evaluación cualitativa, en ocasiones se ha realizado a partir de los levantamientos de encuestas del componente cuantitativo.

Respecto a la búsqueda de integralidad en la evaluación, podríamos decir que al estar la evaluación cuantitativa basada en datos duros, muestra qué es lo pasa con la población beneficiaria por otra parte, la evaluación cualitativa al examinar a profundidad casos de hogares e individuos con características diversas, busca relaciones causales, su aportación es el *porqué* de los resultados observados.

El componente cuantitativo de la evaluación externa ha buscado dar seguimiento a la evolución de un conjunto de hogares comparando las condiciones antes y después de la intervención de Progres-Oportunidades, y con la intervención y sin la intervención del Programa. Para hacer esto, se ha utilizado un modelo que consiste básicamente en tres elementos: un diseño aleatorio o experimental, el análisis longitudinal, y la metodología de dobles diferencias. La conjunción de estos elementos, se denomina *evaluación de impacto*.

El diseño experimental se refiere al uso de un grupo control o contrafactual que ha sido elegido aleatoriamente de entre un universo, en este caso de localidades y que siendo elegibles para recibir los beneficios del Programa queda deliberadamente sin obtenerlos para permitir la comparación entre hogares de las mismas características, excepto por supuesto de la variable de tratamiento.

Cuando la definición del grupo control se hace de manera aleatoria se le denomina un diseño experimental clásico⁷².

Respecto al análisis longitudinal, se refiere al seguimiento a través del tiempo de las localidades estudiadas (tanto de tratamiento como de control) por medio de un mismo conjunto de instrumentos. A este tipo de instrumentos se les denomina tipo panel y son aplicados por rondas cada determinado tiempo, permitiendo así dar seguimiento cronológico a los indicadores de interés.

Por último, la metodología de dobles diferencias se sustenta en los dos elementos antes mencionados. Es de gran utilidad para comparar indicadores a través del tiempo, pero incorporando también el comparativo entre tratamiento y control⁷³. Un ejemplo muy claro de su utilidad es el seguimiento de la talla en niños. Supongamos que se toma la medida de talla para un grupo de niños de hogares que están en un programa y su grupo control. Un año después se vuelve a medir al mismo conjunto de niños, evidentemente todos los valores recolectados en la segunda ronda muestran un crecimiento en la talla, sin embargo si se toma la diferencia de tallas de los niños incorporados y los no incorporados al programa de la segunda ronda y se compara con la diferencia inicial de los mismos dos grupos (es decir de la primera ronda del panel) así, puede establecerse si hubo o no algún crecimiento adicional asociado a la presencia de la intervención. Es por ello que se denomina como metodología de dobles diferencias.

Si la determinación entre tratamiento y control fue al azar, como se describió antes, el resultado de la metodología de dobles diferencias puede ser considerado el método más preciso para establecer el impacto atribuible al programa, disminuyendo sesgos por variables externas. Usualmente se asegura el análisis controlando por algunas características, para disminuir lo más posible la incidencia de otras variables⁷⁴.

Los tres elementos descritos para conformar la evaluación de impacto: el diseño experimental, el análisis longitudinal a través de las encuestas tipo panel, y la metodología de dobles diferencias, en conjunto con el carácter externo de la evaluación, han hecho que la evaluación de Progres-Oportunidades sea considerado un modelo innovador en política social.

Adicionalmente a la evaluación de impacto, otro pilar fundamental de la evaluación externa de Oportunidades se refiere a la evaluación de su operación. Como se le ha denominado, la evaluación operativa consiste en estudiar la eficiencia de los procesos, logística y su ejecución, que hacen posible funcionar adecuadamente el sistema de emisión de apoyos basado en el cumplimiento de corresponsabilidades

⁷² (Briones, 2006, p. 75).

⁷³ Para mayor referencia ver Baker (2000).

⁷⁴ Al respecto ver Levy & Rodríguez (2004, apéndice 2) y Skoufias (2005, capítulo 3), citados en Levy (2009, p. 71).

así como el seguimiento a los trámites que implica el mantenimiento actualizado del padrón de beneficiarios.

En paralelo a las evaluaciones cuantitativa, cualitativa y operativa, el Programa también lleva a cabo estudios de carácter transversal y sobre la percepción de la población beneficiaria acerca de temas específicos. Lo anterior con el objetivo de aportar información respecto al rediseño o incorporación de nuevos componentes, para realizar diagnósticos sobre alguna temática particular como lo ha sido el enfoque de género o para abordar de áreas de oportunidad previamente identificadas como mejorar el adecuado consumo de suplementos alimenticios.

Con base en lo anterior, Progres-Oportunidades ha generado un acervo de más de cien documentos técnicos de evaluación externa, la mayoría de libre consulta al público en general a través del portal institucional de la evaluación del Programa. Debido a que este comenzó en el ámbito rural, al momento se han realizado investigaciones para conocer los efectos en el corto, mediano y largo plazo en zonas rurales, y sólo corto y mediano plazo para zonas semiurbanas y urbanas.

Los principales insumos de información de la evaluación cuantitativa rural han sido las rondas de la encuesta tipo panel: Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales⁷⁵ (ENCEL), levantadas en 1997, 1998, 1999, 2000, 2003 y 2007. En el caso de la evaluación cuantitativa urbana se cuenta con la Encuesta de Evaluación de los Hogares Urbanos (ENCELURB), levantada en 2002, 2003, 2009 y 2010. El Cuadro 6, *Principales levantamientos de información para la evaluación externa de Progres-Oportunidades*, muestra los levantamientos de estas encuestas a partir del inicio del Programa.

Cuadro 6. Principales levantamientos de información para la evaluación externa de Progres-Oportunidades.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales (ENCEL)	Basal	I & II	III & IV	V & VI			VII				VIII			
Encuesta de Evaluación de los Hogares urbanos (ENCELURB)						Basa I	I	II					III	IV
Coordinación de la Evaluación Cuantitativa		IFPRI			INSP									
Coordinación de la Evaluación Cualitativa			IFPRI/ CIESAS		CIESAS									

Fuente: Documentos técnicos de la evaluación externa de Progres-Oportunidades.

⁷⁵ La muestra original de la ENCEL incluyó 24,000 hogares de 506 localidades, 320 de estas en el grupo de tratamiento y 186 del grupo control.

En los primeros años de Progres-Oportunidades la evaluación externa tanto cuantitativa como cualitativa y operativa, estuvo a cargo del International Food Policy Research Institute (IFPRI). A partir del año 2000 el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) para el enfoque cuantitativo y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) para el cualitativo han ocupado los lugares protagónicos en la evaluación del Programa.

En el año 2000 el CIESAS evaluó los efectos del Programa en un conjunto de localidades beneficiarias incorporadas en la primera etapa del Programa. Posteriormente, en 2001-2002 llevó a cabo sus investigaciones en localidades entre 2,500 y 50,000 habitantes, siendo esta la única vez que la evaluación cualitativa del CIESAS haría un comparativo antes y después de la incorporación de los hogares al Programa. El resto de los ciclos de evaluación de dicha institución se efectuarían comparando hogares beneficiarios contra no beneficiarios.

En 2003 el CIESAS realizó sus investigaciones, en seguimiento a la etapa de expansión del Programa, teniendo como sujetos de estudio hogares de centros urbanos mayores a 50,000 habitantes. En el 2004 se retomaría el ámbito rural para analizar los efectos del mediano plazo tras seis años de haber comenzado el Programa.

Los métodos utilizados por el CIESAS han sido generalmente los de la antropología social. Si bien no es posible hacer afirmaciones de validez general a través de los hallazgos obtenidos mediante este método debido a no estar sustentado en un muestreo que permita la inferencia estadística, como se refiere en la *Agenda Integral de Evaluación*, debe considerarse que *“la validez de los enunciados sintéticos de la antropología, y su generalización, se logran no por expansión a la población, sino por la descripción y descomposición de los mecanismos causales en procesos: conductas, condiciones, normas y perspectivas observables en los casos que median entre las “causas” y los efectos”*. En este sentido y dada la complejidad del estudio de la pobreza, la complementariedad entre los enfoques cualitativo y cuantitativo ha sido siempre un objetivo para la evaluación del Programa.

5.2.- Resultados de la evaluación externa 1997-2006

Para los fines de este trabajo la presentación de los resultados más relevantes de la evaluación externa de Progres-Oportunidades se separará en dos apartados. En primer lugar se expondrán los resultados del período 1997-2006 y en segundo los correspondientes al ciclo 2007-2008, siendo este, la evaluación rural de largo plazo. Es a partir de este último ciclo que se llegan a las conclusiones para ofrecer una perspectiva de los alcances y limitaciones del Programa en la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Tenemos certeza en establecer que, de manera general, los resultados arrojados por el Programa son positivos en los indicadores sugeridos desde la perspectiva de la evaluación externa. No obstante, en este trabajo se propone también una visión que intenta ser más amplia para examinar el desempeño de Progres-Oportunidades, procurando abarcar todas las aristas que implica un programa de transferencias condicionadas. Esta propuesta se presentará como un *modelo integral de evaluación*.

A continuación se agrupan por tema algunos de los resultados más sobresalientes seleccionados de las evaluaciones externas 1997-2006. Dada la considerable cantidad y diversidad de resultados de la evaluación, en esta selección se hizo énfasis en los resultados positivos sobre niños-jóvenes y con apego a los objetivos originales del Programa, es decir a sus tres componentes originales⁷⁶. Los *no impactos* y áreas de mejora serán abordados en el capítulo *Perspectiva de los alcances y limitaciones de Progres-Oportunidades a través de una propuesta de modelo integral de evaluación*.

Cuadro 7. Resultados de Progres-Oportunidades en Educación, 1997-2006.

Resultado	Referencia
Más del 17.4% de los niños (hombres) que abandonaban la primaria dejan de hacerlo como resultado de Oportunidades en zonas rurales.	(Parker S. W., 2003)
Los jóvenes beneficiarios rurales de 15-19 años acumularon en promedio un grado adicional de escolaridad en comparación a los no beneficiarios en 6 años de exposición al Programa: 14% en el conjunto de grados escolares completados.	(Cruz, de la Torre & Velázquez, 2006)
Aumento de la probabilidad de entrar a la secundaria, en zonas rurales: Niñas de 12 y 13 años; 32.5% y 25.7%. Niños de 12 y 14 años; 41.5% y 32.9%.	(Cruz, de la Torre & Velázquez, 2006)
Aumento de 24% en la inscripción en secundaria en el medio rural. 28.7% niñas y 15.7% niños.	(Parker, Behrman & Todd, 2005)
85% de aumento en la inscripción a primer año de bachillerato en zonas rurales y 10.1% en zonas urbanas.	(Parker S. W., 2003)
Disminución de cerca del 40% de participación en el mercado laboral para niños de 12-13 años de hogares beneficiarios rurales ⁷⁷ .	(Parker & Skoufias, 2000 y 2001)
Probabilidad 35% y 29% más baja de trabajar de para	(Parker, Behrman & Todd,

⁷⁶ Para resultados de otros grupos etarios y temas como focalización, género o migración, y en general para una discusión más amplia se recomienda revisar principalmente: Cruz, de la Torre & Velázquez, (2006), y también: Yashine (2006), CNPDHO (2009), Levy & Rodríguez (2003) y Levy (2009). Asimismo, el acervo el completo de evaluaciones externas de Progres-Oportunidades se encuentra al acceso público en el portal institucional del Programa.

⁷⁷ Este resultado se presenta en el rubro de educación por la correlación negativa que existe entre actividad laboral infantil y asistencia escolar. Sin embargo, dado que la disminución en la actividad laboral no es equivalente en la misma medida que el incremento en la asistencia escolar, ello sugiere que se combinan ambas actividades.

los niños de 16 y 20 al momento de la medición (año 2003, equivalente a 10 y 14 años en 1997) para los niños de hogares incorporados desde el principio del Programa vs. no beneficiarios.	2005)
Disminución de 24% en la cantidad de hombres de 19-20 años, y de 5% en mujeres entre 15-18 años que participaban en el mercado laboral, tras un año de incorporados sus hogares al Programa.	(Todd, Gallardo-García, Behrman & Parker, 2005)
Con respecto a la inscripción, en secundarias rurales Oportunidades parece contribuir a eliminar la brecha entre hombres y mujeres. Antes del programa había 83 mujeres inscritas por cada 100 hombres. Considerando solamente los impactos del Programa, esta cifra creció hasta 96 mujeres por cada 100 hombres inscritos para 2002-2003. En secundarias urbanas, como resultado de Oportunidades, la brecha se redujo considerablemente en los primeros dos grados (de 92 a 95 mujeres por cada 100 hombres en primer grado y de 95 a 99 mujeres por cada 100 hombres en segundo grado) y para el tercer grado incluso se invirtió.	(Parker S. W., 2003)
<i>“Oportunidades incrementa la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y de secundaria a media superior, particularmente para las mujeres. También reduce la reprobación y la deserción escolar, aumenta el logro educativo y genera una mayor disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares.”</i>	(Cruz, de la Torre & Velázquez, 2006)

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos técnicos de la evaluación externa de Progreso-Oportunidades.

Cuadro 8. Resultados de Progreso-Oportunidades en Salud, 1997-2006.

Resultados	Referencia
Reducción de 11% en la mortalidad materna y de 2% en la mortalidad infantil.	(Hernández, Ramírez, Moreno & Laird, 2005)
En áreas rurales, se redujo el promedio de días de enfermedad por familia: 20% para los grupos de 0 a 5 (equivalente a 2 días anuales) y 11% para el grupo de 16 a 49 años (equivalente a 6 días anuales).	(Gutiérrez, Bautista, Gertler, Hernández Ávila & Bertozzi, 2005)
Descenso en los días de enfermedad en áreas urbanas de casi 24% en el grupo 6-15 años y 50% en el grupo 16-40 años.	(Gutiérrez, Bautista, Gertler, Hernández Ávila & Bertozzi, 2005)
Descenso del 58% en las consultas hospitalarias de niños hasta los dos años de edad de hogares beneficiarios rurales.	(Gertler, 2000)
Aumento de 84 a 89% en el porcentaje de consultas de atención prenatal (casi 6 puntos porcentuales) para beneficiarias contra un aumento de 1.5 puntos porcentuales de las no beneficiarias.	(Huerta & Hernández, 2003)

Aumento en la demanda de servicios de salud en áreas rurales de entre 30 y 50% dependiendo del rango de edad. Entre 25 y 30% para áreas urbanas.	(Gertler, 2000)
Incremento en consultas preventivas: 35% en rural y 20% en urbano.	(Gutiérrez, Bautista, Gertler, Hernández Ávila & Bertozzi, 2005)
Aumento en las consultas de control de estado nutricional entre el 30 y 60% para niños de hasta dos años de edad y entre 25 y 45% en el rango tres a cinco años.	(Gertler, 2000)
Aumento entre 8 y 25% en la cantidad de niños (dependiendo del rango de edad) que asistieron por vez primera a una clínica de salud.	(Huerta & Hernández, 2003)
<i>“El Programa reduce las tasas de mortalidad materno-infantil, disminuye la morbilidad e incapacidad, aumenta la utilización de servicios públicos ambulatorios de salud y reduce la de los servicios privados. Esto último representa un menor gasto de bolsillo por este concepto para los beneficiarios.”</i>	(Cruz, de la Torre & Velázquez, 2006)

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos técnicos de la evaluación externa de Progres-Oportunidades.

Cuadro 9. Resultados de Progres-Oportunidades en Nutrición, 1997-2006.

Resultados	Referencia
Aumento en la talla absoluta de los niños. Los niños menores de 24, 12 y 6 meses de edad incorporados antes de los 6 meses miden en promedio 0.86 cm, 1.27 cm, y 1.42 cm. más respectivamente.	(Neufeld, García Guerra, Leroy, Flores López, Fernández Gaxiola & Rivera Dommarco, 2006)
Menor prevalencia de baja talla en zonas rurales incorporadas al Programa, en comparación con las no incorporadas (diferencia del 12.4%).	(Neufeld, Sotres Alvarez, Flores López, Tolentino Mayo, Jiménez Ruiz & Rivera Dommarco, 2005)
Más niños tuvieron diagnóstico de bajo peso para la edad en localidades de no intervención (16.8%) que en localidades de intervención (11.1%).	(Neufeld, Sotres Alvarez, Flores López, Tolentino Mayo, Jiménez Ruiz & Rivera Dommarco, 2005)
Los niños de hogares incorporados al Programa que tenían menos de 6 meses en la línea basal (en 2002) miden en promedio 1 cm. más y pesan en promedio 0.5 kg. más que los niños de hogares similares que no fueron incorporados al Programa.	(Neufeld, García Guerra, Leroy, Flores López, Fernández Gaxiola & Rivera Dommarco, 2006)
Aumento en el consumo promedio de las personas de marzo 98 a noviembre 99 en 14.53%. De este incremento 72% se destinó a la adquisición de alimentos (el consumo <i>per cápita</i> en alimentos se elevó 10.6%). El incremento se concentró en dos grupos de alimentos. Frutas y verduras aumentó 16%. Productos de origen animal aumentó 30%, carne de	(Hoddinott, Skoufias & Washburn, 2000)

aves 19%, y carne de res y de puerco 20%.	
El Programa Oportunidades está asociado con una mayor concentración de hemoglobina (0.3 g/dl) en niños de 24 a 35 meses (2-3 años) de edad.	(Neufeld, García Guerra, Leroy, Flores López, Fernández Gaxiola & Rivera Dommarco, 2006)
Los niños de hogares beneficiarios reciben mejores y más frecuentes los desayunos que los no incorporados.	(Escobar Latapí & González de la Rocha, 2005)
<i>“Oportunidades reduce la prevalencia de anemia y permite incrementar la estatura y peso de los niños en edades tempranas. El Programa mejora la dieta de los hogares al permitir que se compren alimentos de origen animal y al proporcionar complemento alimenticio a una gran parte de la población infantil.”</i>	(Cruz, de la Torre & Velázquez, 2006)

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos técnicos de la evaluación externa de Progres-Oportunidades.

En cuanto a los hallazgos de las evaluaciones cualitativas efectuadas por el CIESAS, sobresalen algunos aspectos que es importante recuperar. Se sugiere que los cambios en los patrones de consumo y la división del trabajo familiar de los beneficiarios deben ser revisados desde la etapa del ciclo doméstico de los hogares. En otras palabras, dependiendo de la fase de desarrollo en que se encuentra el hogar, Progres-Oportunidades tiene diferentes efectos.

Las etapas del ciclo doméstico “...son construcciones analíticas que buscan sistematizar el conjunto de experiencias y expectativas –biológicas, económicas, demográficas, culturales y sociales– que podrían caracterizar a un grupo doméstico en un momento particular contenido en una trayectoria histórica de evoluciones y retrocesos.”⁷⁸ La fase de expansión de una típica unidad doméstica beneficiaria de Progres-Oportunidades comienza con la constitución de la pareja (que no necesariamente cuenta con su propia vivienda) o cuando nace el primer hijo, hechos que suelen coincidir con los hogares pobres (principalmente rurales) dado que generalmente no se retrasa mucho el primer alumbramiento con respecto de la unión. La etapa de expansión termina cuando uno de los hijos comienza a trabajar (también se ha sugerido cuando concluye la edad fértil de la mujer o con el nacimiento del último hijo). Debe considerarse que la tipología de hogar rural del diagnóstico del Programa, desde la perspectiva doméstica, encontró su expresión más vulnerable en estos hogares.

La principal característica de la etapa de expansión de los hogares son los escasos recursos que se pueden movilizar para el desempeño laboral y las tareas domésticas. Estos pocos recursos contrastan con los gastos que enfrenta el hogar: la instalación de la vivienda y el comienzo de la acumulación de activos, gastos en alimentación y lo relativo a los nacimientos, gastos en salud, enseres infantiles, ropa y posteriormente los gastos asociados con la educación. Esta fase se identifica por la carga de responsabilidad exclusiva en los adultos, las familias

⁷⁸ (Villagómez, 2006, p. 180).

más numerosas (con más hijos⁷⁹) se ven en mayores apuros económicos por su elevada relación de dependencia (muchos integrantes pero pocos generadores de ingreso). Asimismo, la bibliografía documenta en estos hogares un escaso capital social del jefe de hogar, el cual irá acumulando a través de la edad y su trayectoria laboral, lo que hace a la familia más vulnerable al desempleo y gastos catastróficos por eventos de enfermedad o siniestros.

Es común que la cónyuge del jefe de hogar que desempeña dobles jornadas (doméstica y laboral) para aportar ingresos extras, pertenezca a un hogar en fase de expansión. Asimismo estos son los hogares más proclives a la deserción escolar de los niños⁸⁰, conforme los hijos crecen se acercan más a la posibilidad de representar gastos por su escolarización, en oposición a cuando se opta por incorporárseles como generadores de ingreso aunque esto represente suspender temporal o definitivamente sus estudios.

En resumen *“Su composición y estructura, la etapa del ciclo doméstico y el número de generadores de ingresos a la economía del hogar puede tener una mayor significación en la cantidad y en el tipo de recursos disponibles y en el proceso de convertir estos recursos en activos reales para el bienestar.”*⁸¹

Considerando el esquema de apoyos de Progres-Oportunidades, es un resultado positivo que en efecto el diseño del Programa favorezca más, tanto en los resultados que genera como en lo que monetariamente entrega, a los hogares en fase de expansión, los cuales de hecho son su prioridad al seleccionar beneficiarios. Estos hogares encuentran en el Programa una manera de liberar recursos alejando en alguna medida la necesidad de orientar a sus miembros más jóvenes exclusivamente al trabajo remunerado o recortar el gasto que destinan a la adquisición de alimentos. A su vez, el Programa brinda una base de certidumbre económica que puede alcanzar a convertirse en crédito en los comercios locales.

Sin embargo, por los limitados recursos humanos de los hogares en expansión, es de llamar la atención las dificultades que les representa el esquema de corresponsabilidades en comparación con hogares mejor consolidados, especialmente cuando la madre de familia trabaja fuera del hogar.

5.3.- Retos metodológicos de la evaluación de largo plazo a 10 años de implementado el Programa en áreas rurales

La evaluación externa de Progres-Oportunidades que se efectuó durante 2007-2008 puede ser considerada una evaluación coyuntural en el desarrollo del Programa. Además de ser el momento en que se buscó conocer los efectos de

⁷⁹ Caso distinto es el de los hogares extensos cuando incorporan a miembros generadores de ingresos.

⁸⁰ En especial de los primogénitos, cuando sus hermanos menores tienen edad suficiente para representar gastos en educación.

⁸¹ (González de la Rocha, 2006A, p. 81).

largo plazo en educación, salud, nutrición y aspectos socioeconómicos, implicó retos analíticos considerables:

- Buscar explorar las causas que inciden en la magnitud y heterogeneidad de los efectos del Programa, desagregando para ello el análisis por contextos regionales, grupos de edad y régimen de institución proveedora de los servicios de educación y salud.
- En relación con el punto anterior, estudiar el funcionamiento del Programa y sus efectos diferenciando población indígena y no indígena.
- Ampliar tanto la muestra de la ENCEL como de los estudios cualitativos para dar a los resultados una mayor representatividad, acorde a la cobertura geográfica ampliada del Programa.
- Incorporar el tema de la calidad de los servicios de salud y educación como factor fundamental de la capacidad del Programa de generar capital humano, buscando para ello complementariedad entre los enfoques cuantitativo y cualitativo.
- Emplear métodos distintos a la evaluación de impacto a causa de la incorporación del grupo control al Programa, es decir evaluar los efectos sin un contrafactual puro.
- Asimismo para poder determinar el efecto del Programa en el largo plazo, comparar por el tiempo de exposición de los hogares (*análisis dosis-efecto*) y la condición de beneficiarios – no beneficiarios con características similares (*análisis cuasiexperimental*).
- Incorporar a la evaluación los temas de una nueva modalidad de suplementación nutricional para niños y mujeres, los apoyos de Jóvenes con Oportunidades y Energético, así como la inserción laboral y migración de los jóvenes que eran niños cuando sus hogares fueron incorporados al Programa⁸².
- “Institucionalizar un mecanismo interno para el efectivo análisis y seguimiento de los resultados y recomendaciones de la evaluación externa y su utilización en la mejora continua del Programa, incluyendo su rediseño de cara a la heterogeneidad que se identifique en diversas dimensiones.”⁸³

La evaluación externa de largo plazo fue llevada a cabo por el INSP y el CIESAS, coordinando el primero los estudios de corte cuantitativo y el segundo los cualitativos. Para ambos casos, durante el 2007 se efectuaron los levantamientos de información, en 2008 el análisis y la elaboración de los documentos técnicos.

La encuesta levantada en el 2007 correspondió a la 8ª ronda del panel de la ENCEL. La muestra incluyó las cinco entidades originales: Hidalgo, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Michoacán, Querétaro y Guerrero. Adicionalmente, se agregaron seis estados más a la muestra para que los resultados fueran más

⁸² (Yaschine, Urquieta & Hernández, 2007, p. 13).

⁸³ (Ibídem, p. 11).

representativos de la cobertura que el Programa había alcanzado para ese momento: Chiapas, Oaxaca, Aguascalientes, Durango, Sinaloa y Nayarit. El *Cuadro 10* presenta lo anterior.

Cuadro 10. Marco muestral de la 8ª ronda de la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales (ENCEL) 2007.

MUESTRA DE LA ENCEL 2007			
Estados	Tipo de localidad	No. Localidades	No. Hogares
Veracruz, San Luis Potosí, Puebla, Hidalgo, Michoacán, Guerrero y Querétaro	Intervención 1998	278	15,049
	Intervención 2000	172	10,321
	Control 2003	92	6,375
Chiapas	Región sur	48	5,992
Oaxaca		60	5,002
Durango, Aguascalientes	Región norte	40	532
Nayarit, Sinaloa	Región occidente	53	669
13 Estados	TOTALES	743	43,940

Fuente: Documentos técnicos de evaluación externa de Progres-Oportunidades.

En cuanto a la evaluación cualitativa, se recabó información durante 14 semanas de trabajo de campo mediante investigación etnográfica, principalmente a través de estudios de caso y entrevistas a profundidad en micro-regiones rurales de cuatro estados con alta presencia de población indígena beneficiaria: Chiapas, Oaxaca, Sonora y Chihuahua. Al interior de cada región se eligieron tres municipios y a su vez hogares tomando en cuenta dos variables, la condición étnica (indígenas - no indígenas) y participación en el Programa (no incorporados vs. incorporados en 1998 o 1999). Así, se conformaron en cada municipio cuatro grupos de comparación: indígenas - beneficiarios, no indígenas - beneficiarios, indígenas-no beneficiarios y no indígenas-no beneficiarios. Resultando una muestra total de 183 hogares en las cuatro entidades visitadas.

5.4.- Resultados del ciclo de evaluación externa 2007-2008

Los hallazgos de las 14 evaluaciones conformaron cuatro volúmenes temáticos impresos. Además, una compilación recupera íntegras las síntesis ejecutivas de los estudios. La distribución fue la siguiente:

Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención.

Incluye cinco evaluaciones. Una que tuvo como sujetos de estudio a los niños que nacieron cuando sus hogares ya estaban incorporados al Programa, y cuatro sobre los jóvenes que se beneficiaron de las becas desde nivel primaria. Las evaluaciones de jóvenes incluyen pruebas de desempeño escolar,

comportamientos de riesgo e inserción laboral desde las perspectivas cuantitativa y cualitativa.

Tomo II. El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición.

Conjunta cuatro documentos. Uno cuantitativo y otro cualitativo que estudian la calidad de los servicios de salud, el que da seguimiento al estado de salud en el largo plazo y un diagnóstico del estado nutricional de niños menores de dos años y sus madres.

Tomo III. El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación.

Contiene dos estudios. Desde las perspectivas cuantitativa y cualitativa aborda el problema de la calidad de los servicios educativos.

Tomo IV. Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias.

Consta de tres documentos. La evaluación de la operación del Programa, sobre su cobertura en regiones indígenas y acerca del entonces recientemente implementado componente energético.

Adicionalmente se efectuaron dos estudios más que tuvieron como fuentes de información la ENCEL 2007: *Efectos de Oportunidades en la economía e infraestructura local en zonas rurales a diez años de intervención*, y *Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales*. En el Cuadro 11, *Resultados de la evaluación externa 2007-2008*, se presenta una selección por tema de los resultados positivos más relevantes y representativos de este ciclo. De la misma forma que con los resultados del ciclo 1997-2006, los no impactos y puntos sensibles se analizarán en el capítulo 6, *Perspectiva de los alcances y limitaciones de Progres-a-Oportunidades a través de una propuesta de modelo integral de evaluación*.

Cuadro 11. Resultados de la evaluación externa de Progres-Oportunidades 2007-2008.

Tema	Resultados	Referencia
Nutrición	La prevalencia de anemia en el 2007 (35.8%) es casi la mitad de lo observado en la ENCEL 1999 (61.0%).	(Neufeld, Mejía, Fernández-Gaxiola, García-Guerra, Méndez & Domínguez, 2008)
Nutrición	La prevalencia de emaciación ⁸⁴ queda dentro de lo esperado en una población sana (<2.5%) en niños menores de dos años de edad en todos los estados y subgrupos.	(Neufeld, Mejía, Fernández-Gaxiola, García-Guerra, Méndez & Domínguez, 2008)
Salud	Al cabo de una década, la presencia del Programa en las localidades estudiadas, ha generado un impacto positivo en cuanto al fomento de prácticas de saneamiento básico en las familias beneficiarias, principalmente a través de la construcción de letrinas, disminuyendo la presencia de excretas al aire libre o el empleo de corrales, parcelas o campos para la deposición de excretas.	(Sánchez López, 2008)
Salud	Se encontró que, entre 2000 y 2007, la utilización de servicios preventivos se mantuvo relativamente constante. Esto puede ser evidencia de que las corresponsabilidades siguen teniendo un efecto positivo para motivar el uso de servicios. Es un logro importante respecto al cumplimiento de los objetivos del Programa.	(Bautista Arredondo y otros, 2008)
Salud	El Programa ha incrementado la demanda y acceso de servicios por parte de hogares indígenas en general a partir de las corresponsabilidades y a su participación en campañas de vacunación. A través del fomento de prácticas de saneamiento básico en las comunidades se han visto cambios relativos a la construcción de letrinas en las viviendas indígenas.	(Sánchez López, 2008)
Salud	Los beneficiarios usaron la clínica o la casa de salud con mayor frecuencia (47 vs. 37%) y acudieron menos al médico particular (14 vs. 25%).	(Bautista Arredondo y otros, 2008)
Salud	No existen desigualdades en la cobertura de vacunación ni en la cobertura de detección oportuna de cáncer cervicouterino por estatus indígena. Hallazgos importantes en materia de equidad social.	(Bautista Arredondo y otros, 2008)
Salud	La probabilidad de embarazo y de VHS ⁸⁵ 2 es menor entre los adolescentes y jóvenes con mayor tiempo de exposición al Programa.	(Gutiérrez, 2008)
Salud	Mejor disposición para discutir temas de salud reproductiva (métodos anticonceptivos y prueba de Papanicolaou) en hogares beneficiarios de larga exposición (tanto con Titulares como con sus hijas Becarias de EMS). Asimismo mejor disposición para la búsqueda de atención prenatal.	(Sánchez López, 2008)
Salud	Los Talleres Comunitarios han tenido una mejor acogida en las siguientes temáticas: Uso del Complemento Alimenticio, Parasitosis/Ciclo de desparasitación, Saneamiento básico familiar, Vacunas, Diarreas y uso del Vida Suero Oral, Cuidados de los niños y Planificación familiar.	(Sánchez López, 2008)
Salud	Las mujeres que autorreportan ser beneficiarias de Oportunidades utilizan más los servicios	(Bautista Arredondo y

⁸⁴ Peso inferior al que corresponde a la estatura.

⁸⁵ Virus Herpes Simple.

	<p>prenatales. El promedio de visitas prenatales es de seis visitas, sin presentarse grandes diferencias en el promedio de visitas entre indígenas y no indígenas.</p>	otros, 2008)
Salud	Las mujeres beneficiadas por Oportunidades y que tienen más tiempo en el Programa son más propensas a atenderse el parto con un médico que con una partera. La mayor parte de las mujeres no indígenas atienden su parto con un médico, casi 80%.	(Bautista Arredondo y otros, 2008)
Salud	Efectos positivos de Oportunidades en 2007 en la salud de los niños beneficiarios menores de 24 meses respecto a los niños no beneficiarios: tuvieron menos tos (25.1 vs. 29.6%), fiebre (19.3 vs. 21.3%), diarrea (9.1 vs. 11.8%) y diarrea potencialmente peligrosa (8.3 vs. 10.9%).	(Bautista Arredondo y otros, 2008)
Salud	En 2007 la morbilidad de los niños beneficiarios menores de 24 meses fue menor a la registrada en niños no beneficiarios, de 35.5% y 39.9%, respectivamente.	(Bautista Arredondo y otros, 2008)
Salud	La proporción de los jóvenes que están casados o en unión libre es mayor entre los que provienen de hogares con menor exposición al Programa. Este resultado estaría sugiriendo que el Programa se asocia efectivamente con que los adolescentes y jóvenes estén posponiendo la unión.	(Gutiérrez, 2008)
Salud	El análisis de los factores asociados a la calidad de las unidades indica que la variable con mayor asociación con la calidad estructural es la participación de la clínica como provisor de servicios para el Seguro Popular.	(Gutiérrez, 2008)
Educación	Al poner en operación el Programa Oportunidades en las comunidades rurales marginadas, se incrementó la movilidad escolar intergeneracional en dos años más. Es decir, se pasó de un avance de tres años a otro de cinco años.	(González de la Rocha, 2008)
Educación	Incremento en el logro escolar de los jóvenes beneficiarios de 1998 a 2007 tanto en hombre como en mujeres en 0.65 grados adicionales y 0.85 grados adicionales, respectivamente, en comparación de jóvenes no beneficiarios.	(Parker & Behrman, 2008)
Educación	El Programa ha contribuido a cerrar dos brechas importantes en escolaridad: étnica y de género. Así, la prolongación de las trayectorias educativas es mayor entre indígenas que entre no indígenas y entre mujeres que entre hombres. Estos impactos positivos son relativamente mayores en las regiones y localidades donde la cobertura del Programa es más amplia a causa de la también más amplia cobertura de servicios educativos y de salud.	(Agudo Sanchiz, 2008)
Educación	Incremento en el logro escolar de los jóvenes incorporado en 1998 respecto a los incorporados en 2003: 0.64 grados adicionales de escolaridad en mujeres indígenas; 0.44 grados adicionales en mujeres no indígenas; 0.84 grados adicionales de escolaridad en hombres indígenas y 0.40 grados adicionales en hombres no indígenas.	(Parker & Behrman, 2008)
Educación	Reducción significativa de problemas de conducta en análisis a mediano y largo plazo.	(Behrman, Fernald, Gertler, Neufeld & Parker, 2008)
Educación	Los factores que causan y justifican el ausentismo escolar pesan menos donde existen las becas del Programa Oportunidades, ya que en tal caso dicho ausentismo no deviene en deserción sino que se combina con periodos de asistencia escolar.	(Agudo Sanchiz, 2008)
Educación	Alrededor de una quinta parte de los becarios se ubica en los tres deciles de mejores puntajes	(Mancera Corcuera,

	obtenidos en la prueba Enlace, lo que demuestra que aun en las condiciones adversas que viven, los becarios pueden conseguir mejores resultados de aprendizaje.	Serna Hernández & Priede Schubert, 2008)
Educación/ Inserción laboral	Mediante las becas escolares y la prolongación de las trayectorias educativas, el Programa ha contribuido a posponer o debilitar la reproducción del patrón tradicional (en cuanto a la primera unión y la inserción laboral) en los becarios y ex becarios más jóvenes. Principalmente mediante la emigración, dichos jóvenes ejercen sus nuevas capacidades en empleos en sectores similares a los tradicionales (construcción, servicios) pero en posiciones y con salarios ligeramente más ventajosos.	(Agudo Sanchiz, 2008)
Inserción laboral	La educación adquirida a través de Oportunidades coloca a los beneficiarios en igualdad de condiciones ante el mercado laboral que otros jóvenes con el mismo nivel educativo no beneficiarios de la misma localidad.	(Rodríguez-Oreggia & Freije-Rodríguez, 2008)
Inserción laboral	Los jóvenes beneficiarios que recibieron los apoyos por al menos 6 años, con escolaridad de primaria y secundaria, incrementaron sus salarios en 12% y 14% respectivamente, en comparación con los no beneficiarios.	(Rodríguez-Oreggia & Freije-Rodríguez, 2008)
Operación	En relación con los promotores sociales de Oportunidades, todos los estudios regionales coinciden en señalar que éstos, a la par que desempeñan una carga excesiva de trabajo en condiciones laborales bastante precarias, manifiestan un alto grado de identificación y compromiso con el Programa.	(Sariego Rodríguez, 2008)
Operación	A pesar de operar en contextos regionales donde se viven conflictos de carácter electoral, municipal, político, religioso y aún de violencia derivada del narcotráfico, el Programa Oportunidades ha logrado mantenerse al margen de los conflictos y ha seguido operando con regularidad, aun en zonas donde la seguridad del personal del Programa ha estado en riesgo.	(Sariego Rodríguez, 2008)

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos técnicos de la evaluación externa de Progres-Oportunidades.

No obstante los hallazgos positivos hay resultados que pueden parecer contradictorios. Los Cuadros 12, 13 y 14 presentan tres pares de casos, rescatados cada par de la misma evaluación.

Cuadro 12. Comparativo de resultados de prevalencia de talla baja.

Resultado positivo	La prevalencia de talla baja es 11 puntos porcentuales menor de lo observado hace 10 años en población beneficiaria de Oportunidades (23.9 vs. 35.0%) con reducciones en todos los estados de la República (con excepción de Veracruz).	(Neufeld, Mejía, Fernández-Gaxiola, García-Guerra, Méndez & Domínguez, 2008)
Área de oportunidad	Persistencia de talla baja en todos los estados, con mayor prevalencia en el sur del país (36.3% en Guerrero), en la población de origen indígena (33.0%), en la población que vive en localidades de marginación alta (20.0%) y muy alta (37.2%), y en hogares más pobres (32.0 vs. 14.1% en los menos pobres).	

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos técnicos de la evaluación externa de Progres-Oportunidades.

Cuadro 13. Comparativo de resultados de reporte de examen de glucosa.

Resultado positivo	En 2007 el porcentaje de adultos beneficiarios que reportaron que se les hizo un examen de glucosa para la detección de diabetes <i>mellitus</i> tipo 2 en el último año fue mayor al de adultos no beneficiarios, de 29.2 y 22.6%, respectivamente.	(Bautista Arredondo y otros, 2008)
Área de oportunidad	Se encontró a más de 20% de los pacientes con DT2 sin examen de glucosa en el último año. Lo anterior se ubica debajo de la recomendación de atención, ya que se espera que la totalidad de los pacientes tengan al menos dos exámenes anuales de vigilancia.	

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos técnicos de la evaluación externa de Progres-Oportunidades.

Cuadro 14. Comparativo de resultados de desempeño lingüístico y capacidad cognitiva.

Resultado positivo	Aumento inicial significativo en el desempeño lingüístico y capacidad cognitiva.	(Behrman, Fernald, Gertler, Neufeld & Parker, 2008)
Área de oportunidad	Muy bajo desempeño en pruebas cognitivas y lingüísticas comparadas con normas internacionales.	

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos técnicos de la evaluación externa de Progres-Oportunidades.

Estos resultados, si bien, no son contradictorios, nos muestran que Progres-Oportunidades tiene efectos positivos importantes en su población beneficiaria y a través del tiempo en las áreas que busca impactar. Sin embargo los valores de los

indicadores, inclusive en los hogares expuestos durante diez años a los beneficios del Programa, siguen estando muy por debajo de los estándares mínimos deseables de bienestar.

Del ejercicio anterior y la selección que hicimos de resultados de largo plazo, podemos concluir varias ideas respecto del desempeño del Programa en la consecución de sus objetivos:

1. Las transferencias del Programa están asociadas a un mayor nivel de consumo de los hogares pobres. En ese sentido, como medida redistributiva es eficiente en aumentar el poder adquisitivo de la población beneficiaria.
2. Progresar-Oportunidades tiene efectos positivos en indicadores como la utilización de servicios de salud, la asistencia escolar y el aumento de trayectorias educativas, directamente ligados al sistema de corresponsabilidades. Sin embargo estos deben ser entendidos como indicadores intermedios y no finales en el desarrollo de capital humano.
3. En el caso de la escolaridad, el Programa arroja avances importantes en cuanto a cerrar la brecha interétnica y de género. La población más beneficiada es la indígena y dentro de esta las niñas y las jóvenes.
4. En cuanto a indicadores que, en efecto, muestran una ampliación de las capacidades de las nuevas generaciones, existen avances importantes en áreas muy sensibles como la reducción de anemia, desnutrición y morbilidad infantil.
5. Sin embargo, a pesar de los resultados anteriores hay indicadores que siguen estando muy rezagados. El caso de la atención a la salud de la población indígena es un área muy sensible. De hecho, los avances en materia de educación para mujeres indígenas sobresalen por el enorme rezago en el punto de partida para este tema.
6. La comparación por tiempo de exposición al Programa sugiere una desaceleración en los efectos de este a través del tiempo. Con ello nos referimos a que, si bien siempre a mayor tiempo de participación en el Programa se generan mejores resultados, los avances más grandes se presentan en los primeros años de exposición al Programa.
7. La explicación más sólida para varios de los puntos anteriores, evidenciada en la evaluación 2007-2008, radica en la insatisfactoria calidad de los servicios de atención a la salud y educativos disponibles para la población más pobre del país.

6.- Perspectiva de los alcances y limitaciones de Progres-Oportunidades a través de una propuesta de modelo integral de evaluación

6.1.- Modelo integral de evaluación y áreas de responsabilidad de las instituciones participantes en el Programa

La presente sección buscará proponer una perspectiva de análisis que permita evaluar integralmente el desempeño de Progres-Oportunidades en el cumplimiento de la finalidad para la que fue creado como programa de transferencias monetarias condicionadas.

Hemos mencionado antes que la evaluación externa de impacto estuvo considerada desde el inicio del Programa, asimismo que los resultados obtenidos le brindaron respaldo y evidencia sólida para crecer en cobertura y tener continuidad inclusive a través de dos coyunturas políticas como los son los cambios presidenciales en México, donde habitualmente la continuidad sexenal de programas sociales de gran escala ha sido poco común, por no decir inexistente. Desataca principalmente la transición del año 2000, cuando inclusive se dio alternancia de partidos políticos a nivel del ejecutivo federal.

Ahora bien, para elaborar nuestra propuesta, tomamos en cuenta la siguiente definición de *evaluación de un programa social*: *un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un programa con el fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo*⁸⁶. En este sentido el modelo integral de evaluación intentará ser un esquema o marco de referencia para el análisis de la estructura, el funcionamiento y los resultados de Progres-Oportunidades, que busca generar información útil para su mejora.

Nuestro punto de partida es la conceptualización sobre la equidad educativa de Marc Demeuse⁸⁷, en ella se plantea considerar cuatro principios: 1) igualdad en el acceso, 2) igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje, 3) igualdad en los logros o resultados, y 4) igualdad en la realización social de esos logros. Demeuse se ocupa específicamente del tema de la educación, aquí nosotros proponemos ampliar esa visión acorde a la óptica de Progres-Oportunidades, es decir incluir la salud y la nutrición. Consideramos que esta extensión del marco analítico referido es válida porque tanto la salud como la nutrición requieren de 1) acceso, tanto a los servicios para su atención como a medicinas y alimentos), 2) de medios para disponerlos, como la calidad en la atención a la salud, hasta instrumentos para conservar y disponer de los alimentos, 3) generan resultados, esencialmente el estado de salud y nutrición, y finalmente 4) pueden o no ser realizados socialmente (o capitalizados si se prefiere el término) si la presencia de una mejor salud y nutrición no implican ningún beneficio en la interacción social en comparación con

⁸⁶ (Briones, 2006, p. 13).

⁸⁷ El interés por recuperar su marco conceptual surge a partir de lo planteado por Mancera (2008) y Rodríguez Solerá (2008).

su carencia (a pesar de que son fines valiosos en si mismos). Además, lo que resulta evidente es que para las cuatro dimensiones, la educación, la salud y la nutrición también pueden presentarse muy inequitativamente entre poblaciones e individuos. Decidimos articular estos cuatro criterios de equidad con los procesos operativos del Programa, el resultado es la concatenación de elementos necesarios para evaluar un programa cuyo propósito es la generación de capital humano.

Algunos temas que aquí sugerimos para la evaluación esencial del Programa se incluyeron de manera tardía en su agenda, no obstante destacamos que muchos de los elementos que se propone sean tomados en cuenta en la evaluación externa 1) ya han sido abordados, 2) se encuentran siéndolo actualmente, o 3) desde nuestra óptica el Programa no les ha dado la importancia que merecen. En el mismo orden, ejemplos muy claros son: 1) el tema de la calidad de los servicios de educación y salud, que se evaluó a los diez años de funcionamiento del Programa, cuando nuestra postura es que debió haberse evaluado incluso antes de arrancar en 1997, 2) actualmente se está realizando una evaluación piloto sobre ajustes en el diseño y operación en áreas urbanas, que debió haberse efectuado antes de 2001, cuando el Programa incursionó en zonas semiurbanas, y 3) si Progres-Oportunidades busca generar capacidades en las generaciones jóvenes, su población objetivo, más que los hogares en condiciones de pobreza, son los niños y jóvenes en edad escolar de estos mismos hogares, sin embargo una gran proporción sigue desertando antes de concluir la educación básica y muchos más antes de la educación media superior.

Otro elemento muy relevante en materia de evaluación y monitoreo, no exclusivo a Progres-Oportunidades, sino del que participan actualmente gran parte de los programas sociales del gobierno federal es la Matriz de Indicadores, inserta en el *sistema de evaluación al desempeño* dirigido por la SHCP. La Matriz de Indicadores o de Marco Lógico es un instrumento de gestión y seguimiento, en esta se conjuntan los indicadores que resumen los principales procesos, actividades y resultados esperados de programas o proyectos. Los valores de estos indicadores clave se reportan con una frecuencia de medición bimestral, trimestral, semestral, anual o quinquenal, dependiendo de la naturaleza del dato y la fuente de información, pudiendo ser interna (como el mismo padrón de beneficiarios para el caso de Progres-Oportunidades) o externa (como el censo de población o la ENIGH).

Como toda Matriz de Indicadores, la de Progres-Oportunidades tiene diferentes niveles. Cuenta con un indicador a nivel del **fin** del Programa, en este se plasma a lo que el Programa busca contribuir, considerando que hay factores externos que intervienen como el caso del contexto macroeconómico. El fin de Progres-Oportunidades es *contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa* y el indicador que se utiliza para su medición es la *“comparación de la diferencia en la escolaridad promedio entre padres e hijos de familias beneficiarias, respecto a la misma diferencia en la población nacional”* y tiene como fuentes de información para calcularla los censos y conteos nacionales,

así como las base de datos de las encuestas de incorporación y/o recertificación de las familias beneficiarias⁸⁸.

Un nivel por debajo se encuentra el **propósito** del Programa, este se enfoca en el área de responsabilidad del Programa: *las familias beneficiarias de Oportunidades amplían sus capacidades en educación, salud y nutrición*. Para esta tarea se cuentan con ocho indicadores que van desde las tasas de terminación de los niveles escolares hasta la prevalencia de desnutrición crónica y anemia. Por debajo del nivel de propósito se encuentran los tres indicadores de los **componentes educación, salud y alimentación**, y finalmente los de las **actividades** que son los productos o servicios que entrega el Programa. La MIR tiene una lógica vertical, de forma que al leer de abajo hacia arriba, un elemento describe cómo se va a conseguir el siguiente: las actividades explican cómo alcanzar los componentes, estos al propósito y este, el fin del Programa.

La Matriz de Marco Lógico y el *modelo integral de evaluación* que presentamos no son incompatibles, sino complementarios. Algunos de los elementos que proponemos pueden generar indicadores y acorde a su temporalidad ser útiles para el monitoreo, otros por su naturaleza sólo es posible abordarlos a través de estudios específicos de evaluación. Aquí nos limitaremos a exponer las dimensiones que habrán de ser considerados para evaluar mínimamente Progres-Oportunidades, un ejercicio más profundo implicaría definir los indicadores y las metodologías para hacer el seguimiento de cada dimensión.

Por otra parte, el *modelo integral de evaluación* que esbozamos contempla elementos que sobrepasan el ámbito de responsabilidad de Progres-Oportunidades, sin embargo, desde una perspectiva de política social y económica integral deben ser abordados conjuntamente en tanto son necesarios para romper con la pobreza crónica. Como punto de partida planteamos la siguiente pregunta *¿Desde la perspectiva de Progres-Oportunidades, qué es necesario o qué se requiere para la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza?*

I.- Incorporar al Programa a los hogares en situación de pobreza: focalización y cobertura. Esto es, que la población beneficiaria se aproxime lo más posible a la población potencial. Para ello se requiere, en primer lugar, tener la referencia geográfica de dónde se concentran y cuántos hogares hay en condiciones de pobreza, cuántos de estos cuentan con acceso a los servicios de educación y salud, y qué inversiones serían necesarias para proveer de dichos servicios a los que no los tienen. En segundo lugar, es indispensable contar con la estructura operativa adecuada a la población que se pretende atender: oficinas regionales, promotores sociales, capturistas, administradores del padrón, etcétera.

Área de responsabilidad: Sectores Salud y Educación (por ofertar los servicios), y la CNPDHO por efectuar la incorporación y atención de los hogares. Asimismo hay que recordar que el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año es

⁸⁸ (CONEVAL, 2011B).

donde se determina el monto de los recursos y la meta de cobertura que debe alcanzar Progres-Oportunidades.

II. Entregar monetariamente los apoyos. Es el conducto para generar la medida redistributiva. El efecto ingreso que producen los apoyos monetarios incrementa el poder adquisitivo de los hogares, impactando principalmente el consumo alimentario aunque no exclusivamente este rubro.

Área de responsabilidad: La entrega de los apoyos es responsabilidad principalmente de la CNPDHO, es esta instancia quien bimestralmente calcula los apoyos por hogar, los cuales son liquidados por conducto de instituciones liquidadoras como BANSEFI y TELECOMM. El mercado alimentario, es ajeno a las dependencias participantes en Progres-Oportunidades ya que depende de la oferta y la demanda. Por otra parte los hogares beneficiarios son quienes deciden qué comprar con la transferencia, principalmente las madres de familia porque ellas reciben los apoyos.

III. Mediante el esquema de apoyos-corresponsabilidades, detonar la demanda de servicios públicos de educación y salud. La intervención del Programa busca dar acceso y detonar la demanda a los servicios públicos de educación y salud. Aquí destacan los indicadores que hemos referido como intermedios, probablemente son los abordados con mayor profundidad por la evaluación externa: inscripción y deserción escolar, trayectorias educativas, asistencia a consultas de medicina preventiva y curativa, pruebas de glucosa y hemoglobina en sangre, prueba de Papanicolaou, etcétera. En este nivel, un aumento en el gasto en educación y salud también puede ser considerado como un aspecto positivo. Refiriéndonos al componente educativo, el indicador clave para esta dimensión es la captación de becarios, es decir, becas educativas otorgadas a los niños y jóvenes por el hecho de que estén inscritos en la escuela. Desde la perspectiva del Programa, la posibilidad de romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza radica en que este grupo amplíe sus capacidades básicas, al no recibir las becas, que son medios de apoyo a la continuidad escolar, esta población es sumamente vulnerable a la deserción y a truncar tempranamente sus estudios. Al no captar a los potenciales becarios, el Programa se reduce a una medida redistributiva, disminuyendo considerablemente sus efectos en el largo plazo.

Área de responsabilidad: En parte, estos indicadores reflejan la consistencia en el diseño del Programa, por lo que se puede considerar una responsabilidad compartida de todas las dependencias involucradas, precisamente porque implica difundir con los hogares la información correcta sobre cómo funciona el Programa en unidades de salud, escuelas y por parte del personal operativo adscrito a la CNPDHO.

IV. Certificar verazmente el cumplimiento de corresponsabilidades. Este aspecto es esencialmente operativo y también se refiere a los indicadores intermedios. La manera en que el Programa asegura que se lleve a cabo la demanda de servicios públicos es el monitoreo de certificación de corresponsabilidades. Si se reporta regularmente la asistencia escolar o a las

consultas médicas y talleres de salud, y esta no es real, el Programa también queda exclusivamente con la función redistributiva.

Área de responsabilidad: Principalmente Sectores Educación y Salud, así lo establecen las Reglas de Operación del Programa.

V. Proveer con calidad los servicios de atención a la salud y educación a los que tienen acceso las familias del Programa. Sin duda es una de las áreas más críticas no sólo de Progres-Oportunidades sino de la política social en su conjunto. Abordado en el 2008, la evaluación externa documentó que los servicios de educación y salud disponibles para la población beneficiaria de Progres-Oportunidades están por debajo de la calidad deseada. Sin educación ni servicios de salud de calidad, extender las trayectorias educativas o aumentar el número de consultas médicas no se traduce en aumento de capacidades, siguiendo a Demeuse, en este nivel de análisis la calidad es una condición o medio para alcanzar logros en educación y salud.

Área de responsabilidad: Sectores Educación y Salud, cada uno encargado de los servicios que proporciona.

VI. Generar capital humano. Este es el nivel de indicadores que reflejan los logros o resultados, la generación de capacidades y por tanto el desempeño de Progres-Oportunidades. Los indicadores para este nivel son habilidades y competencias: aprovechamiento escolar, conocimientos, mejor estado de salud, menor morbilidad y un mejor estado nutricional.

Área de responsabilidad: Compartida. Debemos considerar que si existe un correcto funcionamiento de todos los puntos anteriores, entonces se alcanzarán resultados en este nivel, a manera de logros en educación, salud y nutrición.

VII. Ofrecer puertas de salida a los ex becarios a través de la demanda de fuerza de trabajo calificada para su inserción laboral. En economías con mercados laborales funcionales o competitivos, mayores niveles de capital humano se relacionan directamente con mayor productividad y mejores salarios. Si existe generación de empleos bien remunerados y preferentemente en el sector formal de la economía, los jóvenes ex becarios que ampliaron sus capacidades podrían tener una inserción laboral menos desventajosa, con mejores ingresos y que los incorpore a la sociedad salarial⁸⁹, esto sería la realización social de los logros en capital humano. De esta forma se lograría una movilidad social ascendente con respecto a la generación de sus padres.

Área de responsabilidad: Excede el alcance de Progres-Oportunidades. El mercado local y regional, así como el contexto macroeconómico nacional son los que lo definen. Los programas y proyectos para fomento del empleo y la actividad económica están en responsabilidad de dependencias como las Secretarías de Economía; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, los gobiernos estatales y municipales.

⁸⁹ Cotización en las instituciones de seguridad social, pensiones, fondos para vivienda, etcétera.

La concatenación de estos siete elementos promovería que los ex becarios del Programa al formar sus propios hogares lo hicieran con mejores condiciones socioeconómicas y por tanto quedando fuera de la población objetivo de este mismo. Quizá Progres-Oportunidades sea concebido como un programa de combate a la pobreza, de hecho esa es la idea que se refuerza con la publicidad gubernamental en medios masivos de comunicación, no obstante, es evidente que dada la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza intergeneracional, no puede existir un programa con tal objetivo y por ello es necesario instrumentar una estrategia para abordarlo plenamente.

Por ejemplo, lo que hemos expuesto como indicadores intermedios, ha sido descrito por algunos académicos como una *evaluación circular*, exponiendo la obviedad de que si el Programa realiza transferencias condicionadas a la asistencia a los servicios públicos y para continuar en el padrón los hogares deben cumplir esos requisitos, resultará evidente que al estudiar a la población beneficiaria presenten un desempeño positivo en indicadores como la inscripción escolar y asistencia a consultas médicas. Coincidimos en que basarse en estos indicadores de utilización de servicios proveería una visión incompleta del desempeño del Programa y que perdería de vista su finalidad, empero, la exploración de dichos indicadores es sólo una parte de la agenda de evaluación y se encuentra complementada con el seguimiento de indicadores de resultados o logros.

Como lo muestran los resultados citados en la sección acerca de evaluación externa para los tres principales componentes del Programa, la mayoría de los resultados que sí hacen referencia directa a un aumento en capital humano, los logros, son de los componentes alimentario y de salud, los ejemplos más claros son la disminución en la prevalencia de anemia, morbilidad y días de enfermedad. Por otra parte, en materia de educación, los resultados positivos previamente citados deben clasificarse como indicadores intermedios. Los indicadores en referencia al desarrollo de habilidades cognitivas, razonamiento verbal, matemático y aprovechamiento escolar son más bien modestos, hecho muy desfavorable considerando que la educación es el elemento más evidente del capital humano, al menos desde la perspectiva de la inserción laboral. Como veremos a continuación, el papel de la calidad de los servicios es una de las limitaciones más importantes de Progres-Oportunidades.

6.2.- Alcances y limitaciones de Progres-Oportunidades en la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza

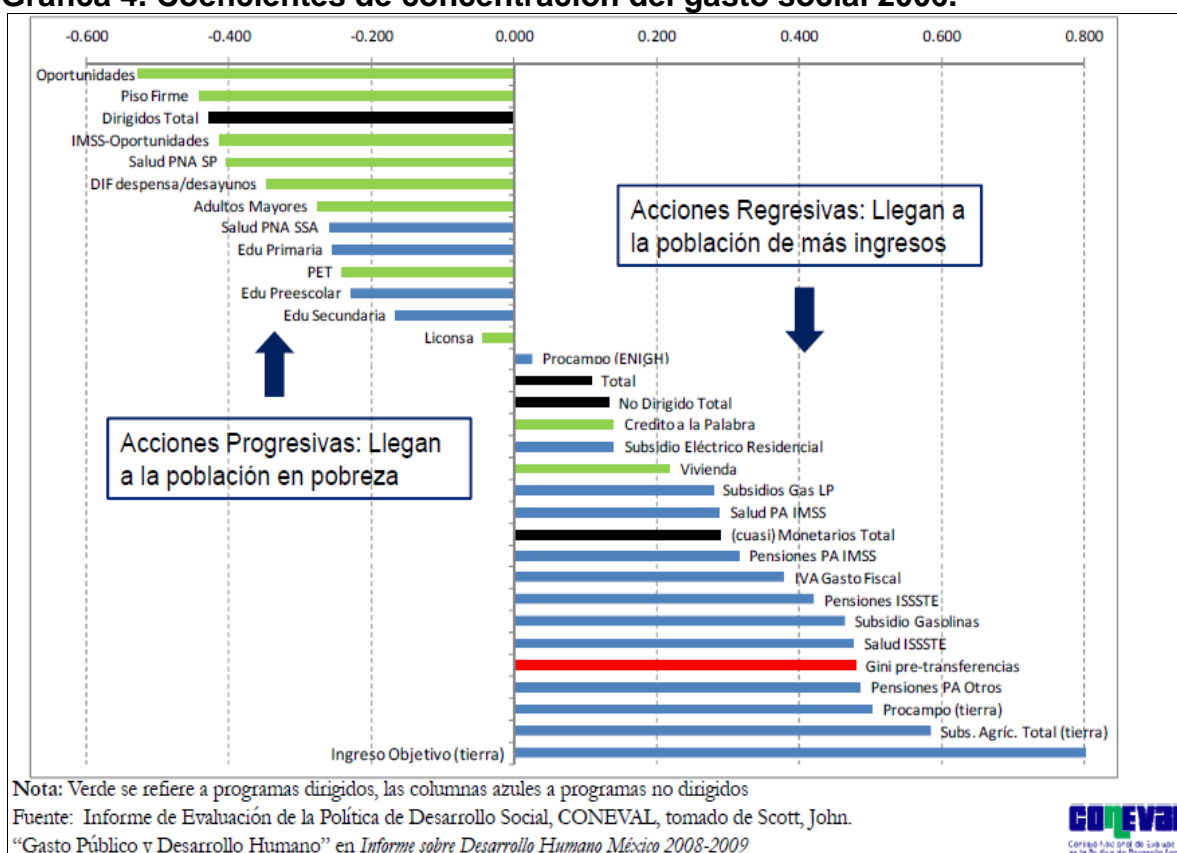
Enseguida se presentan los alcances y limitaciones de Progres-Oportunidades en la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza que se identificaron con base en la propuesta de *modelo integral de evaluación*. Asimismo, en las áreas críticas señaladas, se proponen recomendaciones de política social para incrementar los efectos del Programa.

I.- Incorporar al Programa a los hogares en situación de pobreza: focalización y cobertura.

Alcances:

Fortaleza 1.1.- La cobertura de Progres-Oportunidades ha crecido progresivamente y en la actualidad es muy amplia, especialmente en zonas rurales. Para el cierre de 2010 contó con un padrón total de 5 millones 800 mil hogares, sin embargo por sí mismo el tamaño del padrón no sería un aspecto positivo si estuviera mal focalizado. Evaluaciones externas sugieren que es el programa federal más progresivo, esto es, que de su presupuesto se beneficia más a población en pobreza en vez de población con mayores ingresos. La *Gráfica 4* compara a Progres-Oportunidades con otras acciones gubernamentales a este respecto⁹⁰.

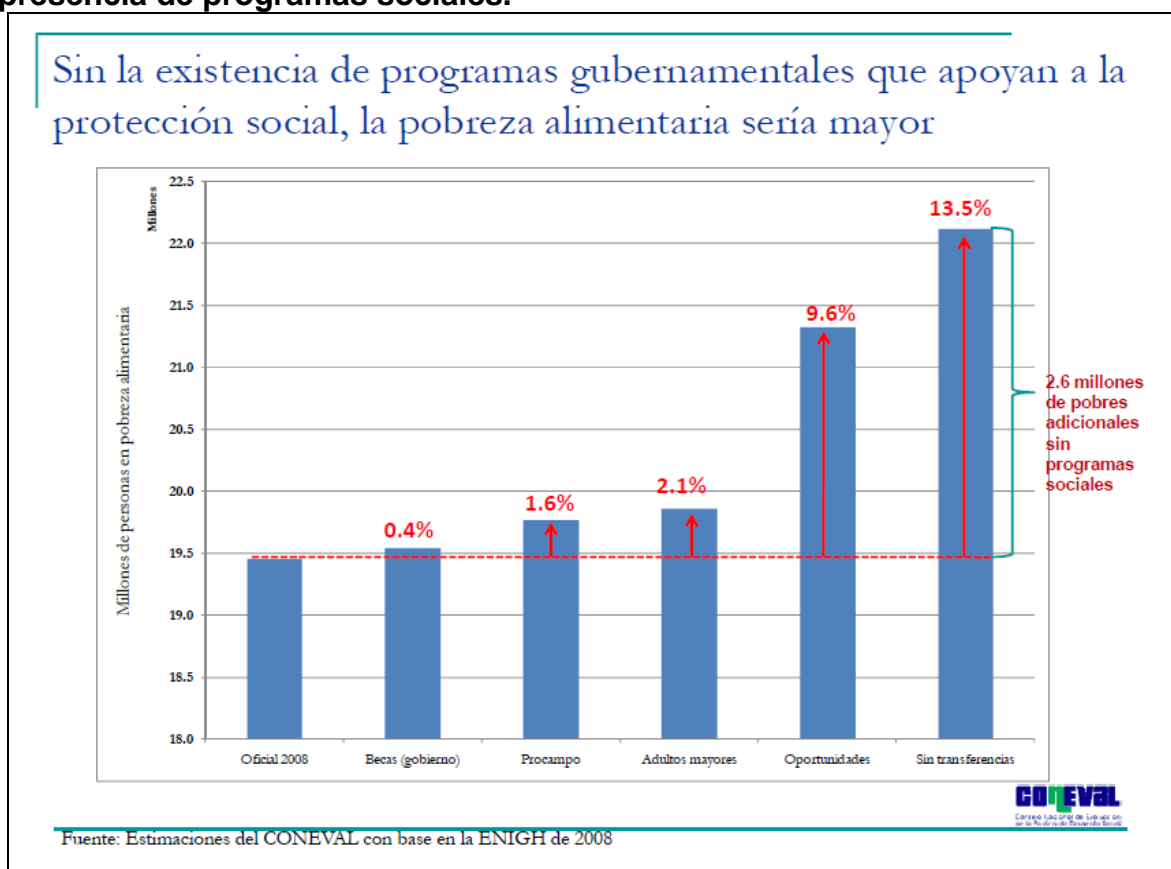
Gráfica 4. Coeficientes de concentración del gasto social 2006.



⁹⁰ Llama la atención que gran parte del presupuesto del gasto social en México es de hecho regresivo, destacando los subsidios generalizados. En este tenor, un descubrimiento al que nos condujo esta investigación es que independientemente del PIB *per cápita*, en términos exclusivamente de desigualdad medida por el coeficiente de Gini, los países industrializados no son mucho más igualitarios que los latinoamericanos, sino que es por efecto de impuestos y transferencias que se vuelven más igualitarios en la distribución de la riqueza. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2009).

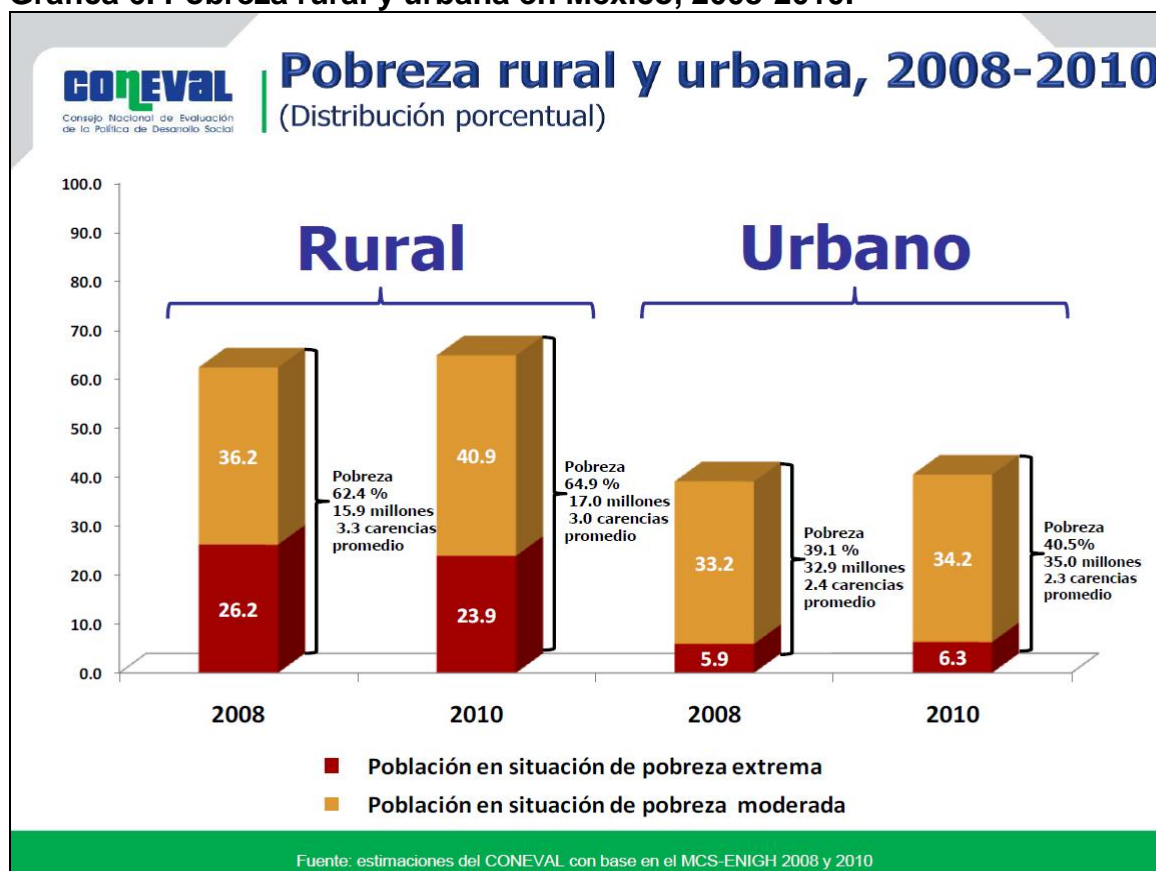
Fortaleza 1.2 A su vez, siendo un padrón amplio y progresivo, el Programa puede y ha sido aprovechado como red de protección ante el ciclo económico. Desde 2008, ante el alza mundial de los precios de los alimentos, se implementó el Apoyo Alimentario Vivir Mejor, sumándose a los apoyos del Programa. CONEVAL calculó que para ese mismo año, sin programas sociales hubiera aumentado la pobreza alimentaria en 2.6 millones de hogares, siendo primordial la contribución de Progres-Oportunidades en evitar esto (Gráfica 5). De igual manera, es sobresaliente que el período de recesión económica 2008-2010, la proporción de población rural en pobreza extrema de hecho disminuyó (Gráfica 6).

Gráfica 5. Estimación de población adicional en pobreza alimentaria sin la presencia de programas sociales.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH de 2008. Evolución de la pobreza en México. (CONEVAL, 2009).

Gráfica 6. Pobreza rural y urbana en México, 2008-2010.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008-2010. Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010. CONEVAL (2011A).

Lo anterior puede ser entendido como una medida adecuada en el corto plazo especialmente desde la perspectiva de la nutrición infantil, sin embargo que una proporción elevada del ingreso de este perfil de hogares dependa de transferencias gubernamentales indudablemente no es el objetivo en el mediano y largo plazo⁹¹.

Limitaciones:

Debilidad 1.1.- El padrón de Progres-Oportunidades es el más amplio de la política social mexicana solo después del Seguro Popular, sin embargo, a pesar de contar con más de 5.8 millones de hogares incorporados, no llega a la totalidad que se encuentra en condiciones de pobreza. Esto se debe en parte a que para funcionar su esquema de apoyos-corresponsabilidades se encuentra supeditado a la existencia de infraestructura de servicios de salud y educación básica⁹². Donde no hay clínicas de salud o escuelas Progres-Oportunidades no puede operar, esto

⁹¹ Encontramos una referencia con respecto a que el 40.3 % del ingreso monetario corriente del decil más pobre de hogares en 2010 procedía de transferencias, principalmente de programas gubernamentales, 35.7 % del trabajo subordinado y el 16.5 % del trabajo independiente. La otra fuente de transferencias son las remesas. (Rea, 2011).

⁹² *El Programa tendrá cobertura nacional, en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa.* (CNPDHO, 2010A).

regularmente sucede en los contextos rurales más marginados, de geografía accidentada y con alta dispersión poblacional, con frecuencia en áreas donde radica la población indígena.

Suele ser la falta de servicios de salud la que limita más la expansión de Progres-Oportunidades⁹³, en cierta medida los servicios de educación básica tienen una mayor presencia a nivel nacional. Sin embargo, a pesar de que recientemente algunas entidades han declarado alcanzar la cobertura universal de servicios de salud, esto no implica que toda la población potencial para Progres-Oportunidades pueda ser atendida. El tipo de servicios de salud que han alcanzado algunos gobiernos estatales es en base al Seguro Popular, es decir servicios curativos y que (en teoría) garantizan que los ciudadanos reciben servicios médicos a al presentarse en la unidad de salud que les corresponde. Por otra parte el tipo de servicios de salud que se requieren para participar en Progres-Oportunidades son también (además de medicina curativa) los de salud preventiva: los talleres de autocuidado a la salud, el seguimiento de peso y talla infantil, y las consultas preventivas programadas. Evidentemente se requiere mucho más tiempo del personal para atender periódicamente a los hogares en cuanto a las corresponsabilidades del Programa que a la población que se pueda presentar por evento de enfermedad.

Donde los criterios del Programa le permiten funcionar, hay evidencia de que la accesibilidad a las escuelas tiene una gran influencia en la deserción y por tanto en los objetivos del Programa. *“La prolongación de trayectorias escolares y el aumento de la escolaridad promedio a las que contribuye Oportunidades tienen lugar de manera especial en situaciones donde existe una oferta educativa suficiente (por ejemplo, presencia de escuelas secundarias cercanas o en la propia localidad)”*⁹⁴. En el caso de la educación media superior las limitaciones son todavía mayores.

Existen otras acciones del ejecutivo federal para alcanzar a la población en pobreza extrema sin acceso a servicios, como lo es el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), no obstante, en tanto se encuentran exentas de esquemas de salud y educación, serán esfuerzos parciales. Salvador Escobedo Zoletto, Coordinador Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, presentó la cifra de 94 mil 563 mexicanos sin acceso a servicios, equivalente a 25 mil familias que están “alejadas” de todo y radican en 10 mil 869 comunidades en los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz, principalmente⁹⁵.

Debilidad 1.2.- Un tema que sin duda alguna se presenta como un gran reto, no sólo para Progres-Oportunidades sino para la política social en general, es el de cómo atender a la población jornalera migrante, uno de los grupos más vulnerables

⁹³ Reflejo de esta diferencia en la cobertura es que el Programa entrega a los hogares que incorpora la referencia de la unidad de salud a la que deben asistir, en cambio en componente educativo existe la posibilidad de que el hogar elija dónde se inscriben sus niños y jóvenes porque la oferta es más amplia.

⁹⁴ (Agudo Sanchiz, 2008, p. 151).

⁹⁵ (Cruz Martínez, 2011).

del país. La SEDESOL calculó que para 2006, con base en la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas⁹⁶, que a nivel nacional habían 434,961 familias de jornaleros migrantes, esto significa que al menos uno de sus miembros recurrentemente se traslada a regiones en el interior del país en busca de oportunidades laborales de baja cualificación asociadas de los ciclos agrícolas y las actividades económicas inherentes a estas. De esas 434,961 familias, 762,265 de sus integrantes son de hecho jornaleros migrantes, el resto de sus miembros por lo general no migran y mantienen su residencia durante el año.

Al ser Progres-Oportunidades un programa de transferencias condicionadas, en el trasfondo de su diseño hay una noción de que los hogares mantienen una residencia fija, al menos para la madre de familia y los miembros en edad escolar y por tanto pueden cumplir con sus corresponsabilidades. Sin embargo existe un número importante de hogares de jornaleros migrantes en que todos sus miembros se ven obligados no sólo a migrar, sino a incorporarse al trabajo. Lo primero tal vez por no tener con quien dejar a los hijos o no contar el hogar con ahorros para subsistir durante la ausencia del jornalero migrante o el envío de la primera remesa, lo segundo para sumar el mayor ingreso posible a la economía doméstica. Aquí nos interesa hacer énfasis en que los hogares jornaleros migrantes son, por lo general, mucho más vulnerables y muestran un riesgo más alto de trabajo infantil que los hogares no migrantes.

Debilidad 1.3.- El Programa buscó comenzar en áreas rurales porque en ese contexto se concentraba la mayor cantidad de familias en pobreza, de hecho sigue siendo así, también con las mediciones multidimensionales. Por otra parte, la tendencia global hacia la urbanización de la población ha conllevado a su vez una acelerada urbanización de la pobreza en las últimas décadas. De acuerdo con Ziccardi, signos característicos de la pobreza en las ciudades latinoamericanas *“son las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social; la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales.”*⁹⁷ Sin duda en el medio urbano no se encuentran los alarmantes indicadores de pobreza alimentaria o mortalidad materno-infantil de las zonas rurales, no obstante en áreas urbanas, a pesar de que la población no está geográficamente distante de los procesos económicos y políticos, sí se encuentra al margen de participar de estos. El enfoque de *pobreza relativa* de Townsend resulta sumamente útil para aproximarnos a este fenómeno.

Dado que desde 2001 el Programa comenzó a atender hogares en zonas semiurbanas y urbanas, es que decidimos mencionar el tema de esta subcobertura como un área de oportunidad cuya atención se encuentra presente en la agenda del Programa. Empero, un tema muy diferente es el de la validez del diseño del

⁹⁶ (Secretaría de Desarrollo Social, 2006).

⁹⁷ (Ziccardi, octubre-diciembre 2010B, p. 31).

Programa para atender las áreas urbanas, el cual abordaremos un poco más adelante.

Propuestas:

Recomendación 1.1.- Una solución equívoca sería simplemente ampliar los radios del proceso de validación de servicios de salud y educación para que un mayor número de hogares pudieran ser incluidos en el esquema de Progres-Oportunidades en aquellas áreas rurales dispersas. Debe considerarse que con los criterios actuales ya hay un número de bajas por incumplimiento de corresponsabilidades de los hogares a los que trasladarse a clínicas y escuelas les es complicado y/o costoso. Además, si se ampliaran los radios de atención para validar servicios, seguiría existiendo, la problemática del límite de la capacidad de atención para algunas unidades de salud. Progres-Oportunidades puede informar a sus socios, los sectores salud y educación, sobre zonas que concentran hogares en condiciones de pobreza y que no cuentan con servicios por lo que no pueden incorporarse. Así, los sectores podrán evaluar la posibilidad de realizar inversiones en infraestructura para ampliar su oferta. Otra iniciativa para lograr cubrir esas carencias es la que recomienda el CONEVAL⁹⁸, impulsar modificaciones en los criterios de asignación de recursos, por ejemplo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (del Ramo 33) para que tomen en cuenta la dispersión poblacional y carencias en servicios básicos de las viviendas a nivel municipal.

Recomendación 1.2.- En zonas donde la inversión en infraestructura fuera poco costo-eficiente dada la dispersión poblacional, el caso por antonomasia es la Sierra Tarahumara⁹⁹ (que además concentra a la población más rezagada en muchos de los indicadores de nutrición y salud infantil), deben impulsarse modelos alternativos para ofertar los servicios e incorporar a los hogares a Progres-Oportunidades. En el tema de los servicios de salud, una opción son las caravanas móviles, las cuales pueden abarcar áreas extensas conformando rutas de atención. Adicionalmente, pueden llevarse a cabo inversiones en infraestructura básica orientadas a detonar centros de atracción poblacional.

Recomendación 1.3.- Los hogares de jornaleros en que varios de sus miembros son migrantes tienen un riesgo más elevado de causar baja de Progres-Oportunidades por incumplimiento de corresponsabilidades. Una alternativa sería generar para ellos un esquema más flexible o lograr vinculación con el sector salud para continuar certificando asistencia en la región receptora, sin embargo esto es sumamente complejo porque implica que el hogar busque inscribirse a una unidad de salud y exista capacidad para atenderla. En el caso de la educación, exclusivamente hay un momento en el año para la inscripción escolar por lo que regularizar la situación de los estudiantes es casi imposible. La recomendación que se puede hacer en este sentido es que dado el diseño de Progres-Oportunidades, a pesar de que estas familias estuvieran en situación de pobreza, la población migrante queda en el límite de su capacidad de acción y debe ser atendida por el

⁹⁸ (CONEVAL, 2010, p. 81).

⁹⁹ Ver Sario Rodríguez (2008) y Agudo Sanchiz (2008).

Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, el cual bajo sus propios mecanismos otorga apoyos para alimentación, salud, infraestructura, educación y acceso a los servicios básicos.

II. Entregar monetariamente los apoyos.

Alcances:

Fortaleza 2.1.- El giro que implicó para la política alimentaria mexicana, transitar del subsidio en especie, generalmente entregado mediante despensas o canastas, a transferencias monetarias, ha mostrado resultados positivos de varias maneras. En 1996, en el programa piloto de PROGRESA efectuado en Campeche, las familias otorgaron un alto valor a la autonomía que les confieren las transferencias monetarias. Desde entonces este aspecto ha sido muy favorable en la opinión de las familias para decidir participar en el Programa.

Fortaleza 2.2.- En segundo lugar, las transferencias monetarias han significado una medida mucho más eficiente para hacer llegar los apoyos gubernamentales, las despensas conllevan costos operativos elevados: transportación, distribución, almacenamiento y la ganancia de los productores de los bienes, son costos que se restan del presupuesto de los Programas y que pueden significar hasta una tercera parte del total¹⁰⁰. Progres-Oportunidades paga a TELECOMM y BANSEFI por el servicio de liquidación de los apoyos, el costo es mínimo en comparación con los gastos de la entrega de despensas. Las Reglas de Operación 2010 le marcaron al Programa que del presupuesto autorizado, sus gastos operativos no podrían exceder el 6.85%¹⁰¹, lo que de hecho ha cumplido en cada ejercicio fiscal.

Fortaleza 2.3.- Elegir a la madre de familia como receptora de los apoyos monetarios es una sutil pero efectiva decisión de política pública. El hecho está basado en solida evidencia empírica la cual señala claramente que, para los objetivos de Progres-Oportunidades, las madres de familia son más responsables y mejores administradoras del gasto familiar. La tendencia marca que lo dirigen en favor de los niños siendo ellas quienes los supervisan en su alimentación, salud, higiene y labores escolares¹⁰². Algunos de los resultados positivos que se señalan en los siguientes numerales, los relacionados con decisiones favorables en el empleo de las transferencias, deben ser en gran medida atribuidos a esta fortaleza del diseño del Programa.

No debemos perder de vista que una consecuencia sumamente negativa del Programa podría ser que, por controlar los apoyos monetarios, se detonara alguna forma de violencia doméstica en contra de la mujer. No obstante, Rivera, Hernández y Castro (2006) han encontrado que participar en el Programa, de hecho está vinculado con una menor recurrencia en cuanto a violencia de género se refiere, a pesar e que los niveles siguen siendo muy elevados: “*La prevalencia de*

¹⁰⁰ (Levy & Rodríguez, 2005, p. 72).

¹⁰¹ 5.1. Programación del gasto y distribución de recursos (CNPDHO, 2010A).

¹⁰² Ver la evidencia presentada en IFPRI (1995) y Grosh, M. (1992) citados en Levy & Rodríguez (2005, p. 73).

*violencia total (es decir, cualquier tipo de violencia) es menor en las mujeres del Programa Oportunidades (34.5%), en comparación con las de los grupos de control interno (36.4%) y control externo (40.4%)”.*¹⁰³

Fortaleza 2.4.- La entrega monetaria de los apoyos ha permitido a los hogares aumentar su consumo de alimentos de origen animal, frutas y verduras. Dado que estos productos de alto valor nutricional son perecederos, es inviable hacerlos llegar a la población mediante subsidios en especie como las despensas. Hoddinott, Skoufias y Washburn (2000) hallaron que tras sólo 20 meses de ser beneficiarios, el gasto total de los hogares aumentó (entre marzo 1998 y noviembre 1999) aproximadamente 15%, del cual el 72% fue en alimentos. Este incremento en el consumo se concentró en productos de origen animal (30%), y en frutas y verduras (16%)¹⁰⁴. Este es uno de los beneficios más importantes de Progres-Oportunidades, los resultados refieren a una dieta más diversa y por tanto más balanceada, hecho que cobra especial relevancia hoy en día por el aumento considerable del sobrepeso y obesidad como problema de salud pública, especialmente en la población infantil.

Fortaleza 2.5.- En contraste con los apoyos en especie, la transferencia monetaria permite al hogar elegir qué comprar acorde a sus necesidades, principalmente definidas por su estructura y número de miembros. Desde la óptica gubernamental, entregar despensas tomando en cuenta el número de personas de la familia y sus edades aumentaría considerablemente la dificultad logística. Como vimos anteriormente, el Programa entrega una cantidad base y adiciona montos por integrante becario, cada menor de nueve años y también por cada adulto mayor en el hogar.

Otro aspecto a considerar es que la transferencia le brinda a las familias la posibilidad de usar sus apoyos para otros bienes no alimentarios que consideren necesarios o eventualidades como pueden ser el comprar medicamentos de emergencia, uniformes y cubrir cooperaciones escolares, transporte, mejoras o reparaciones a la vivienda, etcétera. Arroyo, Ordaz, Li & Zaragoza (2008), utilizando la ENCEL 2007, encontraron que del total del gasto monetario que realizan los hogares de larga exposición del Programa, el 41.2% no es alimentario¹⁰⁵. Al comparar por rubro el incremento en el gasto anual *per cápita* (larga vs. corta exposición al Programa) hallaron lo siguiente¹⁰⁶: salud e higiene aumentó en

¹⁰³ Los tipos de violencia a los que se hace referencia son: física, sexual, emocional y económica. La violencia total las agrupa todas. La comparación emplea para el control interno hogares no beneficiarios con información de la ENCELURB 2004 y para el control externo población abierta con datos de la Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones (ENVIT) 2004. A su vez, la tendencia está en concordancia con lo encontrado por Escobar & González de la Rocha (2003).

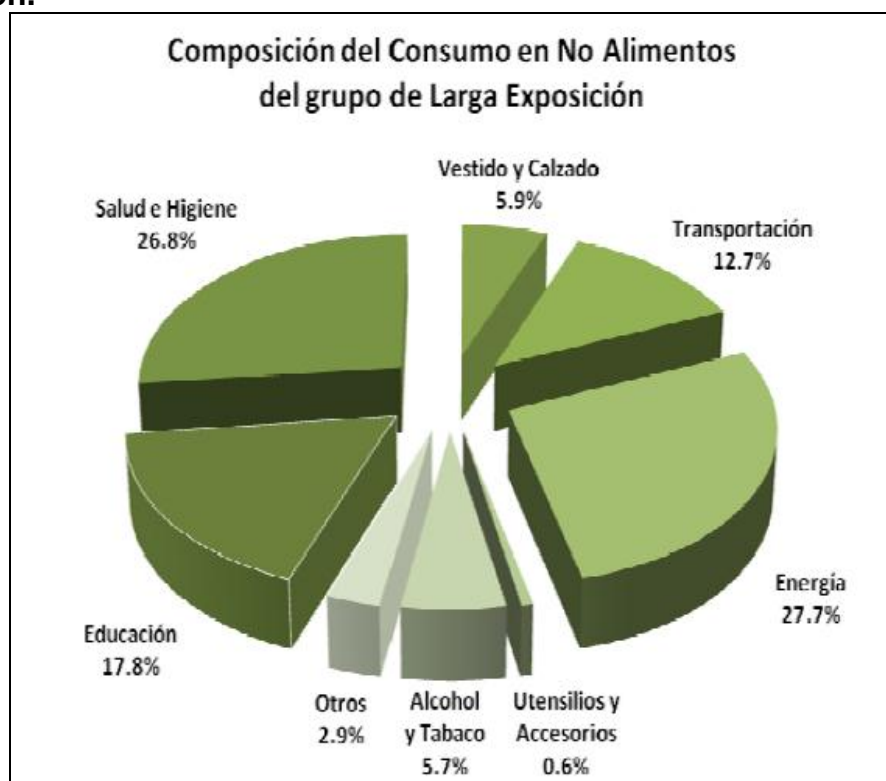
¹⁰⁴ Resultados citados en Levy (2009, p. 80).

¹⁰⁵ La diferencia con lo encontrado por Hoddinott y colaboradores puede deberse al tiempo de exposición al Programa.

¹⁰⁶ (Arroyo, Ordaz, Li & Zaragoza, 2008, p. 28). Son pesos mexicanos de 2007.

aproximadamente 115 pesos¹⁰⁷, educación en 60 pesos por cada miembro del hogar (usando como denominador sólo a los estudiantes la cifra aumenta más), vestido y calzado no escolar en 43 pesos, transportación en 95 pesos¹⁰⁸ y otros bienes en 74 pesos. En el caso del gasto en insumos energéticos, no se encontró evidencia de que recibir las transferencias aumenten su gasto, lo que es congruente con la investigación de Gertler & Fuchs (2008).

Gráfica 7. Composición del Consumo en No Alimentos del grupo de Larga Exposición.



Fuente: *Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales 2007* (Arroyo, Ordaz, Li & Zaragoza, 2008, p. 22).

Un aspecto que fue muy cuestionado al inicio del Programa, se refiere a la posibilidad de que los apoyos monetarios se destinaran a la compra de alcohol y tabaco. Sin embargo, Arroyo, Ordaz y colaboradores no encontraron evidencia de esto. La adquisición de estos productos existe en la mayoría de los hogares, aunque comparando beneficiarios con no beneficiarios se estableció que no hay un aumento por efecto de la presencia del Programa. Los autores consideran que puede ser resultado de las sesiones en materia de salud (talleres de autocuidado)

¹⁰⁷ A pesar de que el Programa brinda servicios gratuitos de salud, el aumento en el gasto en este campo debe considerarse favorable porque este perfil de hogares se encuentra muy limitado en la compra de medicamentos.

¹⁰⁸ Una pregunta válida es cuánto de ese gasto tiene relación con traslado para el cumplimiento de responsabilidades y recepción de los apoyos. Para profundizar en esto ver Mir Cervantes, Coronilla Cruz, Castro Flores, Santillanes Chacón & Loyola (2008).

que reciben los beneficiarios¹⁰⁹. La *Gráfica 7* muestra la distribución de la parte del gasto que no es en alimentos de los hogares de larga exposición.

La inversión en activos productivos es otra posibilidad que otorgan las transferencias monetarias y que no es incompatible con los objetivos del Programa. Si bien hay resultados positivos, enfatizar en que estos son sucintos. Se calculó que el Programa ha aumentado casi en 4 puntos porcentuales la adquisición de animales por parte de hogares incorporados desde 1997. Por otra parte no podemos establecer que haya mejorado la propensión en participar en actividades microempresariales, ni de ahorrar.

Un hallazgo trascendente de la evaluación cualitativa ha sido que las familias pueden beneficiarse del crédito que les confiere con los comercios locales el hecho de recibir bimestralmente los apoyos del Programa. González de la Rocha (2006B) lo atribuye de la siguiente manera: *“Esto se ha debido a que tanto las mujeres amas de casa como los tenderos (comerciantes) tienen la certeza de que las transferencias del programa llegan regularmente y, por lo menos en esos momentos, las mujeres beneficiarias cuentan con dinero en efectivo para liquidar las cuentas o abonar, con cierta regularidad, sobre la deuda adquirida.”*¹¹⁰ Este aspecto debe ser considerado una ventaja inadvertida del esquema de entrega monetaria de los apoyos.

Fortaleza 2.6.- Por otra parte, debe ser tomado en cuenta que la entrega de subsidios en especie en grandes cantidades representa una competencia a los productores locales, esto inclusive puede eventualmente tener un efecto negativo en la demanda de fuerza de trabajo de las ya deterioradas economías locales. En el sentido opuesto, en comunidades rurales donde la mayoría de los hogares están incorporados a Progres-Oportunidades, las transferencias monetarias agilizan la actividad económica, de lo cual no sólo los hogares incorporados se pueden beneficiar con precios más bajos, sino todos en la comunidad. Recordemos que en el modelo emergente de la política social uno de los principios rectores es precisamente que las estrategias implementadas vayan en favor del mercado, nunca contra su desempeño.

Fortaleza 2.7.- El último alcance que exploraremos con respecto a la entrega monetaria de los apoyos se refiere a la estructura existente para poder hacer llegar las transferencias a los hogares. Progres-Oportunidades puede entregar bimestralmente sus apoyos porque existen instituciones que garantizan la entrega hasta en zonas geográficas lejanas y de difícil acceso. Si bien es imposible liquidar los apoyos en cada una de las más de 97 mil localidades que alcanza el Programa, lo más relevante del hecho es la posibilidad de entregar del recurso sin la necesidad de intermediarios como los gobiernos estatales, municipales o actores locales, asegurando que casi el 95% de los recursos se entreguen directamente a los beneficiarios. Así, disminuye la posibilidad de actos de corrupción al estar

¹⁰⁹ (Arroyo, Ordaz, Li & Zaragoza, 2008, p. 28).

¹¹⁰ (González de la Rocha, 2006B, p. 15).

desvinculados los actores encargados de la certificación de corresponsabilidades y movimientos al padrón, es decir médicos, enfermeras, maestros y promotores sociales, y los encargados de la liquidación, los pagadores de BANSEFI y TELECOMM principalmente. Podemos agregar que cualquier país que busque iniciar un programa de transferencias monetarias condicionadas deberá contar con estos tres elementos: cobertura de servicios de educación y/o salud, recursos financieros y contar con instituciones lo suficientemente consolidadas para hacer llegar las transferencias. El *Cuadro 15* muestra la distribución de hogares por institución liquidadora.

Cuadro 15. Hogares beneficiarios por institución liquidadora al cierre del año 2010.

Institución liquidadora	Hogares Beneficiarios	Porcentaje
-TELECOMM	2,873,074	50.70%
-TELECOMM (Tarjeta de débito)	28,740	0.51%
-BANSEFI (Abono en cuenta)	319,441	5.64%
-BANSEFI (Entrega directa)	1,123,447	19.82%
-BANSEFI (Caja de ahorro)	38,521	0.68%
-BANSEFI (Tarjeta de débito)	816,222	14.40%
-DICONSA	467,832	8.25%

Fuente: Sistema Ejecutivo de Información Geoestadística de la CNPDHO (2010B).

Limitaciones:

Debilidad 2.1.- Después de su concepción como programa de transferencias monetarias condicionadas, probablemente la decisión más importante en cuanto al diseño de Progres-Oportunidades es la determinación del monto que tienen los apoyos monetarios. Si se admite que el Estado tiene responsabilidades con los grupos de la población más desfavorecidos y se aceptan a su vez los beneficios de las transferencias en efectivo sobre los subsidios en especie, preguntas obligadas son ¿Cuánto transferir a los hogares? ¿La transferencia debe ser igualitaria entre hogares o debe reconocer su estructura demográfica? Y ¿Qué candados deben implementarse para evitar incentivos perversos?¹¹¹

Progres-Oportunidades establece que el apoyo monetario que entrega busca primordialmente que mejoren su consumo, particularmente la cantidad, calidad y diversidad de la dieta y por esta vía mejorar la nutrición. Un hogar en pobreza

¹¹¹ Para intentar responder estas interrogantes recurrimos a tres fuentes, 1) los programas institucionales PROGRESA (1997 y 1999) y CNPDHO (2003 y 2009), 2) publicaciones de carácter más académico cuya autoría recae en Daniel Hernández, Evelyne Rodríguez y Santiago Levy, este último en colaboración con José Gómez de León fueron los arquitectos principales de PROGRESA, y 3) una vez revisadas las primeras dos, una solicitud de información (CNPDHO por conducto el IFAI, 4 de octubre del 2009) elaborada al Programa en el marco de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

alimentaria, destina su ingreso principalmente a la adquisición de alimentos, sin embargo forzosamente tiene que dirigir parte a otras áreas también insatisfechas como la vivienda, insumos energéticos, transporte y vestido. La estimación de los montos de PROGRESA¹¹² estableció que un hogar rural en pobreza en 1997 contaba con un ingreso mensual aproximado de \$682, del cual destinaba 45% o \$307 a la compra de alimentos, el Apoyo Alimentario de \$90¹¹³ de PROGRESA en 1997 equivalía a 29.3% de ese gasto en alimentos, mismos \$90 que permitirían adquirir el 16% de los requerimientos calóricos mensuales de una familia de cinco miembros.¹¹⁴

La transferencia por concepto del Apoyo Alimentario en 1997 superaba la cantidad que se les hacía llegar mediante subsidios en especie de leche, tortilla y mediante Abasto Social de DICONSA al 86.8% de los hogares beneficiarios de estos programas¹¹⁵, y que *“Al añadir a los apoyos de Progres a el valor de las becas educativas, las transferencias en especie y los servicios de salud, en todos los casos el beneficio de Progres a resultaba mayor que el de los programas vigentes”*. Asimismo:

*“El monto máximo de los apoyos monetarios del Programa se fijó tomando en cuenta no inhibir el empeño de las familias por superar su condición de pobreza mediante esfuerzos personales de superación. En este sentido los apoyos buscan facilitar a las familias en pobreza extrema una base a partir de la cual puedan desarrollar iniciativas para su autosuficiencia económica. Asimismo, si bien los apoyos se dirigen para atender a todos los niños y niñas en la escuela (en los grados señalados), también se evita fomentar familias muy extensas. Por ello, las becas escolares se otorgarán sólo a niños que asisten de tercero de primaria en adelante.”*¹¹⁶

Si bien lo anterior explica que la transferencia superaba los esquemas operantes en aquel entonces, por sí mismo no justifica del todo que esta fuera la cantidad más adecuada para la consecución de los fines de Progres a-Oportunidades. Una hipótesis que podemos lanzar sobre este tema es que predominó una decisión presupuestaria, una vez superado el monto que se hacía llegar mediante los otros subsidios que se remplazaban, esa sería la mejor cantidad porque permitiría incluir el mayor número de hogares beneficiarios. Tal vez considerar que el justificar el monto de cada uno de los apoyos del Programa es una exigencia exacerbada, de hecho probablemente ningún programa de la política social mexicana a nivel federal, estatal o local, lo haga, empero sería un ejercicio que fortalecería mucho a Progres a-Oportunidades.

¹¹² (PROGRESA, 1997, p. 48).

¹¹³ Desde entonces los apoyos del Programa se ajustan por inflación cada seis meses con base en el Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica.

¹¹⁴ Durante el piloto efectuado en Campeche, el monto del apoyo fue de \$70 mensuales, equivalente a 11.9% del ingreso de los beneficiarios. (Levy & Rodríguez, 2003, p. 242).

¹¹⁵ (Levy & Rodríguez, 2003, p. 248).

¹¹⁶ (Ibídem).

Continuando con la reflexión, en el presente sexenio ha aumentado considerablemente la cantidad de dinero que entrega Progres-Oportunidades. Se han incorporado al componente alimentario del Programa el Apoyo Energético, 2007; el Apoyo Alimentario Vivir Mejor, 2008 y el Apoyo Infantil Vivir Mejor, 2010.

El primero de estos tres, el Apoyo Energético, tiene como objetivo compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible o velas, entre otros)¹¹⁷. El apoyo cubre una quinta parte del gasto efectuado en este rubro *“Un hogar en pobreza de capacidades, a nivel nacional, gasta mensualmente \$201, en promedio en insumos energéticos, al otorgar una transferencia de \$41.5 mensuales se estaría compensando el 20% del gasto. Considerando la diferencia rural y urbana los porcentajes de compensación son de: 19.9% y 14.2% respectivamente.”*¹¹⁸ Si bien el componente no integra elementos nuevos o diferentes en cuanto a la lógica de inversión en capital humano, queda alineado al esquema de corresponsabilidades, en tanto aumenta el costo de oportunidad de un hogar de no cumplir con estas y no recibir la transferencia. Una manera diferente de ver el Apoyo Energético es entenderlo como un aumento del Apoyo Alimentario, pero con su propia etiqueta, por en el momento político en que fue anunciado, la contienda electoral por la presidencia de la República en la elección del año 2006.

El Apoyo Alimentario Vivir Mejor tuvo como origen compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos generada a partir de 2008. Este hecho lo mencionamos antes cuando hablamos de la focalización del Programa y como, dada su progresividad, puede ser utilizado ante el ciclo económico u otras contingencias que afectan con mayor contundencia a la población de menores ingresos. En este caso también puede considerarse como un aumento del Apoyo Alimentario con un fuerte componente de comunicación social para darlo a conocer a la población.

El Apoyo Infantil Vivir Mejor busca para fortalecer el desarrollo de los niños de 0 a 9 años, entregando apoyo por hasta tres menores en cada familia. Una discusión importante es si este apoyo contradice los fundamentos del diseño del Programa: *“El supuesto era que la perspectiva de ofrecer apoyo ocho años después del nacimiento era lo suficientemente lejana para no estimular una mayor fecundidad”*¹¹⁹ En primer lugar, hasta los 9 años la inscripción escolar, en 1º y 2º de primaria, encuentra un margen muy pequeño de incremento, casi la totalidad de los niños en México cursan estos grados, en los casos que no lo hacen la causa no suele cargarse hacia la falta de recursos, sino más a discapacidades u otras razones. Asimismo, es una edad en que el trabajo infantil todavía no es tan acentuado. Por otro lado, está la cuestión del incentivo perverso que puede significar una transferencia ligada sólo a la presencia de menores en el hogar y sin una corresponsabilidad. Con respecto el diseño original del Programa, se estableció

¹¹⁷ (CNPDHO, 2010A).

¹¹⁸ (CNPDHO por conducto el IFAI, 4 de octubre del 2009).

¹¹⁹ (Hernández Franco, 2008, p. 61).

que “*debe destacarse que se procuró que la estructura de beneficios de Progreso el efecto de aumentar la fertilidad de las familias*”¹²⁰. El caso del Apoyo Infantil Vivir Mejor contradice este postulado, la forma en que busca disminuir un posible efecto perverso es limitando el apoyo a tres niños por hogar y eliminarlo cuando para ese mismo integrante se entrega una beca. Tal vez podría considerarse una solución operativamente sencilla para hacer llegar un monto adicional de transferencia a hogares que se encuentran en etapa de expansión y por tanto requieren de más recursos para invertir en sus miembros. No obstante, desde que el Programa entrega becas en áreas rurales para 1º y 2º de primaria (ciclo escolar 2011-2012), existe un empalme para los niños entre los seis y nueve años de edad en que los hogares pueden optar por recibir el Apoyo Infantil Vivir Mejor sin estar sujetos a corresponsabilidades adicionales, o por un monto sólo un poco mayor, tener que cumplir con la asistencia escolar de los infantes. Definitivamente es un área delicada que debe revisarse.

El Apoyo para Adultos Mayores podemos considerarlo no alineado con la lógica del Programa. Sin embargo asumimos que se determinó llevar a cabo la entrega de este apoyo a través de Progreso-Oportunidades por su amplia estructura operativa, mientras paulatinamente se ha incrementado la capacidad del programa *70 y Más*. Actualmente Progreso-Oportunidades entrega los apoyos de Adultos Mayores en localidades a partir de 30 mil habitantes, las menores a este tamaño de población ya los entrega la SEDESOL mediante el programa *70 y Más*.

Una mención aparte merece el diseño original del componente educativo, a diferencia de los cuatro apoyos anteriores, se halló un sustento mucho más sólido acerca de los montos de los apoyos. Las becas se encuentran calculadas para retener a los niños y jóvenes en la escuela: “*Para ello, el esquema de becas debía cubrir el costo de oportunidad de los educandos*.”¹²¹ Por ello las becas educativas incrementan su monto conforme la progresión con cada grado escolar, comenzando desde 3º de primaria por la casi total inscripción y escasa participación laboral en los primeros grados de ese nivel. El ingreso que percibían los niños trabajadores dependiendo de su edad (y por tanto la correspondencia con los grados escolares) se determinó con base en la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), instrumento utilizado hasta hoy en día para seleccionar a los hogares que van a ser incorporados al Programa¹²². Al inicio del Programa, el monto de las becas para cada grado cubría el ingreso del trabajo infantil aproximadamente en 85% de los casos, sólo en el restante 15% de las veces era mayor la remuneración del mercado para los niños¹²³. Esta misma lógica se aplicó para extender el esquema de becas al nivel de educación media superior en el año 2001, dados los resultados positivos de las becas para primaria y secundaria en

¹²⁰ (Levy & Rodríguez, 2003, p. 249).

¹²¹ (Ibíd., p. 247).

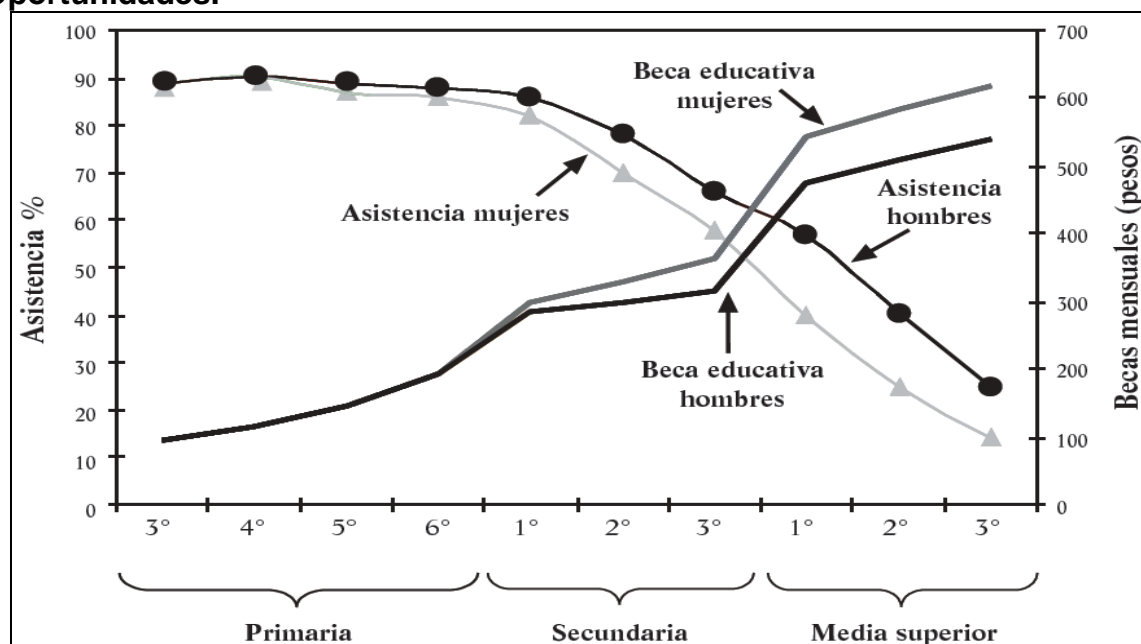
¹²² De acuerdo con Levy & Rodríguez (2005) el monto de las becas educativas del Programa se fijó con base en la representatividad promedio de los ingresos que aportan los niños al ingreso total de la familia, que de acuerdo a la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH) levantada en 1996, el cual se ubica entre el 5 y el 9 por ciento.

¹²³ (Hernández Franco, 2008, p. 59-60).

inscripción escolar. Sin embargo, el esquema de becas también tiene un alcance limitado, conforme aumenta la edad del destinatario es cada vez más difícil pensar que una beca puede competir con un salario.

Otro elemento en juego es que se reconoce la deserción escolar más temprana de las niñas con respecto a los varones, este sacrificio de la educación femenina va asociado a las percepciones de una menor participación laboral, menor importancia como generadoras de ingreso y el rol tradicional de trabajo doméstico, por ello se busca que las becas sean mayores para mujeres que para hombres. No obstante que la remuneración del trabajo de las niñas era menor que la de varones se decidió otorgar montos mayores a las becas de ellas: *“La diferencia entre los montos, se hizo equivalente a la brecha en asistencia escolar”*, explica Hernández Franco¹²⁴, a su vez menciona que *“No se realizaron estudios piloto para verificar la repercusión de esta medida, pero los resultados obtenidos a lo largo de los años han mostrado una corrección en la inequidad de género en las escuelas, que hoy prácticamente es inexistente en primaria y secundaria”*, lo que consideramos tiene validez. La Gráfica 8 presenta la asistencia escolar y las becas del Programa.

Gráfica 8. Asistencia escolar y montos crecientes de las becas de Progres-Oportunidades.



Fuente: Sin Herencia de Pobreza. El Programa Progres-Oportunidades de México. Levy, S. & Rodríguez, E. (2005, p 91).

Una consideración especial la amerita la forma en que se combinan todas las variables anteriores para resultar en el caso de cada hogar un monto de apoyo distinto, lo que deja la puerta abierta a cuestionamientos. La misma Coordinación Nacional del Programa es consciente de ello: *“Oportunidades es un programa de desarrollo humano, cuyo principal objetivo es desarrollar las capacidades de las*

¹²⁴ (Hernández Franco, 2008, p. 59-60).

*personas, especialmente los niños, niñas y jóvenes. Operativamente, es factible hacer llegar más apoyos a sus beneficiarios. Sin embargo, agregar nuevos componentes al Programa podría desvirtuar y afectar la consolidación del Programa.”*¹²⁵

Handa y Davis (2006) revisaron varios programas de transferencias condicionadas, mencionan que la tendencia es utilizar para el cálculo de los montos de sus apoyos un número máximo de integrantes niños y adultos en cada familia, emplean esquemas decrecientes por cada nuevo integrante y a través del tiempo para promover el “egreso” o salida de los participantes del Programa. La razón de disminuir los apoyos por cada nuevo miembro incorporado es que los hogares se benefician de las economías de escala en el consumo y a su vez evitar promover la fecundidad. Ambos elementos, esquemas de montos decrecientes por individuo, así como a través del tiempo y evitar promover la fecundidad, han sido trastocados en Progres-Oportunidades desde 2006. El Programa entrega cada vez más dinero, aunque conserva montos máximos. La última adición es la de las becas de 1º y 2º de primaria en áreas rurales a partir del ciclo escolar 2011-2012, a pesar de que, como hemos señalado, esos grados cuentan con una casi total tasa de inscripción. No es de extrañarse que el CONEVAL haya plasmado en la Evaluación Específica de Desempeño que realizó al Programa en 2010 que *“Los tipos de apoyos y montos que el programa otorga han crecido sustantivamente en los últimos años; se sugiere que se elabore un diagnóstico integral del programa y de la pertinencia e impacto tanto del tipo como del monto de los diferentes apoyos y del conjunto de éstos, en particular sobre los incentivos laborales.”*¹²⁶

Debilidad 2.2.- La oferta de alimentos de alto valor nutricional en el mercado y el incremento del poder adquisitivo de los hogares son requisitos necesarios para que los hogares mejoren su nutrición, pero no suficientes. Además, es indispensable que las familias quieran comprar estos alimentos y los elijan sobre otros menos nutritivos. Durante los últimos años México ha registrado un acelerado incremento en el sobrepeso y obesidad de su población, siendo una de las causas la frecuente inclusión en la dieta de alimentos de alta densidad energética. Percibimos importante incluir un apartado sobre este tema y ubicarlo, en relación con la entrega monetaria de los apoyos, como una de las limitantes para los objetivos de Progres-Oportunidades precisamente porque cada día cobra mayor relevancia como problema de salud pública.

En la evaluación de largo plazo con población indígena en zonas rurales que efectuó el CIESAS, Sánchez (2008) encontró que *“Existen “pautas aculturadoras” (cambios culturales que se manifiestan en la adopción de prácticas de consumo – refrescos embotellados y alimentos chatarra–) que producen cambios en la salud y la coexistencia de enfermedades típicas de la pobreza con patologías nuevas,*

¹²⁵ (CNPDHO por conducto el IFAI, 4 de octubre del 2009).

¹²⁶ (CONEVAL, 2011A).

relacionadas con los nuevos hábitos alimenticios, como la diabetes y la hipertensión.”¹²⁷

Las enfermedades típicas de la pobreza refieren al perfil de morbilidad o conjunto de enfermedades y padecimientos que la literatura médica asocia con bajos niveles de ingreso, escaso gasto en salud y limitado acceso a los servicios. Estas enfermedades comprenden principalmente las infecto-contagiosas, diarreas, enfermedades respiratorias agudas, así como la desnutrición crónica infantil. En contraposición, se encuentra el conjunto de enfermedades típicamente asociadas con las economías desarrolladas y el aumento de la esperanza de vida, las enfermedades crónico-degenerativas: diabetes, hipertensión, cáncer, etcétera.

Actualmente para el caso mexicano se habla de un doble perfil de morbilidad, las enfermedades de la pobreza en conjunto con las de los países desarrollados, principalmente debido al aumento en la esperanza de vida, sedentarismo y el acceso a mercados de alimentos de bajo contenido nutricional, como lo destaca Sánchez. Progres-Oportunidades entra en esta ecuación de una manera que podríamos llamar ambivalente, por un lado, hemos constatado que mejora la cantidad y diversidad de la dieta, sin embargo toda población que incrementa su consumo alimentario tiende a aumentar su índice de masa corporal, en especial con acceso a alimentos industrializados, por lo tanto también pueden aumentar las enfermedades asociadas al sobrepeso y obesidad.

Debilidad 2.3.- Progres-Oportunidades mantiene bajos costos operativos, empero hay costos que de alguna forma son transferidos a los beneficiarios del Programa, pero también a los operadores. Para alcanzar a entregar los apoyos monetarios se instalan más de 7,500 puntos de entrega, a los que en 2010 acudieron las familias beneficiarias de las 97,053 localidades de 2,445 municipios y seis delegaciones del DF. Ese traslado para el retiro de apoyos implica gastos de pasaje los cuales tienen que absorber los hogares. Es muy recurrente que las titulares beneficiarias en áreas rurales alejadas se cooperen para pagarle a algún transportista (profesional o improvisado) para en una camioneta o camión llevarlas en la mañana a la sede de liquidación y regresar por la tarde. Evidencia cuantitativa sobre este tema se ha recabado en las distintas rondas de las encuestas de evaluación (ENCEL y ENCELURB).

Por otra parte, promotores sociales, responsables de atención y de capacitación comunitaria, apoyos operativos, en fin, todas las figuras encargadas de la atención y operación del Programa, en ocasiones tienen que poner de su bolsillo para desempeñar sus labores, las que se encuentran estrictamente apegadas al calendario bimestral de Progres-Oportunidades. La mayoría de las veces esto responde a la falta de disposición de recursos económicos en los primeros días del mes, por lo que los operadores tienen que gastar en la gasolina de los vehículos oficiales o para su alimentación estando en las comunidades. A veces la expectativa de recuperar ese dinero es nula porque, cuando de la gasolina se trata,

¹²⁷ (Sánchez López, 2008, p. 151).

los vales para este concepto sólo son útiles para determinado vehículo oficial por lo que no se puede tomar lo que ya “*se le prestó al Programa*”. Respecto a los alimentos, para el ejercicio de los viáticos sólo son válidos los consumos en establecimientos que emiten factura, lo que obviamente en localidades rurales pequeñas y de muy alta marginación es sumamente inusual.

Propuestas:

Recomendación 2.1.- Progres-Oportunidades necesita realizar una revisión profunda y publicar una postura institucional acerca de cómo se calculan los montos de todos los apoyos, si estos se insertan con lógica en el diseño original del Programa y si estas cantidades son las más adecuadas para la consecución de sus objetivos. Esto incluye saber hasta que punto las becas educativas cubren el costo de oportunidad del trabajo infantil y juvenil para contextos rurales y urbanos. Nuestra experiencia en campo sugiere que las diferencias en los mercados laborales son tan grandes que en ciudades las becas pueden no ser atractivas por ser muy inferiores a los salarios que ofrece el mercado, a pesar de ser de baja cualificación y muchas en actividades de la economía informal. En contraposición, en comunidades rurales de muy alta marginación las becas pueden ser muy atractivas, ello podría explicar el impacto adicional de las becas en la prolongación de trayectorias educativas de las niñas y las jóvenes indígenas. Aunque estamos seguros de que el incentivo correcto de los jóvenes para permanecer en la escuela tiene que ser la expectativa a futuro de los beneficios de la educación, la medida en que una beca puede superar un salario es limitada. Adicionalmente, es indispensable determinar si el empalme, para los miembros entre seis y nueve años de edad, entre las becas educativas 1o y 2o de primaria en áreas rurales y el Apoyo Infantil Vivir Mejor genera algún tipo de incentivo perverso en cuanto a retrasar la entrada a la escuela a la edad normativa (seis años cumplidos para ingresar a primero de primaria acorde al sistema educativo mexicano). Una propuesta es que se redujera el rango de edad para otorgar el Apoyo Infantil Vivir Mejor hasta los seis años, de manera que se promueva que las familias inscriban a los menores la escuela para continuar recibiendo algún apoyo monetario.

Dado el considerable aumento de recursos que se entregan a los hogares actualmente con respecto al año 1997, el Programa debe poner especial interés en determinar hasta qué punto se puede beneficiar a los hogares sin desincentivar que busquen generar ingresos por si mismos. Esto último fortalecería mucho al Programa, considerando que siempre que el Estado lleva a cabo medidas redistributivas surge el debate acerca de los incentivos perversos y el paternalismo, muchas veces debate más ideológico que sustentado en evidencia empírica.

Recomendación 2.2.- El sobrepeso y obesidad mórbidos en México son un tema de gran actualidad pero que a la vez encuentran su origen en una problemática alimentaria histórica. Progres-Oportunidades aporta poder adquisitivo a los hogares, sin embargo, el Programa no tiene injerencia alguna en el mercado alimentario. Los hogares adquieren lo que les parece apropiado dentro de lo que el mercado puede ofrecerles. Es evidente que esto nos encamina a una recomendación acerca de la soberanía alimentaria y la producción local, es decir la

problemática que dio origen al Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en los ochentas sigue sin duda vigente o inclusive se ha agudizado. Articular una política alimentaria es indudablemente una tarea inconmensurable que se encuentra alineada con los objetivos de Progres-Oportunidades.

Recomendación 2.3.- Sobre los gastos operativos del Programa que se transmiten a beneficiarios, es precisamente esta problemática la que ha impulsado al Programa a bancarizar la entrega de apoyos. En el 2012, los 5.8 millones de hogares que reciben las transferencias de Progres-Oportunidades cuentan con un medio electrónico (es decir una tarjeta) que puede estar asociada a una cuenta bancaria o simplemente servir como tarjeta de prepago. Esto no quiere decir que la totalidad de los hogares se haga la transferencia electrónica y queden a su suerte para hallar un cajero electrónico o una sucursal bancaria, en la Sierra Tarahumara esto sería absurdo, para un gran número de familias se siguen realizando operativos bimestrales con mesas itinerantes para, con una terminal electrónica, entregar los apoyos en efectivo.

En segundo lugar, proponemos recurrir a la información que se tiene en las encuestas de evaluación rural y urbana (ENCEL y ENCELURB). Esta evidencia cuantitativa puede darnos una idea de cuanto del apoyo monetario que entrega el Programa se “pierde” o no llega a los destinatarios por los gastos de transporte en que incurren como transportación, alimentos y el costo de oportunidad por las actividades que tienen que dejar de realizar para dedicar en ocasiones un día completo para ir por sus apoyos. Las aportaciones que tiene que hacer el personal operativo mientras se liberan los recursos del mes podrían superarse con procedimientos menos estrictos, aunque al ser un tema plenamente administrativo, sabemos que romper inercias es difícil.

III. Mediante el esquema de apoyos-corresponsabilidades, detonar la demanda de servicios públicos de educación y salud.

Alcances:

Fortaleza 3.1.- Las becas de Progres-Oportunidades han mostrado ser sumamente eficaces para un gran número de familias en pobreza al prologar las trayectorias educativas de sus miembros más jóvenes. En este mismo sentido, el hecho de que a partir del nivel secundaria se otorguen mayores cantidades para mujeres que para hombres ha contribuido a cerrar e incluso en algunos contextos a invertir las brechas de género y étnicas en cuanto a escolaridad se refiere. En conjunto con la decisión de ampliar las becas al nivel de educación media superior, estos elementos son sin lugar a dudas uno de los grandes aciertos del Programa.

Algunos de los resultados positivos más notables del componente educativo pueden ser retomados del *Cuadro 7, Resultados en Educación, 1997-2006* y el *Cuadro 11, Resultados de la evaluación externa del Programa Oportunidades 2007-2008*. Empero, enfatizamos que en estos últimos, a excepción del resultado de la investigación de Mancera y Serna (2008), “*Alrededor de una quinta parte de los becarios se ubica en los tres deciles de mejores puntajes obtenidos en la prueba*

Enlace, lo que demuestra que aun en las condiciones adversas que viven, los becarios pueden conseguir mejores resultados de aprendizaje”, se trata de indicadores que se refieren al acceso y no deben ser tomados como señal de desarrollo de capital humano, aunque sin duda son un primer paso.

Fortaleza 3.2.- Vinculado con el punto anterior, se ha registrado una estrecha asociación entre extender los años de escolaridad y posponer el inicio de la etapa reproductiva, tanto para las jóvenes indígenas como no indígenas. Agudo (2008) descubrió que *“El Programa logra postergar la primera unión y el primer embarazo en la mayoría de los casos (más de 60% de jóvenes becarias, según los datos de las diversas regiones), lo cual constituye un cambio significativo respecto a la generación anterior.”*¹²⁸ Por supuesto este resultado también debe ser atribuido a una tendencia nacional. Retrasar la primera unión y el primer embarazo, independientemente de que se prolonguen los años de estudio, representa beneficios incuestionables en la salud de las jóvenes y sus hijos, dados los riesgos inherentes de los alumbramientos a edades tempranas, comunes entre las jóvenes indígenas de contextos rurales.

Fortaleza 3.3.- En el ámbito de la salud, es evidente el impacto que Progres-Oportunidades ha tenido en el aumento de consultas de medicina preventiva, curativa y en también en atención prenatal. Es de destacarse que la medicina preventiva es mucho más costo efectiva que la curativa, asimismo, ya llegada la enfermedad, los beneficiarios de Progres-Oportunidades acuden al médico con mayor rapidez que la población no beneficiaria. Por otra parte, lograr que las mujeres embarazadas acudan a consulta de atención prenatal durante el primer trimestre de gestación ha mostrado que disminuye significativamente las tasas de mortalidad materno-infantil. Como referencia a estos indicadores a nivel de acceso tenemos los siguientes resultados¹²⁹:

- *Incremento en consultas preventivas: 35% en rural y 20% en urbano.*
- *Aumento en las consultas de control de estado nutricional entre el 30 y 60% para niños de hasta dos años de edad y entre 25 y 45% en el rango tres a cinco años.*
- *Se encontró que, entre 2000 y 2007, la utilización de servicios preventivos se mantuvo relativamente constante. Esto puede ser evidencia de que las corresponsabilidades siguen teniendo un efecto positivo para motivar el uso de servicios. Es un logro importante respecto al cumplimiento de los objetivos del Programa.*
- *Los beneficiarios usaron la clínica o la casa de salud con mayor frecuencia (47 vs. 37%) y acudieron menos al médico particular (14 vs. 25%).*
- *Las mujeres que autorreportan ser beneficiarias de Oportunidades utilizan más los servicios prenatales. El promedio de visitas prenatales es de seis visitas, sin presentarse grandes diferencias en el promedio de visitas entre indígenas y no indígenas.*

¹²⁸ (Agudo Sanchiz, 2008, p. 76).

¹²⁹ El primer resultado proviene de Gutiérrez, Bautista, Gertler, Hernández Ávila & Bertozzi (2005), el segundo de Gertler (2000) y los últimos tres son de Bautista Arredondo y otros (2008).

Limitaciones:

Debilidad 3.1.- Como medida redistributiva la población objetivo de Progres-Oportunidades son los hogares en condiciones de pobreza, eso queda claro, no obstante desde la perspectiva intergeneracional y de reproducción social de la pobreza, la población objetivo del Programa son los niños y jóvenes de dichos hogares, pues es en ellos en quienes se busca desarrollar capacidades. En otras palabras, para que Progres-Oportunidades en verdad contribuya en la reducción de la pobreza debe captar a los niños y jóvenes en edad de estudiar y otorgarles las becas para hacerlos menos vulnerables a la deserción escolar. Al respecto, Mir y colaboradores (2008) presentaron el dato que cuantifica esta capacidad del Programa, lo retomamos en el *Cuadro 16*.

Cuadro 16. Proporción de becarios captados por nivel educativo. Progres-Oportunidades.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Proporción de becarios captados en E. Básica (tendencia)	62.49%	61.42% (-)	62.54% (+)	66.32% (+)	63.07% (-)	64.05% (+)	60.12% (-)	59.17% (-)
Proporción de becarios captados en EMS (tendencia)	24.14%	13.27% (-)	19.32% (+)	15.20% (-)	15.35% (+)	15.40% (+)	16.34% (+)	16.37% (+)

Fuente: Elaboración propia con información de los Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados del Programa:

http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/indicadores_de_resultados.

Los autores explican que el balance de 2007, con un padrón de 5.1 millones de becarios, es que únicamente recibían las becas 60.1% de los hijos de familias beneficiarias de 8 a 17 años susceptibles de recibirlas en educación básica y 16.3% entre 14 y 20 años en educación media superior.¹³⁰ Por su parte, Levy establece que “...el impacto de Progres-Oportunidades en la educación es más marcado en los niños de menor edad. Entre los jóvenes de 16 a 21 años hay más personas fuera de la escuela que en ella”. Asimismo, “...la cantidad de personas pobres que no se beneficiarán en forma directa del componente educativo del programa sigue siendo muy grande.”¹³¹

La ausencia de los jóvenes en la escuela es un fenómeno que también se da en contextos socioeconómicos diferentes al de la población en condiciones de pobreza que aquí estudiamos, ello requerimos considerarlo. Sea en los deciles de menor o de mayor ingreso, los jóvenes de estos hogares pueden no asistir a la escuela por ser tener alguna discapacidad, tener problemas de aprendizaje, enfermedades crónicas, sufrir violencia doméstica, estigmatización o *bullying*, hasta por tener que cuidar a un pariente enfermo, hermanos pequeños o los propios hijos en ausencia

¹³⁰ (Mir Cervantes, Coronilla Cruz, Castro Flores, Santillanes Chacón & Loyola, 2008, p. 134). El dato deja de estar disponible a partir de 2009.

¹³¹ (Levy, 2009, p. 214 y 215).

de alguien quien les apoye, asimismo por embarazo o maternidad/paternidad a esa edad. Así, esperar que una política social compensatoria incorpore a la totalidad de los jóvenes a la escuela es inadecuado, la meta que el Programa se puede plantear es cerrar la brecha con respecto a la población que no está en pobreza.

En nuestra población de estudio, las causales para no recibir beca del Programa son todavía más diversas, de hecho es posible que un joven sí estudie y no reciba la beca porque prefiere recibir una del gobierno de la entidad y le exijan declinar a la de Progres-Oportunidades, la cual asumimos sería de menor cantidad en ese caso. Otras razones pueden ser errores en la información sobre los trámites que se hace llegar a los hogares, creer que no puede haber más de un becario por hogar o no saber que hay becas en educación media superior, etcétera.

No obstante, para la mayor parte de los que llamamos no-becarios nos referimos a jóvenes que dejaron de ir a la escuela. Esta es una de las más importantes limitaciones del Programa, es en estos jóvenes en quienes se podría romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza y de alguna manera el diseño del Programa no les ofrece lo necesario para que continúen su formación escolar.

Con base en la observación en campo que hemos podido realizar, la cual habremos de considerar superficial si recordamos que se trata de millones de jóvenes beneficiarios en edad escolar, sugerimos a manera de tipologías un par de hipótesis que el Programa debería considerar por las cuales los niños y jóvenes de hogares beneficiarios en edad de recibir las becas no acceden a la educación.

- *Lejanía de los centros educativos:* La distancia a las escuelas (aunque para el Programa se considere dentro de los criterios admitidos) afecta negativamente la decisión de continuar con los estudios de los jóvenes en áreas rurales y se acentúa conforme avanza el nivel escolar pues la oferta disminuye considerablemente. Las limitaciones en el acceso geográfico implican además de mayores gastos en transporte, cuando este sí existe, tiempos de traslado, gastos en alimentos y la valoración de riesgos, que sufren con mayor intensidad los jóvenes que tienen que salir de su comunidad para ir a la escuela.
- *Oferta educativa:* En zonas urbanas la infraestructura de centros educativos es mayor, no obstante la demanda en ocasiones no es acorde la capacidad de atención de las escuelas. En las ciudades, para continuar estudiando el nivel medio superior los jóvenes generalmente tienen que presentar exámenes de admisión, cuyo resultado determina si son admitidos o no. Como es evidentemente, los jóvenes de contextos socioeconómicos más desfavorables, quienes hayan cursado en escuelas de menor calidad obtienen menores puntajes y tienen menos probabilidades de continuar su trayectoria educativa.
- *Gastos asociados a la educación:* “*El Programa ayuda, pero no alcanza*”. Es una frase recurrente en las Titulares beneficiarias, para quienes la gratuidad garantizada en el artículo 3º de la Constitución es inexistente. Reiteradamente se

comenta la imposibilidad de cubrir con gastos por conceptos de inscripciones, uniformes, útiles escolares, almuerzo, fotocopias, el *cyber* (café internet) y lo relacionado con trabajos, tareas, en fin un larguísimo etcétera. Cuando en el hogar son varios hijos en edad escolar se presenta un predicamento que en ocasiones orilla a la familia, incluyendo a los educandos, a decidir quien sigue y quien abandona la escuela, en cuyo caso las mujeres y los primogénitos son la primera opción para terminar sus estudios. La problemática de raíz no es que los maestros o el director pidan cooperaciones a las familias, de hecho si no lo hicieran se reducirían aún más las herramientas pedagógicas de la instrucción, esa es la manera que tiene el personal educativo de resolver las carencias presupuestales, la escasez de materiales de apoyo didáctico, o hasta de infraestructura básica de las escuelas. Hay cooperaciones para prácticamente todo: desde bardear, reparar baños, hasta festivales y kermeses.

- *Costo de oportunidad de estudiar*: Estudiar en sistema escolarizado implica renunciar a un trabajo de tiempo completo. Trabajar conlleva, además del salario obtenido, dejar de hacer los gastos que antes mencionamos, los cuales aumentan acorde al nivel educativo. En un contexto doméstico en que la cuestión económica apremia en lo inmediato, incorporarse al mercado de trabajo y dejar la escuela es una opción muy válida para muchos jóvenes, a pesar de las consecuencias que esto puede tener para el resto de su vida. De acuerdo con el *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, 70% de los jóvenes señaló haber dejado la escuela por dificultades económicas o porque se encuentra trabajando o buscando empleo.

Las entrevistas exploratorias en campo nos sugieren que en ocasiones las becas que otorga Progres-Oportunidades son inferiores al salario que pueden alcanzar los jóvenes beneficiarios. Ahora bien, hay unos mercados laborales más atractivos que otros, por ejemplo las ciudades grandes o regiones agrícolas productivas donde se demanda mucho trabajo y que se llega a pagar \$100-\$150 diarios. Por otra parte, no olvidemos que los mercados hacen diferencias por género además de etarias, hay comunidades alejadas en que ningún empleo de la localidad para una joven puede equiparar la beca de tercero de secundaria o primero de EMS. A su vez las becas del Programa tienen efecto hasta cierta edad, a partir de un momento dado el incentivo debe recaer en los beneficios de la educación misma.

- *Efecto decepción*: Aunque parezca paradójico, también un mercado laboral muy deteriorado y con poca capacidad de demandar mano de obra, puede tener un efecto negativo en la decisión de los jóvenes de seguir en la escuela. Las evaluaciones externas de Progres-Oportunidades han documentado que los mercados laborales de las comunidades rurales de alta y muy alta marginación presentan una escasa demanda laboral y para empleos muy precarios. En este entorno el aumento en escolaridad puede presentarse como una inversión (en tiempo, esfuerzo, dinero gastado y salario no percibido) que no produzca en el futuro un retorno atractivo.

Por otra parte, en muchas regiones, el Programa tiene operando el tiempo suficiente para que los ahora becarios hayan visto a sus hermanos mayores, primos, vecinos, que ampliaron sus años de preparación apoyados en las becas de Progres-Oportunidades y no encontraron mejores trabajos que a los que hubieran accedido sin esos años adicionales de escolaridad, precisamente porque los mercados locales no los demandan. Tanto este conocimiento de segunda mano como la lectura que pueden hacer ellos directamente genera en algunos una especie del que hemos decidido llamar *efecto decepción* con la educación.

- *Curso de vida*: Las entrevistas que pudimos presenciar y realizar con jóvenes y sus madres nos sugieren que, en términos coloquiales, los jóvenes de hogares en pobreza, especialmente de zonas rurales y más acentuadamente para las familias indígenas, tienen que madurar más rápido que en otros contextos socioeconómicos más desahogados. Este curso de vida, en comparación más “acelerado”, que la norma les hace socializar, es impulsado por prácticamente todos con quienes interactúan a través de los dos componentes del *habitus*, la inculcación y la incorporación, y reafirma los cinco procesos clave que marcan la transición de la niñez a la vida adulta: 1) la salida de la escuela, 2) la entrada a la fuerza de trabajo, 3) la salida del hogar paterno, 4) la formación de una familia de procreación y 5) el nacimiento del primer hijo.

La inculcación, para Bourdieu, tiene en la familia su ejemplo más claro, dado que está constituida completamente por agentes dotados de autoridad; padres, abuelos, tíos y hermanos mayores, quienes heredan conscientemente su matriz cultural al agente. En cuanto a la incorporación, al estar basada en la experiencia del agente al interactuar en el mundo social, es todavía más contundente, los jóvenes por un lado recuerdan la experiencia de sus mayores y observan a sus contemporáneos avanzar en su propio curso de vida. Tomemos como referencia los hechos de transición que se relacionan con el desdoblamiento de los hogares, encontrar una pareja, formar el propio hogar y tener hijos, las experiencias de otros pasan a conformar las propias expectativas de lo que consciente o inconscientemente definirá como un curso de vida normalizado.

Llamó nuestra atención que las menciones a este *habitus* de curso de vida “acelerado”, que podríamos considerar *habitus* de clase, se percibieron con mayor firmeza en el caso de los hombres. Para ellos, era común la insistencia por “*ganar mi propio dinero*” y en el caso de las mujeres no era tan clara la intención, había quien expresaba “*yo quiero seguir estudiando*”. Una hipótesis que podemos plantear es que para la reproducción de roles de género es más conflictivo en el caso de los hombres retrasar u omitir su papel de productores y proveedores para un futuro hogar que conformen. Por otra parte, en algunos contextos podría ser cada vez menor el peso del rol tradicional para las mujeres, la misma transición demográfica, incorporación al mercado de trabajo y el aumento en escolaridad (con y sin la presencia del Programa) así lo sugieren. Lo anterior, por supuesto, no quiere decir que la cuestión de género sea un tema resuelto.

Acerca de *ganar su propio dinero*, recordemos que la transferencia de las becas no lo recibe el estudiante sino la Titular, que casi siempre es la madre de familia. En la generalidad de los casos el educando ni siquiera sabe cuánto corresponde a la beca producto de que él cumpla con su asistencia escolar y es así porque el Programa ha enfocado sus esfuerzos en informar a la madre de familia y no a los jóvenes. En muchos hogares el estudiante recibe lo indispensable, para pasajes, en ocasiones para comer algo en la escuela y el resto del apoyo es administrado por la Titular. En este caso ver al hogar como unidad doméstica ha sido la limitación, la decisión de que un miembro del hogar deje la escuela recae en varios actores, pero el peso que tienen sus voces se balancea de manera diferente a través del ciclo de vida del hogar. Cuando cursa nivel primaria, aunque el niño no quiera estudiar sus padres deciden por él. Conforme crece va ganando autonomía, hasta el punto en que la decisión de dejar la escuela y empezar a trabajar puede ser tomada por él mismo (acarreado o no conflicto familiar). Cuando se pregunta a los jóvenes si en su casa les piden dinero, o si ellos aportan dinero al gasto doméstico de lo que ganan, no forzosamente lo hacen. En este sentido, mientras más autónoma tienen los jóvenes, la decisión de salir de la escuela se vuelve exclusivamente de ellos, si la madre de familia es quien administra la beca, aunque Progres-Oportunidades duplique o triplice los montos de estas, mientras mayor sea la edad de los jóvenes el efecto de la beca en la retención escolar se hace marginal. Esto parece tener mayor contundencia para los hombres que para las mujeres, precisamente por su rol tradicional de proveedores económicos del hogar.

- *Desempeño escolar y calidad de la educación*¹³²: Dado el perfil de pobreza de los beneficiarios de Progres-Oportunidades es frecuente, aunque no una regla, encontrar hogares con muy escaso capital cultural, esto limita la capacidad de los educandos de aprovechar los contenidos impartidos en el aula. Cuando el becario se convierte en el miembro de la familia que más escolaridad ha alcanzado, caso frecuente en hogares beneficiarios por la expansión de oferta educativa nacional y también efecto de las becas del Programa, implica que a los menores nadie pueda asesorarlos o apoyarlos cuando enfrentan contenidos curriculares desafiantes. Por otra parte, consideremos lo que Mancera y Serna (2008) documentaron, la baja calidad de la educación a la que ha tenido acceso la mayoría de los becarios de Progres-Oportunidades, en este sentido cuando los jóvenes avanzan en su trayectoria y cambian de escuela, a un mayor nivel de exigencia surgen los bajos niveles de aprovechamiento, la reprobación y el fracaso escolar se presentan también como causales para no inscribirse o desertar de la escuela.
- *Clima escolar*: En años recientes se ha brindado mucha atención a los efectos negativos que pueden tener en la escuela la estigmatización, discriminación, violencia física y/o verbal por condición socioeconómica, etnicidad, religión y

¹³² Más adelante analizaremos la calidad de la educación como parte fundamental de los medios para la equidad en el capital humano. Aquí lo revisamos como un obstáculo para la continuidad escolar.

género, por parte de los compañeros de clase (el denominado *bullying*). Este aspecto no afecta exclusivamente a los jóvenes de hogares en pobreza, sino que, en mayor o menor medida, se puede presentar en escuelas de todos los estratos socioeconómicos.

Las tipologías descritas suelen presentarse de manera combinada en la mayoría de las historias de los no-becarios del Programa. La conjunción más recurrente que pudimos apreciar agrupa tres elementos; se trata de los gastos asociados a la educación, sumado a un bajo rendimiento escolar en contextos de mercados laborales deteriorados o en que está presente el “*efecto decepción*” en que el retorno percibido de estudiar más años es muy bajo para los jóvenes. Razón por la cual los mismos niños y jóvenes buscan evitarle un gasto innecesario a la apremiante economía doméstica.

Debilidad 3.2.- La siguiente limitación que expondremos trata las implicaciones de utilizar un Programa diseñado para el medio rural en zonas urbanas. Partimos del hecho de que un elemento fundamental en el diagnóstico original de Progres-Oportunidades previo a 1997 fue la información disponible y recabada acerca de las estrategias de sobrevivencia de las unidades domésticas rurales empobrecidas. Este examen brindó elementos para explorar las posibilidades de cómo un sistema de apoyos-corresponsabilidades, efectivamente podría aumentar el acceso a la nutrición, educación y salud, especialmente de los miembros más jóvenes de esos hogares.

Tomando en cuenta la distribución de la pobreza hacia el medio rural, de 1997 al año 2000 Progres-Oportunidades concentró sus esfuerzos en la incorporación de comunidades en este medio, pasando de las originales 300 mil familias hasta casi dos millones y medio al año 2000. Durante la administración del presidente Vicente Fox, el Programa incursionó en zonas semiurbanas (desde 2,500 habitantes a 14,999) y posteriormente urbanas (a partir de 15,000 habitantes), y finalmente en el período del presidente Felipe Calderón se continuó con la expansión del Programa en las ciudades. Actualmente, alrededor de una tercera parte de los 5.8 millones de hogares beneficiarios del Programa radican en localidades urbanas.

La pobreza no es un fenómeno exclusivo de las áreas rurales, eso es innegable, la población potencial de Progres-Oportunidades también reside en el medio urbano, sin embargo las estrategias de sobrevivencia de estos hogares difieren considerablemente de los rurales. El hecho tuvo y tiene hoy en día gran relevancia. Por ello vale la pena preguntarnos ¿Qué implicaciones tiene utilizar un programa diseñado para el medio rural en zonas urbanas? A este respecto, buscamos inspeccionar la inserción laboral de la mujer, su rol en el hogar y los *presupuestos de tiempo*.

La inserción laboral de la mujer, considerando el trabajo asalariado fuera del hogar, registra mayores niveles en el medio urbano que en el rural, (aunque ello no forzosamente implique desligarse ni redistribuir las tareas esenciales de la reproducción doméstica como son el cuidado de los hijos y la administración del

hogar)¹³³. En cambio, para las mujeres de hogares rurales se presentan menores tasas de participación laboral fuera del hogar. Ziccardi¹³⁴ señala que 1990 y 2004 33 millones de mujeres se incorporaron al mercado de trabajo en Latinoamérica y que actualmente forman 40% de la PEA. Progres-Oportunidades se respalda en una concepción tradicional del papel de la mujer rural y madre de familia que no labora (reiteramos, de manera asalariada fuera del hogar) y enfoca en ella la responsabilidad de coordinar el cumplimiento de las corresponsabilidades de todos los integrantes de la familia frente al Programa.

Todas las actividades detonadas a partir de ser Titular como son el asegurar la asistencia a clínicas y escuelas, asimismo presentarse en las entregas de los apoyos monetarios, hacer las compras con ese recurso, las reuniones con las Vocales y/o promotores sociales, e inclusive colaborar en las faenas, son tareas que definitivamente implican una cantidad considerable de tiempo. Ejecutar todas estas acciones pone en jaque a la madre de familia por contar con lo que se denomina un *presupuesto de tiempo* distinto al de las madres de familia del medio rural. Representa una disyuntiva entre dos actividades “generadoras de ingreso” con poco margen o flexibilidad, por un lado cumplir con un empleo y por el otro, cumplir con el Programa. Las restricciones por los presupuestos de tiempo también aplican para los demás miembros del hogar aunque en menor medida, por ejemplo, la dificultad de asistir a la clínica de salud por parte del jefe de hogar, lo que podría implicarle hasta faltar un día al trabajo.

Dado lo anterior, consideramos como una limitante que el Programa no haya realizado el diagnóstico pertinente para adecuar su diseño y operación, previa la incorporación de zonas urbanas.

Propuestas:

Recomendación 3.1.- Si bien Progres-Oportunidades ha mostrado un impacto contundente en prolongar las trayectorias educativas de muchos jóvenes, a casi 15 años de su comienzo se encuentra obligado a hacer una revisión de los incentivos que otorga su componente educativo, para buscar alcanzar a los jóvenes que todavía no gozan de esos beneficios. El análisis del diseño debe considerar las siguientes preguntas ¿Cuál es el costo de oportunidad de estudiar de los jóvenes? ¿Cuáles son los gastos asociados a la permanencia escolar en los distintos niveles? ¿En qué contextos son menos atractivas las becas? Dado que la transferencia la recibe la madre y la decisión de dejar de estudiar se vuelve del hijo conforme aumenta su edad ¿Cómo puede el Programa hacer más atractiva la continuidad escolar para los jóvenes?

Con la información que se obtuviera de lo anterior, Progres-Oportunidades debe concentrar esfuerzos en una iniciativa de expansión del padrón de becarios, procurando que el mayor número posible de los niños y jóvenes asistan a la escuela y reciban las becas para hacerlos menos vulnerables a la deserción. Es

¹³³ La literatura sobre el tema se refiere a *dobles jornadas*, la laboral y la del rol familiar.

¹³⁴ (Ziccardi, 2006, p. 24).

indispensable, construir los perfiles de los jóvenes que culminan adelantadamente su educación y con base en estos, llevar a cabo acciones dirigidas y con enfoque preventivo contra el abandono escolar.

Con respecto al tema del incentivo que representan las becas, pensar en simplemente cambiar a su destinatario, tiene todas las implicaciones de en qué gastarían los jóvenes el dinero. Dijimos que la madre de familia, desde los objetivos del Programa, es una buena administradora en tanto suele emplear los apoyos para la alimentación del hogar y para los miembros más pequeños. Es común escuchar que los jóvenes becarios y ex becarios ocupan su dinero para comprar ropa, calzado, para recreación, etcétera. Se puede considerar la posibilidad de dar una parte del monto de la beca al joven, esta no es una idea del todo nueva en el Programa, el apoyo de Jóvenes con Oportunidades entrega más de cuatro mil pesos a los beneficiarios que concluyen la EMS antes de los 22 años.

En el caso de los jóvenes de mayor edad y que ya dejaron la escuela, el Programa puede hacer un esfuerzo por reincorporarlos al sistema educativo, aunque se reconoce que esto es difícil porque probablemente se encuentren insertos ya en un curso de vida adulta, tengan un trabajo y/o sean padres/madres de familia. El Programa puede buscar compartir padrones con dependencias como el INEA, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía para ofertar capacitación para el trabajo. Este aspecto queda perfectamente alineado con la teoría del capital humano. Más adelante profundizaremos en esta propuesta.

Para cerrar este tema, la exposición que hicimos acerca del *curso de vida* de los jóvenes beneficiarios busca argumentar que el transferir dinero a los hogares no garantiza modificar conductas de los sujetos de programas sociales, estrategia recurrente de la actual administración, ello requiere tomar en cuenta la dimensión cultural. El Programa debe pensar a sus destinatarios no como beneficiarios pasivos o exclusivamente maximizadores de utilidad, sino como agentes dotados de un rico esquema de disposiciones para las prácticas sociales. La propuesta en este caso es profundizar con una investigación acerca de las experiencias y expectativas de los jóvenes y sus familias sobre la educación, el empleo y como se insertan estos en su curso de vida. Así, Progres-Oportunidades podría revisar el diseño de su componente educativo para adecuarse al *habitus* de con quienes interactúa.

Recomendación 3.2.- Es necesaria una adecuación del diseño y operación del Programa en zonas urbanas que incorpore la cuestión espacial, es decir como la patologización de los espacios afecta a las personas, pues genera violencia simbólica a modo de estigmas territoriales por ser de barrios específicos o vivir en determinadas zonas. Los estigmas tienen efectos en la posibilidad de tejer relaciones y disminuyen el capital social, homogeniza sus redes limitándolas a un único ámbito social-espacial en el que el estigma no pesa dado que se comparte. Ello tiene implicaciones negativas para una inserción laboral.

Dadas las consideraciones que esbozamos, a pesar de la subcobertura que presenta actualmente Progres-Oportunidades en áreas urbanas, no

recomendaremos ampliar el padrón en estas zonas. Solo hasta consolidar un modelo idóneo debería pensarse en continuar la expansión a más hogares en las ciudades. A la fecha, el Programa trabaja en un esquema especializado para atender esta problemática, aunque insistimos que la evaluación debió llevarse a cabo antes de incursionar en dichas zonas. El denominado *Modelo Alternativo de Gestión y Atención del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas*¹³⁵ (presentado ante los medios de comunicación como *Oportunidades Urbano*) tiene como objetivo “*contar con evidencia empírica de un modelo alternativo de gestión y atención en zonas urbanas, que permita lograr mayor efectividad en los procesos de atención y operación de los componentes del Programa y con ello potenciar los impactos para el desarrollo de capacidades en educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza*”. El *modelo urbano*, en el cual no profundizaremos considerando que es un proyecto que actualmente se encuentra en operación y del que no hay mucho material disponible al acceso público, contempla las siguientes modificaciones al diseño original del Programa¹³⁶:

- *Aplicar un nuevo modelo de focalización multidimensional para la identificación de las familias beneficiarias.*
- *Diseñar y probar el acceso a los servicios de salud que respondan a la pertinencia de atención y certificación de corresponsabilidades con base en la dinámica que viven las familias del medio urbano.*
- *Implementar nuevos esquemas de asignación de becas escolares para potenciar los impactos en la inscripción y permanencia escolar, entre otros.*
- *Operar un nuevo esquema de transferencia de apoyos que permita la bancarización de los beneficiarios.*
- *Desarrollar un nuevo modelo de orientación y atención personalizada a las titulares beneficiarias.*

IV. Certificar verazmente el cumplimiento de corresponsabilidades.

Alcances:

Fortaleza 4.1.- Un programa de transferencias condicionadas no puede pensarse sin la certificación del cumplimiento de las corresponsabilidades a las que los beneficiarios quedan sujetos, este es un procedimiento que Progres-Oportunidades comenzó en 1997 y ha ido mejorando hasta la fecha. Durante el año 2010 la Coordinación Nacional del Programa recibió la notificación de asistencia de 5,194,228 becarios de 85,153 escuelas de nivel primaria, 29,367 de secundaria y 10,361 de media superior; y de asistencia a consultas de medicina preventiva de 16,218 unidades de salud para más de 26 millones de beneficiarios. Sin duda alguna este es un caso que no tiene precedente en la operación de la política pública en México.

Limitaciones:

Debilidad 4.1.- Siguiendo los hallazgos de la evaluación cualitativa de largo plazo, incluimos en los puntos sensibles la veracidad de la certificación de

¹³⁵ (CNPDHO, 2009B). Los lineamientos se encuentran disponibles en el portal institucional del Programa.

¹³⁶ (Ibíd., p. 2-3).

corresponsabilidades. Agudo (2008) habló de un “*efecto compasión*”¹³⁷ por ocasiones en que los profesores, conscientes de la apremiante condición económica de los hogares de los becarios, pasan por alto las faltas a clase para evitar que se pongan en riesgo los apoyos que reciben, sobra decir que esto se opone a los objetivos del Programa. Sin embargo no limitamos las imprecisiones que pueden existir en este proceso a acciones deliberadas, sabemos que la certificación de corresponsabilidades ha venido a aumentar las actividades burocráticas de profesores, médicos y enfermeras. Por ello mencionamos como una limitación del Programa no contar con un sistema permanente de monitoreo o evaluaciones sobre la veracidad en la certificación de corresponsabilidades.

Propuestas:

Recomendación 4.1.- En primer lugar, la Coordinación Nacional de Progres-Oportunidades debe poner atención en capacitar a los sectores para la certificación de corresponsabilidades, asimismo, debe sensibilizarse a maestros y al personal médico sobre la importancia que tiene en el largo plazo seguir el diseño del Programa. A la par, se debe trabajar sobre lo que otras recomendaciones de este documento abordan, las causas de inasistencia a los servicios y mejorar en el diseño del Programa para evitar que los beneficiarios incurran en ellas.

Por otra parte, se recomienda llevar a cabo 1) una evaluación que en efecto analice la veracidad en la certificación de corresponsabilidades tanto en los servicios de salud como en los educativos, y 2) diseñar un sistema de monitoreo permanente, que podría ser implementado mediante una muestra con rotación constante. Garantizar que el esquema de corresponsabilidades incentive la demanda de servicios es el primer paso para efectivamente lograr el desarrollo de capacidades.

V. Proveer con calidad los servicios de atención a la salud y educación a los que tienen acceso las familias del Programa.

Limitaciones:

En el marco conceptual que recuperamos, después del acceso, para Demeuse el segundo requisito para la equidad educativa es la igualdad en las condiciones o medios para el aprendizaje¹³⁸. En nuestra propuesta de ampliar el alcance de este esquema de análisis a todas las dimensiones del capital humano, consideramos que la calidad de los servicios de atención a la salud y de educación a los que tiene acceso la población beneficiaria es la condición más relevante para que el Programa pudiera desarrollar capacidades¹³⁹. Empero, las evaluaciones externas han mostrado que la calidad de los servicios está por debajo de la esperada, lo que es el aspecto más crítico y sensible de Progres-Oportunidades.

¹³⁷ (Agudo Sanchiz, 2008, p. 134).

¹³⁸ (Rodríguez Solerá, 2008, p. 63).

¹³⁹ Previamente abordamos el tema de la baja calidad de la educación, sin embargo lo hicimos desde la perspectiva del efecto que tiene en la continuidad de las trayectorias educativas. Aquí lo analizamos como medio para desarrollar el capital humano.

Evidentemente, sin servicios de calidad el acceso a consultas de medicina preventiva o curativa y contar con años adicionales de escolaridad no podrían traducirse en logros en capital humano, es decir, un desarrollo cognitivo más pleno producto de una infancia con menor morbilidad, habilidades mejor desarrolladas en comprensión lectora, capacidad analítica, comunicación verbal y escrita, una mayor capacidad para realizar actividades cotidianas producto de un mejor estado de salud y menos días de enfermedad, en fin, mejores posibilidades de inclusión social.

Los servicios de educación y atención a la salud fueron estudiados en el ciclo de evaluación 2007-2008. Esperaríamos que dada la evidente importancia de estos elementos en la consecución de los objetivos del Programa, hubieran sido estudiados antes, sin embargo debemos considerar que la calidad de estos servicios es monitoreada y evaluada por las mismas dependencias que los proveen, IMSS-Oportunidades, SSA, SEP y CONAFE, por lo que en principio no debería ser necesario que Progres-Oportunidades los abordara como parte de sus trabajos de evaluación externa. A continuación sintetizaremos los resultados de las evaluaciones externas más relevantes sobre el tema.

Debilidad 5.1.- Gutiérrez y colaboradores (2008), para investigar acerca de la calidad de los servicios de atención a la salud distinguieron tres dimensiones: 1) estructura; entendida como los recursos para la atención, 2) procesos; las acciones del personal, y 3) resultados; el logro observado en salud. Este último elemento se presentó de manera independiente en el documento de Bautista, Bertozzi y otros (2008) que citamos en la sección de resultados 2007-2008.

Abordar la complejidad de procesos que atiende el personal de salud y los padecimientos que aquejan a los usuarios de los servicios fue resuelto por Gutiérrez y colaboradores enfocándose en un breve pero sustantivo conjunto de eventos de salud-enfermedad o condiciones que, dada su atención estandarizada, existen procedimientos y recomendaciones claras sobre su manejo en las instituciones de salud. Estos son: 1) atención al embarazo, 2) el control de alteraciones relacionadas con el síndrome metabólico (diabetes e hipertensión), y 3) la atención del niño sano y el niño enfermo de 0 a 24 meses. En cuanto a la dimensión de estructura, tomó en cuenta los recursos necesarios para la atención de los beneficiarios, ello, en la opinión de expertos y lo establecido en la normatividad de las mismas instituciones. Adicionalmente a los temas de embarazo, síndrome metabólico y atención a niños, los autores evaluaron la calidad estructural de las unidades de salud. De aquí que el estudio sea tan revelador, porque el estándar de medición de la calidad se encuentran en los requisitos **mínimos** para el funcionamiento de las unidades médicas.

Sobre las fuentes de información, se aplicaron cuestionarios a proveedores de los servicios, médicos y enfermeras, a su vez, a los usuarios de las unidades. De esta manera, se obtuvo la visión tanto de proveedores como de usuarios sobre los mismos eventos, lo que permitió llegar a interesantes conclusiones.

El estudio se sustenta en el marco muestral de la ENCEL 2007, el balance del levantamiento de información señala que se visitaron 495 unidades (60% de ellas con información completa) lo que corresponde a las unidades que prestan servicio a 591 localidades beneficiarias de Progres-Oportunidades. De esta manera podemos asegurar que los resultados son un buen referente del panorama de los servicios de salud, en los 13 estados visitados. A continuación, en los cuadros 17, 18, 19 y 20, se presentan los resultados.

Cuadro 17. Resultados en calidad de la atención prenatal. Evaluación externa 2008.¹⁴⁰

Resultados	Referencia
“La reducida existencia de tiras reactivas para orina hace imposible llevar a cabo esta prueba mínima en mujeres embarazadas y el bajo porcentaje de tiras reactivas para glucosa, en un país con gran prevalencia de diabetes, complica la detección de este padecimiento”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 18).
“De acuerdo con la información proporcionada por los médicos, se observó que la realización de exámenes de orina, sangre y VIH es poco frecuente, al igual que algunos procedimientos, en teoría comunes, como el examen pélvico y el examen de mama”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 19).
“El Papanicolaou se ofrece en únicamente 72% de las unidades y el ultrasonido obstétrico es prácticamente inexistente en estas unidades de salud, con un 4%”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 25).
“Una proporción del 19% de mujeres entre el grupo de mujeres que mencionan estar usando algún método anticonceptivo se sintieron presionadas por el médico o enfermera para usar el método anticonceptivo”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 26).

Fuente: *Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades*. Evaluación externa de Progres-Oportunidades. Gutiérrez y colaboradores (2008).

Cuadro 18. Resultados en calidad de la atención al síndrome metabólico. Evaluación externa 2008.¹⁴¹

Resultados	Referencia
“Una de las acciones más importantes en el paciente diabético es la determinación periódica de las concentraciones de glucosa en sangre, para definir el grado de control y normar la conducta terapéutica. Aunque la proporción de pacientes que notificaron la determinación de glucosa en sangre en los últimos seis meses es alta (mayor de 80% en todas las instituciones), es preocupante que exista una proporción considerable de pacientes con diagnóstico de diabetes que prescinde de la determinación de glucosa.”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 20).
“Cuando se les preguntó a los médicos por la razón para no solicitar el auxilio del laboratorio, 59.5% contestó que no lo consideró necesario y 23.6% adujo el poco acceso al laboratorio como la principal razón” De acuerdo con el estudio, lo anterior puede interpretarse como que los médicos no consideran los exámenes de	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 21).

¹⁴⁰ Información obtenida de 423 mujeres embarazadas.

¹⁴¹ Información obtenida de 694 pacientes con al menos uno de los tres diagnósticos relacionados con el síndrome metabólico: diabetes, hipertensión arterial y/o dislipidemia).

laboratorio como parte fundamental de la vigilancia del paciente con enfermedad crónico metabólica.	
“El registro de la realización de exámenes de laboratorio y resultados de éstos es menor entre la población indígena en comparación con la no indígena”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 26).

Fuente: *Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades*. Evaluación externa de Progres-Oportunidades. Gutiérrez y colaboradores (2008).

Cuadro 19. Resultados en calidad de la atención a niños. Evaluación externa 2008.¹⁴²

Resultados	Referencia
Solo 3.8% de los médicos valoró si el niño tenía diarrea cuando esta no era el motivo de la consulta.	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 21).
Si bien la mayoría de los proveedores (constituidos: 29.58% enfermeras y 70.42% médicos) compararon el peso del niño con una tabla de referencia o gráfica de referencia, sólo el 5.2% evaluó las prácticas de alimentación. En el caso de niños con peso y/o talla bajos esta proporción fue todavía más baja.	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 21).
“El tercer punto se vincula con el uso de los antibióticos orales. Infortunadamente, pocos niños tuvieron el diagnóstico que –según la OMS ¹⁴³ justifica el suministro de antibióticos–. A menos de la mitad de ellos se les prescribió antibióticos y a 46.7% de los niños que no los necesitaban se les indicó.”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 23).
90% de los acompañantes del niño paciente comprendió el diagnóstico.	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 21).
Tres cuartas partes de los acompañantes a la consulta de niños enfermos consideraron que la atención brindada en la unidad de salud era buena.	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 21).

Fuente: *Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades*. Evaluación externa de Progres-Oportunidades. Gutiérrez y colaboradores (2008).

Cuadro 20. Resultados en calidad estructural de las clínicas.

Resultados	Referencia
“Existen carencias de equipo básico para la atención de pacientes. Instrumental necesario para la exploración física de los usuarios de forma regular, tales como básculas, baumanómetros, otoscopio y termómetro; no existen en un porcentaje importante de unidades, sobre todo si se considera que se esperarían que hubiera en el 100% de las mismas”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 25).
“Hay clínicas en las que no se cuenta ni siquiera con abatelenguas o gasas. Un alto porcentaje de clínicas no dispone de insumos necesarios para el monitoreo de condiciones asociadas con las corresponsabilidades, como las consultas de atención prenatal. La reducida existencia de tiras reactivas para orina hace imposible	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 25).

¹⁴² Información obtenida de 284 proveedores de salud y 556 niños asistentes a los servicios de salud.

¹⁴³ Integrated Management of Child Illness.

realizar esta prueba mínima en mujeres embarazadas y el bajo porcentaje con tiras reactivas para glucosa, en un país con alta prevalencia de diabetes, complica la detección de este padecimiento”	
“Alrededor de 30% de las unidades no dispone de agua entubada y cerca de la mitad carece de conexión al drenaje y utilizan fosas sépticas.”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 18).
En cuanto al sistema de referencia de las unidades para trasladar a los pacientes a instalaciones con atención de mayor nivel, el tiempo de traslado en el caso de mujeres con emergencias obstétricas o niños muy enfermos, es de tiempo un promedio de 1.4 horas.	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 18).
“De acuerdo con la información recolectada, el instrumental necesario para realizar la exploración física de los usuarios de forma regular, como básculas, baumanómetros, otoscopio y termómetro, no está disponible en un porcentaje elevado en las unidades.”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 18).
Equipamiento como electrocardiograma, microscopio y Doppler, igualmente básico para la atención aunque evidentemente más sofisticado; se encuentra sólo en unas cuantas unidades. Asimismo, sólo la décima parte de las clínicas cuenta con ambulancia para efectuar traslados.	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 18).
“Un elevado porcentaje de las clínicas no cuenta con insumos necesarios para el monitoreo de las condiciones vinculadas con las corresponsabilidades.”	(Gutiérrez, y otros, 2008, p. 18).

Fuente: *Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades*. Evaluación externa de Progres-Oportunidades. Gutiérrez y colaboradores (2008).

Recapitulando, la evaluación de Gutiérrez y colaboradores es muy clara, la calidad de la atención es el factor que mejor explica los resultados insatisfactorios en la salud de los beneficiarios. Con la evaluación *“se refuerza la hipótesis de que las insuficientes mejoras en el estado de salud se vinculan con problemas de la calidad de los servicios”*¹⁴⁴.

Debilidad 5.2.- La evaluación de la calidad de los servicios educativos de Mancera, Serna & Priede (2008) se enfoca tanto en el segundo como tercer principios de equidad del marco analítico que aquí empleamos. De hecho podemos decir que utiliza uno para deducir el otro. Mediante el logro educativo de los becarios estima la calidad de la educación que reciben¹⁴⁵. El logro educativo de los becarios es medido a través del desempeño de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). La ENLACE es aplicada de manera censal por la SEP, en este caso se usaron los resultados de las pruebas español y matemáticas del 2007 para alumnos de 6º de primaria y 3º de secundaria. La investigación busca establecer en qué medida la modalidad educativa y la condición de beneficiario o no de Progres-Oportunidades, se relacionan con el puntaje obtenido en las pruebas estandarizadas de la ENLACE. Se trata de un estudio descriptivo de comparación de medias donde la información se utiliza de manera agregada pero se correlacionó nominalmente, es decir, por cada estudiante.

¹⁴⁴ (Gutiérrez, y otros, 2008, p. 24).

¹⁴⁵ Para mayor detalle sobre la metodología de la evaluación ver Mancera, Serna y Priede (2008, p. 17-18).

Acorde a los autores, los hallazgos pueden sintetizarse en que existe “*estratificación de resultados de aprendizaje en función de ser o no becario del Programa Oportunidades, la modalidad educativa a la que se asiste y la organización escolar. La estratificación es más acentuada en el caso de la primaria.*”¹⁴⁶ O visto de otra manera, los peores resultados en logro educativo los presentan los becarios de Progres-Oportunidades, los becarios indígenas (independientemente de donde estudien), asimismo la modalidad de primarias indígenas, las escuelas multigrado y los cursos comunitarios de CONAFE. El problema nacional de la calidad de la educación es evidente, aunque lo más crítico es que no hay avances, basta decir que el puntaje que obtiene México en otra prueba estandarizada, PISA de la OCDE, no ha mejorado en el período del año 2000 al 2010. Un apartado que sintetiza la alarmante deficiencia expuesta por la investigación de Mancera, Serna y Priede es el siguiente:

*“Una de las primeras observaciones impactantes es que poco más de 30% de los beneficiarios del Programa, al concluir la primaria, no alcanza las competencias básicas de lenguaje que le permitan continuar satisfactoriamente con sus estudios. Esta cifra se eleva a 56.6%, si los becarios asisten a escuelas indígenas. De igual manera, 54.9% de los becarios no alcanza los aprendizajes mínimos en lenguaje y comprensión de lectura al concluir la telesecundaria.”*¹⁴⁷

Las escuelas multigrado se ubican en las comunidades de más alta marginación del país, de no ser por esta modalidad muchos niños no asistirían a la escuela. En ellas un solo docente se ocupa de impartir clases en varios grados de nivel primaria. De esta modalidad, las que registran el peor desempeño son las denominadas unidocentes, en que un solo profesor atiende (regularmente en la misma aula) niños desde 1er grado hasta el 6º. Por otra parte, pensemos en el caso de los hogares indígenas, es el grupo de población más pobre y a la vez es el que recibe la peor educación de todo el país. El nivel de educación secundaria es un caso similar, la modalidad de telesecundaria fue diseñada precisamente para ofertar educación en localidades remotas aprovechando las telecomunicaciones. Este tipo de escuelas es donde estudia aproximadamente la mitad de los becarios del Programa de ese nivel y muchos jóvenes alcanzan ahí su grado máximo de estudios.

En cuanto a la presencia de alumnos beneficiarios de Progres-Oportunidades en las escuelas, mientras mayor fue el porcentaje de alumnos becados menor fue la calificación promedio de la escuela. Esto debe entenderse como que el modelo de identificación del Programa tiende a incluir hogares cuyos hijos son más propensos a sufrir características familiares y de contexto desfavorables, asociadas a menores logros educativos y en ningún momento a que exista un efecto nocivo de las becas sobre el desempeño.

¹⁴⁶ (Mancera, Serna y Priede, 2008, p. 19).

¹⁴⁷ (Ibídem, p. 20).

En este sentido, un programa cuyo objetivo es generar capacidades se encuentra seriamente limitado por las deficiencias del sistema educativo, será difícil cerrar brechas si, como mencionan los autores, “*los más pobres asisten a las escuelas más pobres*”.¹⁴⁸ Sin duda los resultados del estudio de Mancera y colaboradores son alarmantes, se trata de una investigación que no tiene precedentes y su valor radica en que: 1) utiliza información censal, por lo que brinda una descripción total de la oferta educativa mexicana, y 2) podríamos considerar que sus hallazgos son un tanto obvios, sin embargo cuantifica las dimensiones de esas brechas en nuestro sistema educativo.¹⁴⁹

Propuestas:

Frecuentemente suele pensarse que el problema de la calidad de los servicios públicos sólo puede resolverse con más dinero. Esto no es forzosamente cierto, existe en el caso que aquí nos interesa, una ventana de oportunidad para efectuar mejoras importantes con cambios en las actividades y procedimientos cotidianos de las instituciones prestadoras de los servicios, sin embargo esto no niega la inminente necesidad de que los servicios de educación y salud requieren una impostergable inversión dirigida a alcanzar niveles mínimos o normativos en cuanto a infraestructura y para aumentar el personal que brinda directamente la atención: médicos, enfermeras y profesores. Tampoco debemos olvidar que colaborar en el Programa les ha implicado a los prestadores de servicios tareas adicionales como el llenado de formatos, lo que demanda tiempo del personal.

Encontramos en el tema de la calidad de los servicios un aspecto que relacionamos con las Reglas de Operación y que vale la pena explorar, se trata de la duración que pueden tener los hogares recibiendo los beneficios del Programa. Las Reglas de Operación 2010 plantean que “*La primera recertificación de las familias beneficiarias que se incorporaron a partir del 2005 podrá realizarse en el período que va de entre 5 y 6 años posteriores a su incorporación al Programa*”. Aquí proponemos que mientras no mejore la calidad de los servicios, si conservamos la perspectiva intergeneracional de la reproducción de la pobreza, no podríamos hablar de normar que “se acabó el tiempo” de un hogar en el Programa, o de limitar el ingreso a hogares descendientes o desdoblados de los beneficiarios originales. Si el Estado no contribuye con los medios, sería injusto exigir a las familias conseguir los logros.

Con respecto a las recomendaciones, emitir unas que sean puntuales para mejorar la calidad de los distintos regímenes de los servicios de salud y educación supera por mucho los alcances de este estudio. Por ello, nos avocamos a recuperar algunas de las recomendaciones más sobresalientes de los estudios reseñados.

¹⁴⁸ (Mancera, Serna y Priede, 2008, p. 20).

¹⁴⁹ En un trabajo complementario al aquí descrito, Mancera, Andrade, Barrios, Serna & García (2009) integraron al análisis de la ENLACE los resultados de los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) aplicados de manera muestral en escuelas secundarias por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Los resultados son igualmente interesantes, señalan la incidencia que tienen variables del contexto en el logro de los alumnos y los becarios, ello permite considerar importantes lecciones de buenas prácticas educativas, inclusive en los contextos más adversos.

Recomendación 5.1.- Gutiérrez y colaboradores¹⁵⁰ sugirieron, en primer lugar, generar un plan de colaboración para reforzar el equipamiento de las unidades de salud. Por otra parte, realizaron recomendaciones muy específicas, como las que mencionamos que no requieren recursos adicionales pero que pueden marcar una diferencia en la atención brindada: incentivar el uso de expedientes para actualizar los tratamientos dados a los pacientes con mayor regularidad, incentivar uso de la cartilla prenatal y mejorar la información sobre la oferta de métodos anticonceptivos. Por otra parte, aspectos que sí requieren una importante atención presupuestal son: fortalecer la oferta de servicios de laboratorio, fortalecer y aumentar cursos de capacitación a los médicos y enfermeras, especialmente en prescripción farmacológica (insulina y antibióticos) y promover afiliación de unidades como proveedoras del Seguro Popular. Finalmente, los autores apuntaron que se debe incluir la evaluación de la calidad de los servicios como un proceso permanente. No podemos estar más de acuerdo con ello.

Recomendación 5.2.- Para mejorar la calidad de la educación, Mancera, Serna & Priede (2008) sugieren invertir los recursos con mayor intensidad en los centros educativos donde existe mayor concentración de becarios de Progres-Oportunidades, ello implica redistribuirlos entre entidades federativas. Proponen enfocar la inversión en recursos para el aprendizaje¹⁵¹, por ejemplo el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) y el de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE). Asimismo, consideran prioritario el diseño de estrategias para la enseñanza en escuelas multigrado. En cuanto a las escuelas de modalidad indígena proponen *un impulso especial*, desarrollarla bajo el enfoque de educación intercultural, comenzando por maestros que sí dominen la lengua y la variante de la localidad donde enseñan.

Recomendación 5.3.- Un aspecto que podemos destacar es el enorme papel que tiene la misma población que recibe los servicios en cuanto a demandar calidad en la forma que se le ofertan, incluyendo la atención brindada por el personal de la Coordinación Nacional de Oportunidades. Ello implica, tanto para el gobierno como para la ciudadanía misma, transitar de la noción tradicional de “*beneficiarios*” a “*sujetos de derechos*”. El potencial de la ciudadanía en señalar faltas y exigir calidad es todavía muy vasto.

VI. Generar capital humano.

Alcances:

Fortaleza 6.1.- En la propuesta de modelo integral de evaluación, la generación de capital humano es el nivel de análisis en que visualizamos los logros, nos referimos a un mejor estado nutricional y de salud, menor morbilidad y mortalidad, asimismo las capacidades físicas y la educación, capacidades, habilidades y conocimientos. Retomando a Ronald Dworkin diríamos que los recursos *personales* y por tanto

¹⁵⁰ (Gutiérrez y otros, 2008, p. 24-27).

¹⁵¹ Consideremos que en México la mayor parte del presupuesto educativo se destina al personal docente y es poca la inversión en materiales de apoyo didáctico.

intransmisibles. De los resultados positivos de la evaluación externa citados en los cuadros 7, 8, 9 y 11 (págs. 74, 75, 76 y 82 respectivamente), a continuación presentamos una selección de los que corresponden al nivel de logros en capital humano.

Cuadro 21. Logros en capital humano de Progres-Oportunidades. Evaluación externa 1997-2008.

Tema	Resultados	Referencia
Nutrición	Aumento en la talla absoluta de los niños. Los niños menores de 24, 12 y 6 meses de edad incorporados antes de los 6 meses miden en promedio 0.86 cm, 1.27 cm, y 1.42 cm. más respectivamente.	(Neufeld, García Guerra, Leroy, Flores López, Fernández Gaxiola & Rivera Dommarco, 2006)
Nutrición	Menor prevalencia de baja talla en zonas rurales incorporadas al Programa, en comparación con las no incorporadas (diferencia del 12.4%).	(Neufeld, Sotres Alvarez, Flores López, Tolentino Mayo, Jiménez Ruiz & Rivera Dommarco, 2005)
Nutrición	La prevalencia de anemia en el 2007 (35.8%) es casi la mitad de lo observado en el ENCEL 1999 (61.0%).	(Neufeld, Mejía, Fernández-Gaxiola, García-Guerra, Méndez & Domínguez, 2008)
Nutrición	La prevalencia de emaciación queda dentro de lo esperado en una población sana (<2.5%) en niños menores de dos años de edad en todos los estados y subgrupos.	(Neufeld, Mejía, Fernández-Gaxiola, García-Guerra, Méndez & Domínguez, 2008)
Salud	Reducción de 11% en la mortalidad materna y de 2% en la mortalidad infantil.	(Hernández, Ramírez, Moreno & Laird, 2005)
Salud	En áreas rurales, se redujo el promedio de días de enfermedad por familia: 20% para los grupos de 0 a 5 (equivalente a 2 días anuales) y 11% para el grupo de 16 a 49 años (equivalente a 6 días anuales).	(Gutiérrez, Bautista, Gertler, Hernández Ávila & Bertozzi, 2005)
Salud	Descenso en los días de enfermedad en áreas urbanas de casi 24% en el grupo 6-15 años y 50% en el grupo 16-40 años.	(Gutiérrez, Bautista, Gertler, Hernández Ávila & Bertozzi, 2005)
Salud	La probabilidad de embarazo y de VHS 2 es menor entre los adolescentes y jóvenes con mayor tiempo de exposición al Programa.	(Gutiérrez, 2008)
Salud	Efectos positivos de Oportunidades en 2007 en la salud de los niños beneficiarios menores de 24 meses respecto a los niños no beneficiarios: tuvieron menos tos (25.1 vs. 29.6%), fiebre (19.3 vs. 21.3%), diarrea (9.1 vs. 11.8%) y diarrea potencialmente peligrosa (8.3 vs. 10.9%).	(Bautista Arredondo y otros, 2008)
Salud	En 2007 la morbilidad de los niños beneficiarios menores de 24 meses fue menor a la registrada en niños no beneficiarios, de 35.5% y 39.9%, respectivamente.	(Bautista Arredondo y otros, 2008)

Educación	Reducción significativa de problemas de conducta en análisis a mediano y largo plazo.	(Behrman, Fernald, Gertler, Neufeld & Parker, 2008)
Educación	Alrededor de una quinta parte de los becarios se ubica en los tres deciles de mejores puntajes obtenidos en la prueba Enlace, lo que demuestra que aun en las condiciones adversas que viven, los becarios pueden conseguir mejores resultados de aprendizaje.	(Mancera Corcuera, Serna Hernández & Priede Schubert, 2008)

Fuente: Documentos técnicos de la evaluación externa de Progres-Oportunidades.

Limitaciones:

En principio, sí existiera igualdad en el acceso y en las condiciones o medios para la generación de capital humano, los logros, si bien no serían iguales para todos los individuos u hogares, deberían ser mucho más similares y presentarían una menor brecha. Debido a que el nivel de análisis de logros es un resultado de la conjugación de todos los niveles y procesos previos en esta propuesta de modelo integral de evaluación, sus limitaciones y las recomendaciones que se pueden emitir para este nivel se refieren en realidad a todas las mencionadas anteriormente. Destacamos que las limitaciones a este nivel, son del ámbito de responsabilidad de Progres-Oportunidades, lo que incluye a la Coordinación Nacional que opera el mismo y a los sectores encargados de proveer los servicios de educación y atención a la salud.

Propuestas:

Recomendación 6.1.- ¿Qué hay respecto a la capacitación para el trabajo? La escolaridad, es decir los años en el sistema educativo formal no son la única variable que facilita a los individuos insertarse al mercado de trabajo, de hecho en muchos contextos la capacitación para el empleo y la experiencia laboral tienen más peso para obtener mejores remuneraciones. Esto abre una discusión que cada día cobra mayor relevancia para Progres-Oportunidades. ¿Debe el Programa ampliar su esquema a la capacitación para el empleo? El componente educativo actualmente reconoce como válidas y entrega becas para algunas modalidades educativas para el trabajo, sin embargo todas estas otorgan algún grado escolar, no hay ninguna que sea exclusivamente capacitación laboral. Esa tarea es responsabilidad de otras dependencias como la Secretaría de Economía o la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Progres-Oportunidades puede, por un lado, compartir padrones de beneficiarios e informar y vincular con estas dependencias, por otro lado, debe concentrarse en su labor de promover esa plataforma de educación básica además obligatoria en la Constitución Mexicana. A pesar de esto no quitamos el dedo del renglón, el problema de la educación técnica también es la calidad, en México pareciera que esta es de segundo nivel de importancia. En países industrializados la educación técnica es tan importante como la universitaria, tanto en la inversión que los gobiernos le dedican, como en el estatus y remuneraciones de sus egresados.

VII. Ofrecer puertas de salida a los ex becarios a través de la demanda de fuerza de trabajo calificada para su inserción laboral.

Finalmente, desde el marco conceptual que hemos empleado, el último elemento al que refiere Demeuse es la realización social de los logros. Trasladando este criterio a la teoría del capital humano y Progres-Oportunidades, la realización social de las capacidades que el Programa haya podido incrementar se da cuando los ex becarios logran una inserción laboral favorable, a través de un empleo y/o actividad productiva en que ponen en juego sus habilidades de manera que les retribuye en un ingreso y bienestar para sus familias, mejorando su condición con respecto a la generación que les precedió, es decir, el fin para el que existe Progres-Oportunidades, contribuir en la ruptura del ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Alcances:

Desde la evaluación externa de Progres-Oportunidades dos documentos técnicos que aquí revisamos se han enfocado en estudiar la realización social de los logros de los ex becarios, ambos a través de su inserción laboral y movilidad ocupacional. El primer trabajo es el de Rodríguez-Oreggia y Freije (2008), este es de carácter cuantitativo y utiliza un modelo econométrico para calcular la probabilidad de que los jóvenes asciendan, permanezcan igual o desciendan en la escala de jerarquía ocupacional con respecto a sus padres, comparando beneficiarios de largo plazo (más de seis años en el Programa), beneficiarios de mediana intervención (más de tres años y menos de seis) y los nunca beneficiarios. La fuente de información recurrida fue el módulo para jóvenes (13,607 beneficiarios y 2,994 no-beneficiarios) de la ENCEL 2007 y consideró el rango de edad de 14 a 24 años. El dato sobre la ocupación de los padres se obtuvo mediante una batería de preguntas en que se indagó por el empleo u ocupación de los padres de los jóvenes cuando ellos, es decir los jóvenes, tenían 15 años de edad¹⁵².

El segundo trabajo al que nos referimos es el de González de la Rocha (2008), el cual se enmarca en la evaluación cualitativa del mismo año¹⁵³. La autora optó por, como ella lo llamó, *hacer una clasificación intencionalmente fina* en los niveles bajos de la escala ocupacional, los relacionados con las actividades agrícolas, para poder captar las diferencias.

Fortaleza 7.1.- Los resultados positivos que destacan de ambas evaluaciones, es decir los que reflejan la realización social de los logros de los beneficiarios, son los siguientes:

¹⁵² Los autores explican las complicaciones de considerar el ingreso de los padres como referencia, por la evidente dificultad de que los informantes puedan recordarlo correctamente en retrospectiva.

¹⁵³ Su aproximación fue de tipo etnográfico e incluyó la visita domiciliar a 183 hogares (indígenas-beneficiarios, no indígenas-beneficiarios, indígenas-no beneficiarios y no indígenas-no beneficiarios) de cuatro estados: Sonora, Chihuahua, Oaxaca y Chiapas. Analizó un total de 791 individuos (496 indígenas y 295 mestizos) incluyendo padres/madres e hijos/hijas.

Cuadro 22. Resultados en inserción laboral y salarios de Progres-Oportunidades. Evaluación externa 2008.

Tema	Resultados	Referencia
Inserción laboral	La educación adquirida a través de Oportunidades coloca a los beneficiarios en igualdad de condiciones ante el mercado laboral que otros jóvenes con el mismo nivel educativo no beneficiarios de la misma localidad.	(Rodríguez-Oreggia & Freije-Rodríguez, 2008)
Salarios	Los jóvenes beneficiarios que recibieron los apoyos por al menos 6 años, con escolaridad de primaria y secundaria, incrementaron sus salarios en 12% y 14% respectivamente, en comparación con los no beneficiarios.	(Rodríguez-Oreggia & Freije-Rodríguez, 2008)
Inserción laboral	Los jóvenes indígenas (hijos e hijas) que no han sido expuestos al Programa Oportunidades se concentran en el peldaño más bajo de la jerarquía ocupacional, con una notable presencia de hombres no beneficiarios (83.6% de los hombres indígenas no beneficiarios y el 80.7% de las mujeres indígenas no beneficiarias caen en este estrato ocupacional), mientras que la población indígena expuesta al Programa en este mismo estrato, si bien sigue siendo mayoritaria, es menor, especialmente en el caso de las mujeres beneficiarias (57.1 y 46.4% de los hombres y mujeres indígenas beneficiarios respectivamente).	(González de la Rocha, 2008)
Inserción laboral	El estrato ocupacional medio (categorías 4 y 5) tiene una presencia significativa de hombres y mujeres indígenas beneficiarios, con especial presencia de mujeres. Son también mujeres indígenas beneficiarias las que tienen mayor peso en el estrato más alto (categorías 6 y 7), poco más de catorce de cada 100 mujeres beneficiarias. En sí mismo podría parecer una presencia muy reducida, pero al comparar a las mujeres beneficiarias con sus pares no beneficiarias se aprecia que la diferencia es muy significativa a favor de las primeras.	(González de la Rocha, 2008)

Fuente: Documentos técnicos de la evaluación externa de Progres-Oportunidades.

Limitaciones:

Debilidad 7.1.- Una seria limitación para ofrecer puertas de salida a los beneficiarios de Progres-Oportunidades ha sido el desempeño económico de México durante la última década. Independientemente del nivel de logro en el capital humano de los ex becarios, el mercado en el que se buscan insertar no cumple con las

expectativas en cuanto a oferta empleos bien remunerados, en cambio suele demandar trabajos para los que no se requiere ninguna preparación.

Si el mercado laboral nacional fuera competitivo, habrá una correlación positiva entre habilidades laborales y su retribución en salarios. En México suele ser más común encontrar mercados mejor constituidos conforme son más grandes los centros poblacionales, en contraste con lo que ocurre en muchas comunidades de alta y muy alta marginación, cuyos mercados se encuentran poco desarrollados y tienen escasa capacidad de ofrecer empleo de mediana o alta cualificación. En esos casos la impresión de los ex becarios, en sus propias palabras es: *aquí estudiar más años no sirve para tener un mejor trabajo*.

Propuestas:

Recomendación 7.1.- Comencemos por delimitar ámbitos de responsabilidad de las instituciones. Como los autores citados lo señalan, Progres-Oportunidades no incide en la oferta de trabajo de las zonas donde opera, no debido a un mal funcionamiento sino porque no se encuentra dentro de sus objetivos (ni sus posibilidades). Sería un grave error sugerir que Progres-Oportunidades o cualquier programa de transferencias condicionadas amplíe sus objetivos a también contribuir con el desempeño de los mercados. En el caso del ejecutivo federal, mejorar el desempeño económico de regiones y actores como empresas, productores agrícolas, industrias, etcétera, está en manos de dependencias como la SE, STPS, SAGARPA, SECTUR, SEMARNAT, SRA y la misma SEDESOL, con el Programa de Empleo Temporal. Asimismo, los gobiernos estatales y municipales tienen un papel protagónico en este impulso. La sinergia que sí puede surgir es al coordinarse y compartir padrones Progres-Oportunidades con las dependencias ya citadas y los gobiernos estatales y municipales para efectuar ferias para el empleo, asignar créditos, e implementar iniciativas dirigidas a las comunidades.

Recomendación 7.2.- Progres-Oportunidades tiene que coordinarse con dependencias a nivel federal y con los distintos niveles de gobierno para ofrecer opciones a sus egresados. Sin embargo, explica Ziccardi, *“las políticas sociales han estado históricamente concentradas en las instancias del gobierno federal y los gobiernos estatales, pero sólo recientemente comienzan a ser delegadas a los municipios, los cuales cuentan con escasos recursos económicos y humanos para el desarrollo de una acción pública social compleja en el nivel local.”*¹⁵⁴ En relación a esto, el Ramo 33 del presupuesto de la federación tiene como objetivo promover el desarrollo social mediante recursos que se transfieren a las entidades y los municipios. Este ramo administrativo, creado a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 1997, contó con un presupuesto de 529,441 millones de pesos en el 2009 y se compone en la actualidad de ocho fondos (*Cuadro 22*), de los cuales cada uno tiene sus propios criterios para la asignación y distribución de sus recursos:

¹⁵⁴ (Ziccardi, 2008, p. 132).

Cuadro 23. Fondos que componen el Ramo 33 del presupuesto federal.

Fondo	Proporción del presupuesto del Ramo
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	56.6%
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	12.3%
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	10.1%
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	10.3%
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	3.3%
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	1.1%
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	1.7%
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas FAFEF	5.6%

Fuente: *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. CONEVAL (2010, P. 15).

En este sentido, la propuesta que retomamos y cuyo destinatario sería la SHCP, es revisar las fórmulas de los fondos que componen el Ramo 33, tal vez incluyendo en su cálculo la nueva medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL y sus componentes las carencias sociales: 1) ingreso corriente *per cápita*, 2) rezago educativo promedio en el hogar, 3) acceso a los servicios de salud, 4) calidad y espacios de la vivienda, 5) acceso a los servicios básicos en la vivienda y 6) acceso a la alimentación. De esta forma podrían alinearse los recursos del ramo con las regiones, municipios y/o localidades con mayor presencia de hogares en pobreza y beneficiarios de Progres- Oportunidades.

Recomendación 7.3.- Impulsar el portal VAS, *tu red de Oportunidades*. Aunque no cuentan con computadora ni conexión a internet en casa, muchos jóvenes beneficiarios del Programa tienen acceso a la red en *cybers* o *cafés internet*. El “VAS” ha mostrado ser un excelente mecanismo para recibir dudas y a la vez difundir contenidos para apoyar a los jóvenes acerca de muy diversas cuestiones como orientación vocacional, salud reproductiva, becas para la educación superior, ferias de empleo, consejos para comenzar un negocio, el deporte, prevención de adicciones, certificar competencias laborales, así como para descargar contenidos y hacer llegar oferta cultural que va desde cuentos hasta *podcasts*.

El portal colabora con una infinidad de instituciones gubernamentales, no-gubernamentales y académicas, cumple una función muy importante en apoyar a los ex becarios en aspectos que por la misma diferencia en escolaridad que tienen con respecto de sus padres, en sus hogares nadie puede orientarlos, hablamos desde algo que pudiera parecer tan sencillo como buscar un trabajo y preparar un

curriculum vitae. Un gran acierto de esta plataforma es que, si bien es un espacio gubernamental, no lo parece porque tiene un formato muy atractivo.

7.- Conclusiones

Progres-Oportunidades concibe la problemática de la pobreza como el escaso acceso a los medios que contribuyen al desarrollo del capital humano, específicamente, se refiere a las capacidades en educación, salud y nutrición de los miembros más jóvenes de los hogares, lo que promueve que esa condición de pobreza se reproduzca en la vida adulta formándose un ciclo de transmisión intergeneracional. Esta dificultad de las familias para invertir en el futuro de sus integrantes se da primordialmente de manera estructural, debido a que el bajo ingreso las obliga a dirigir sus pocos recursos para satisfacer las necesidades de subsistencia más inmediatas e impostergables: la alimentación y la vivienda. No obstante, el Programa reconoce que existe cierto margen en que las decisiones de los hogares puede disminuir aún más sus posibilidades o mejorarlas.

El fin del programa es contribuir con la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de capacidades en educación, salud y nutrición, detonando la demanda de servicios públicos a través de un esquema de apoyos-corresponsabilidades. Esto significa que entrega a los hogares en pobreza los apoyos monetarios, condicionados a la asistencia escolar de los niños y jóvenes, y de todos los miembros del hogar a consultas de medicina preventiva. De este modo, el Programa en el corto plazo se presenta como una medida redistributiva de ingreso, a la vez que en el largo plazo busca una inversión en el capital humano de las generaciones jóvenes, procurando que en la vida adulta tengan una inserción laboral y social menos desventajosa.

Considerando la importancia de Progres-Oportunidades en la política social mexicana para afrontar el problema de la pobreza, decidimos convertirlo en objeto de estudio. Para ello, elaboramos una propuesta de modelo integral de evaluación. El modelo que construimos tiene como punto de partida la conceptualización acerca de la equidad educativa de Marc Demeuse, quien consideró necesarios los siguientes cuatro principios: 1) igualdad en el acceso, 2) igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje, 3) igualdad en los logros o resultados, y 4) igualdad en la realización social de esos logros. Acorde a los componentes de Progres-Oportunidades decidimos analizar estos cuatro criterios de equidad no sólo en el caso de la educación, sino incluir también la atención a la salud y la nutrición. Así, articulando los criterios de equidad y los procesos operativos del Programa obtuvimos como el resultado la concatenación necesaria para evaluar un programa de transferencias condicionadas que busca contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los elementos del modelo que propusimos son: *I) incorporar al Programa a los hogares en situación de pobreza: focalización y cobertura, II) entregar monetariamente los apoyos, III) mediante el esquema de apoyos-corresponsabilidades, detonar la demanda de servicios públicos de educación y salud, IV) certificar verazmente el cumplimiento de corresponsabilidades, V) proveer con calidad los servicios de atención a la salud y educación a los que tienen acceso las familias del Programa, VI) generar capital humano, y VII) ofrecer puertas de salida a los ex becarios a través de la demanda de fuerza de trabajo calificada para su inserción laboral.*

El resultado de nuestra investigación sobre el desempeño de Progres-Oportunidades en las siete dimensiones expuestas fue la identificación de 15 fortalezas, 12 debilidades y se plantearon 16 recomendaciones. Con base en lo anterior consideramos que el Programa enfrenta cuatro principales retos. En primer lugar, requiere aumentar su capacidad para captar becarios (ver debilidad 3.1, pág. 113). Los niños y jóvenes miembros de los hogares beneficiarios de Progres-Oportunidades son susceptibles de recibir las becas educativas al encontrarse inscritos en alguna de las modalidades reconocidas por el Programa, no obstante en el año 2008 menos del 60% de los potenciales becarios de educación básica (niveles primaria y secundaria) recibía los apoyos educativos. En educación media superior la proporción de becarios descendía a casi al 16% con respecto a los becarios potenciales.

Ahora bien, que los jóvenes no reciban las becas no implica forzosamente que no estudien, de hecho tenemos conocimiento de que un subconjunto de estos “no becarios” sí estudian, pero lo hacen en modalidades no reconocidas por el Programa. La recomendación se orienta en dos sentidos, revisar el esquema de becas para determinar en que contextos los montos que se ofrecen no son lo suficientemente atractivos, es decir, no cumplen el costo de oportunidad, para retener a los jóvenes en la escuela. Por otra parte es necesario abrir la discusión sobre las modalidades válidas para la entrega de las becas. La capacitación laboral no está del todo fuera de la lógica del Programa, si consideramos que busca dotar mayores capacidades a los jóvenes para apoyar su inserción laboral. Aceptando este argumento, el reto se vuelve de carácter operativo. La entrega bimestral de las becas se encuentra condicionada a la asistencia escolar, a esta es relativamente sencillo darle seguimiento (existe una institución que puede emitir la instrucción: la SEP), en cambio, las modalidades de capacitación para el empleo son muy diversas en duración, asistencia requerida, certificados otorgados, instituciones ofertantes, etcétera. Este tema requiere un análisis profundo y minucioso por parte del Programa.

El segundo lugar, coincidimos con la Coordinación Nacional de Oportunidades en cuanto a la necesidad del Programa de consolidar un modelo adecuado para zonas urbanas (ver debilidad 3.2, pág. 118). A partir del año 2001 el Progres-Oportunidades incursionó en zonas semiurbanas y urbanas, empleando el mismo diseño original que usó desde 1997 cuando comenzó a operar en comunidades rurales. Las implicaciones de importar este esquema sin realizar ningún tipo de ajuste acorde a la dinámica doméstica y comunitaria que se presenta en las ciudades fueron resultados inferiores a los esperados en indicadores de escolarización y asistencia a servicios de salud. Dos factores claves son los presupuestos de tiempo y los mercados laborales.

En las zonas urbanas, los niveles de participación laboral remunerada y fuera del hogar para las mujeres son más acentuados. Esto en ocasiones complica las tareas de las Titulares del Programa, que en la mayoría de las ocasiones son las madres de familia, con respecto al cumplimiento de corresponsabilidades: asistir a los

talleres de autocuidado para la salud, pláticas con los promotores sociales, recoger los apoyos monetarios, hacer trámites, etcétera. Por otra parte, en estrecha relación con el tema de captación de becarios, los mercados laborales de las ciudades suelen ser más atractivos que los del medio rural. En este sentido también podemos hablar de un menor efecto de las becas educativas al compararlas con el ingreso del trabajo infantil y juvenil.

La recomendación que mencionamos es en referencia al proyecto que desde el 2009 la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades puso en marcha, el *Modelo Alternativo de Gestión y Atención del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas*, u Oportunidades Urbano, los resultados que muestre este piloto son indispensables para lograr mayor efectividad en los procesos de atención y operación de los componentes del Programa. Hasta el momento no se han publicado los resultados.

En tercer lugar, hallamos que incrementar la calidad de los servicios de educación y salud que se proveen a los hogares beneficiarios del Programa es una tarea inaplazable. Este es probablemente el reto más grande del Programa (ver debilidades 5.1 y 5.2, págs. 123 y 126). Para traducir los apoyos y corresponsabilidades de Progres-Oportunidades en logros en capital humano el medio más relevante es la calidad de los servicios otorgados en escuelas y unidades de salud. Las evaluaciones de Mancera, Serna & Priede (2008) y Agudo Sanchíz (2008) por un lado, así como las de Gutiérrez y colaboradores (2008) y Sánchez (2008), por otro, evidenciaron que los servicios de educación y de atención a la salud, respectivamente, incumplen con proveer niveles básicos o normativos. En otras palabras, los hogares más pobres tienen acceso a los peores servicios públicos del Estado. Indiscutiblemente esta área de oportunidad es inmensa, sin embargo los autores citados emiten recomendaciones muy puntuales que invitamos a revisar.

Adicionalmente, en cuarto lugar encontramos que Progres-Oportunidades ha tenido que enfrentarse a una limitada oferta empleo bien remunerado, en gran medida promovida por el desempeño macroeconómico nacional de la última década (ver debilidad 7.1, pág. 133). La realización social de los logros en capital humano que el Programa pueda incrementar sólo puede ser traducida en movilidad social a través de actividades productivas. Esta posibilidad se encuentra francamente limitada por mercados locales poco dinámicos. Mejorar el desempeño de económico de regiones y mercados trasciende por mucho el ámbito de acción del Progres-Oportunidades. Desde su inicio ha sido muy claro que requiere complementariedad para aspirar a interrumpir la pobreza crónica. Programas que pueden contribuir a generar mejores condiciones locales de empleo se encuentran a cargo de las siguientes dependencias: SE, STPS, SAGARPA, SECTUR, SEMARNAT, SRA y la misma SEDESOL.

A pesar de estos cuatro enormes retos, con seguridad podemos plantear que Progres-Oportunidades es un acierto indiscutible en la política social mexicana y puede ser considerado referente de una experiencia exitosa por países que

enfrentan retos similares en su desarrollo. Algunos de sus resultados más sobresalientes son los siguientes:

- Progres-Oportunidades es el programa federal más progresivo del gasto social mexicano (ver Gráfica 4). Por lo anterior, fue utilizado para mitigar los efectos de recesión económica del año 2008 (ver Gráfica 5). (CONEVAL, 2009).
- A 20 meses de ser beneficiarios, el gasto total de los hogares aumentó (entre marzo 1998 y noviembre 1999) aproximadamente 15%, del cual el 72% fue en alimentos. Este incremento en el consumo se concentró en productos de origen animal (30%), y en frutas y verduras (16%). (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000. Citados en Levy, 2009).
- Los jóvenes beneficiarios rurales de 15-19 años acumularon en promedio un grado adicional de escolaridad en comparación a los no beneficiarios en 6 años de exposición al Programa: 14% en el conjunto de grados escolares completados. (Cruz, de la Torre & Velázquez, 2006).
- Aumento de la probabilidad de entrar a la secundaria, en zonas rurales: niñas de 12 y 13 años; 32.5% y 25.7%, niños de 12 y 14 años; 41.5% y 32.9%. (Cruz, de la Torre & Velázquez, 2006).
- Disminución de cerca del 40% de participación en el mercado laboral para niños de 12-13 años de hogares beneficiarios rurales. (Parker & Skoufias, 2000 y 2001).
- El Programa ha contribuido a cerrar dos brechas importantes en escolaridad: étnica y de género. Así, la prolongación de las trayectorias educativas es mayor entre indígenas que entre no indígenas y entre mujeres que entre hombres. Estos impactos positivos son relativamente mayores en las regiones y localidades donde la cobertura del Programa es más amplia a causa de la también más amplia cobertura de servicios educativos y de salud. (Agudo Sanchiz, 2008).
- Reducción de 11% en la mortalidad materna y de 2% en la mortalidad infantil. (Hernández, Ramírez, Moreno & Laird, 2005).
- En 2007 la morbilidad de los niños beneficiarios menores de 24 meses fue menor a la registrada en niños no beneficiarios, de 35.5% y 39.9%, respectivamente. (Bautista Arredondo y otros, 2008).
- Aumento en la demanda de servicios de salud en áreas rurales de entre 30 y 50% dependiendo del rango de edad. Entre 25 y 30% para áreas urbanas. (Gertler, 2000).
- Aumento de 84 a 89% en el porcentaje de consultas de atención prenatal (casi 6 puntos porcentuales) para beneficiarias contra un aumento de 1.5 puntos porcentuales de las no beneficiarias. (Huerta & Hernández, 2003).
- Aumento entre 8 y 25% en la cantidad de niños (dependiendo del rango de edad) que asistieron por vez primera a una clínica de salud. (Huerta & Hernández, 2003).
- Mejor disposición para discutir temas de salud reproductiva (métodos anticonceptivos y prueba de Papanicolaou) en hogares beneficiarios de larga exposición (tanto con Titulares como con sus hijas Becarias de EMS). Asimismo mejor disposición para la búsqueda de atención prenatal. (Sánchez López, 2008).
- La prevalencia de anemia en el 2007 (35.8%) es casi la mitad de lo observado en la ENCEL 1999 (61.0%). (Neufeld, Mejía, Fernández-Gaxiola, García-Guerra, Méndez & Domínguez, 2008).

- Aumento en la talla absoluta de los niños. Los niños menores de 24, 12 y 6 meses de edad incorporados antes de los 6 meses miden en promedio 0.86 cm, 1.27 cm, y 1.42 cm. más respectivamente. (Neufeld, García Guerra, Leroy, Flores López, Fernández Gaxiola & Rivera Dommarco, 2006).
- Menor prevalencia de baja talla en zonas rurales incorporadas al Programa, en comparación con las no incorporadas (diferencia del 12.4%). (Neufeld, Sotres Alvarez, Flores López, Tolentino Mayo, Jiménez Ruiz & Rivera Dommarco, 2005).
- Los niños de hogares incorporados al Programa que tenían menos de 6 meses en la línea basal (en 2002) miden en promedio 1 cm. más y pesan en promedio 0.5 kg. más que los niños de hogares similares que no fueron incorporados al Programa. (Neufeld, García Guerra, Leroy, Flores López, Fernández Gaxiola & Rivera Dommarco, 2006).
- El Programa Oportunidades está asociado con una mayor concentración de hemoglobina (0.3 g/dl) en niños de 24 a 35 meses (2-3 años) de edad. (Neufeld, García Guerra, Leroy, Flores López, Fernández Gaxiola & Rivera Dommarco, 2006).
- Los niños de hogares beneficiarios reciben mejores y más frecuentes los desayunos que los no incorporados. (Escobar Latapí & González de la Rocha, 2005).
- La educación adquirida a través de Oportunidades coloca a los beneficiarios en igualdad de condiciones ante el mercado laboral que otros jóvenes con el mismo nivel educativo no beneficiarios de la misma localidad. (Rodríguez-Oreggia & Freije-Rodríguez, 2008).
- Los jóvenes beneficiarios que recibieron los apoyos por al menos 6 años, con escolaridad de primaria y secundaria, incrementaron sus salarios en 12% y 14% respectivamente, en comparación con los no beneficiarios. (Rodríguez-Oreggia & Freije-Rodríguez, 2008).

La fortaleza del Programa radica en una visión intergeneracional de la pobreza, la que lo ha hecho una medida redistributiva del ingreso en el corto plazo, a la vez que una inversión en el capital humano de los individuos en el largo plazo. En definitiva, interrumpir Progres-Oportunidades o quitarle su enfoque intergeneracional sería un grave error y truncaría una enorme inversión para el futuro que las familias mexicanas en pobreza tanto necesitan.

Un balance final nos hace quedar satisfechos con las respuestas que pudimos dar a las preguntas de investigación que nos planteamos al comienzo del estudio, asimismo con las recomendaciones que recuperamos de las diferentes evaluaciones revisadas y otras tantas que elaboramos. Desde luego encontramos limitaciones a nuestro propio trabajo, algunas de las cuales surgen al intentar brindar una perspectiva general del desempeño del Programa, precisamente porque se pierden de vista aspectos más detallados, en los que sin duda puede profundizarse mucho.

¿Cómo se inserta un programa que busca romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza en los posibles escenarios del México del siglo XXI? ¿Contribuiría Progres-Oportunidades en la inversión para aprovechar el bono demográfico? La eficacia que tiene el Programa para romper con la pobreza crónica es una combinación de factores para cada hogar, entre los que destacan, en primer lugar el punto de partida de cada familia, es decir, la profundidad de su pobreza y

su estructura demográfica, así como la calidad de los servicios que recibe, la capacidad de los mismos beneficiarios de aprovechar apoyos del Programa y si es que comparten o no sus objetivos. Además cobra relevancia la estructura de oportunidades en la que se desenvuelven, es decir como se ven afectados por el mercado y gobierno locales, así como por la comunidad. Para efecto de evaluación de las políticas sociales se podrá calcular un efecto promedio del Programa, empero, podemos decir que existen tantos programas Progres-Oportunidades como existen localidades, colonias, escuelas, clínicas, hogares, médicos, maestros y también becarios, por las mismas expectativas que ellos se hayan formado sobre la educación.

La revisión histórica que hicimos nos señala que Progres-Oportunidades es una política claramente inserta en el modelo emergente de la política social latinoamericana, el cual se origina como complemento de las reformas económicas de ajuste estructural a partir de la década de los años ochenta: subsidiar la demanda, métodos de evaluación orientados a resultados, transferencias monetarias, eliminar subsidios generalizados y focalizar los recursos en la población en pobreza, son algunas de sus características más sobresalientes. No obstante, una dimensión en la que Progres-Oportunidades definitivamente no coincide con el modelo emergente es la descentralización. Aunque los servicios de salud y educación son provistos en las entidades federativas, el Programa ha buscado controlar que las transferencias no pasen por manos de los gobiernos estatales y municipales. Planteamos como hipótesis que una consecuencia inadvertida de esta alta centralización es la dificultad del Programa para colaborar con los gobiernos locales y llevar a cabo acciones sinérgicas o complementarias, las que reiteradamente mencionamos a modo de recomendaciones: esencialmente inversiones para detonar proyectos productivos, el desarrollo de mercados locales más dinámicos y políticas de generación de empleo. Una posible solución es dar cierta voz a los actores locales en cuanto a la definición de los escenarios de incorporación de beneficiarios, aunque procurando no perder el rigor metodológico que hasta ahora ha caracterizado la selección de hogares del Programa.

Progres-Oportunidades es una política social focalizada de subsidio a la demanda, lo que no es contrario a la universalidad, de hecho es complementario porque su intervención promueve el acceso a los derechos sociales de la alimentación, la salud y la educación de los hogares que por cuestiones estructurales no pueden ejercerlos. Pongamos como ejemplo el caso de la educación. A pesar de que la Constitución Mexicana garantiza el derecho a la educación gratuita para todos, muchos jóvenes se quedan fuera de la escuela por falta de recursos. Los apoyos focalizados del Programa buscan brindar ese acceso.

Debemos dejar muy claro que el Programa no es la única iniciativa que busca contribuir en la reducción de la pobreza en México, ni la teoría del capital humano es el único marco de referencia que se puede aplicar para ello. Los conceptos de marginación, exclusión y pobreza relativa pueden ser muy valiosos, por ejemplo, en la definición del modelo urbano del Programa. Por otra parte, si bien Progres-Oportunidades vino a sustituir otros mecanismos subsidiarios menos eficaces,

desde el inicio del Programa se ha considerado que requiere se sumen acciones en otros rubros para apoyar a los hogares en pobreza como inversiones en infraestructura y políticas de desarrollo económico y generación empleo.

Como en toda investigación, quedan preguntas abiertas y surgen otras más que podrían ser de utilidad para estudios que compartan el objetivo general que aquí perseguimos: ¿Qué implicaciones tiene el modelo de focalización que utiliza Progres-Oportunidades? ¿Qué inversiones son necesarias para incorporar a los hogares que no tienen acceso a unidades de salud? ¿Cómo promover el “egreso” de los hogares del Programa? ¿El Programa cuenta con los mecanismos para evitar su uso con fines electorales? ¿La Matriz de Indicadores en verdad refleja el desempeño del Programa? ¿Debe abrirse la discusión de entregar apoyos monetarios por la capacitación para el empleo? ¿Cuáles son los resultados de las más recientes innovaciones como el nuevo modelo urbano o las acciones para la atención de población indígena? ¿Debe haber un esquema de atención distinto para los hogares desdoblados de los hogares beneficiarios originales? ¿Cuáles son las implicaciones de entregar los apoyos a través de medios electrónicos? ¿Cómo puede fortalecerse la perspectiva de género del Programa? ¿Cómo construir sinergias entre Progres-Oportunidades y los gobiernos estatales, municipales y la comunidad misma? Y desde luego, temas mucho más ambiciosos son ¿Cómo diseñar una estrategia para la seguridad alimentaria? Y ¿Cómo mejorar la calidad de los servicios de educación y salud en México?

Una última recomendación que consideramos tiene su origen en la cuestión institucional. El Programa es un caso atípico de supervivencia transexenal, como relatamos, en México cada nuevo gobierno acostumbraba reinventar la política social hasta la aparición de Progres-Oportunidades. Dos elementos le han permitido consolidarse. En primer lugar las Reglas de Operación, publicadas cada año en el Diario Oficial de la Federación porque han hecho claras las atribuciones y actividades del Programa para todos los actores. En segundo lugar, la evaluación externa, es fundamental para el Programa ubicar esta como el sustento de su mejora continua. Aunque sea evidente que toda iniciativa gubernamental necesita ser evaluada, este proceso tiene la facultad de proteger al Programa ante modificaciones a su diseño impulsadas por criterios no técnicos como lo pueden ser coyunturas políticas. Hasta ahora, una prueba del papel que la evaluación ha jugado en la rendición de cuentas del Programa es la enorme cantidad de información al acceso público que tiene el portal institucional de evaluación del Programa, mucha de la cual se utilizó en esta investigación y sin la cual no hubiera sido posible desarrollarla.

Un par de temas relevantes en la agenda de evaluación externa para los próximos años son el agotamiento de la muestra original de evaluación diseñada en 1997 y el seguimiento a los niños que nacieron cuando sus hogares ya se encontraban incorporados al Programa. Ambos aspectos se presentan como desafíos importantes. Acerca del primero, tal vez podría darse por cumplido su objetivo y una vez demostrados los efectos generales del Programa, enfocarse en proyectos pilotos e innovaciones más específicas dirigidas a la calidad de los servicios, la

captación de becarios y el modelo urbano. Por otra parte, es indispensable el seguimiento a los niños nacidos con el Programa, pues han recibido sus beneficios desde el seno materno con las consultas de atención prenatal, los suplementos alimenticios para la mujer embarazada, continuando con las becas durante su trayectoria educativa, la atención médica y hasta finalizar con el componente de Jóvenes con Oportunidades. Es en esta “*generación PROGRESA*” donde veremos el efecto máximo de la intervención cuando formen sus propios hogares.

La tarea de examinar actualmente Progres-Oportunidades se presenta con suma importancia por la proximidad del proceso electoral del año 2012, donde los mexicanos elegiremos al Presidente de la República, seis gobernadores, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, renovaremos el Congreso de la Unión, y además 13 entidades renovarían diputaciones locales y ayuntamientos. Un diagnóstico sólido y actualizado de dónde está el Programa y hacia dónde va es indispensable para las decisiones que la siguiente administración vaya a enfrentar. En este mismo escenario, es fundamental que la difusión de los resultados del Progres-Oportunidades se lleve a cabo sin uso político partidario. El uso electoral podría promover que siguientes administraciones busquen bajar el perfil del Programa, es decir, disminuir sus recursos.

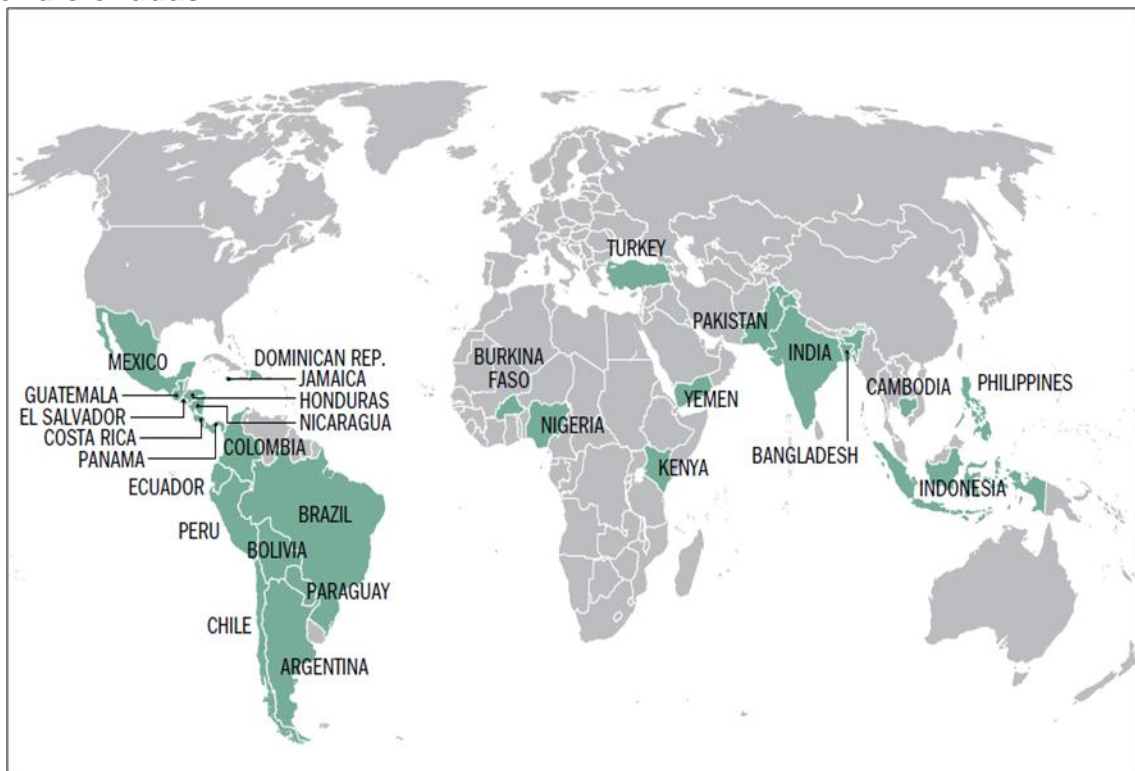
Por otra parte, en el año 2015 se cumple el plazo para alcanzar las Metas del Milenio, suscritas en la Declaración del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas que México firmó y la cual se consolidó en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) lograr la enseñanza primaria universal, 3) promover la igualdad entre los géneros, 4) reducir la mortalidad infantil, 5) mejorar la salud materna, 6) combatir las enfermedades (VIH/SIDA, tuberculosis y malaria), 7) asegurar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) fomentar una asociación mundial (mediante la disminución de la deuda de los países en desarrollo). Progres-Oportunidades tiene un amplio potencial para impulsar el cumplimiento de las primeras seis metas y por lo tanto las decisiones que se tomen con respecto al Programa durante el siguiente período presidencial serán determinantes para avanzar en el cumplimiento de estas.

En la actualidad, es incuestionable el creciente papel de los programas de transferencias monetarias condicionadas en Latinoamérica. Recientemente, este tipo de estrategias han sido promovidas y fuertemente apoyadas en lo económico por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, de forma tal, que hoy son un factor común un número considerable de países de la región. En este sentido, México tiene lecciones importantes que compartir de un programa con casi quince años de existencia.

Al menos 28 países a nivel global cuentan con iniciativas similares a Progres-Oportunidades, en 1997 sólo México, Brasil y Bangladesh contaban con ellas. En 17 países de Latinoamérica, este tipo de programas atienden a más de 25 millones de familias, equivalente a 113 millones de personas o el 19% de la población total

de la región¹⁵⁵. Esperamos que algunos de los argumentos vertidos aquí, en especial la propuesta de modelo integral de evaluación que elaboramos para analizar Progres-Oportunidades, pueda ser un aporte para profundizar en el estudio de otros programas de transferencias condicionadas, pero también para coadyuvar a otros países que se encuentren en su fase de diseño.

Mapa 3. Países que ya contaban en el 2008 con programas de transferencias condicionadas.



Fuente: *Conditional Cash Transfers. A World Bank Policy Research Report* (2009, p. 22).

¹⁵⁵ (Martínez, 2010).

Referencias

- Agudo Sanchiz, A. (2008). ¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo III - El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación* (págs. 71-169). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Angelucci, M., Atanasio, O. P. & Shaw, J. (2005). El Efecto de Oportunidades Sobre el Nivel y la Composición del Consumo en Localidades Urbanas. En B. Hernández & M. Hernández (Edits.), *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo IV*. Instituto Nacional de Salud Pública.
- Angelucci, M., Attanassio, O. & Shaw, J. (2004). *El efecto de Oportunidades sobre el nivel y la composición del consumo en áreas urbanas*. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales.
- Arroyo, J. P., Ordaz, J. L., Li, J. J. & Zaragoza, M. L. (2008). *Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales 2007*. México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Baker, J. L. (2000). *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*. The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.
- Bautista Arredondo, S., Bertozzi, S., Leroy, J., López Ridaura, R., Sosa-Rubí, S., Téllez Rojo, M., y otros. (2008). Diez años de Oportunidades en zonas rurales: efectos sobre la utilización de servicios y el estado de salud de sus beneficiarios. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II - El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición* (págs. 215-346). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Bate, P. (2012). *La historia detrás de Oportunidades*. Enfoque. Revista del Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3050>
- Behrman, J., Fernald, L., Gertler, P., Neufeld, L. & Parker, S. (2008). Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio del Programa. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I - Efectos de Oportunidades en áreas rurales*

a diez años de intervención (págs. 17-60). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Boltvinik, J. (5 de marzo de 2010). Economía Moral. *La Jornada* .

Briones, G. (2006). *Evaluación de Programas Sociales*. Trillas.

CNPDHO. (2003). *Programa Institucional 2003*. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

CNPDHO. (bimestre noviembre-diciembre de 2007). *Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados del Programa*. Obtenido de http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/indicadores_de_resultados

CNPDHO. (2009A). *Diagnóstico de la problemática social atendida por el Programa Oportunidades*. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

CNPDHO. (2009B). *Lineamientos 2009 del Modelo Alternativo de Gestión y Atención del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas*. Obtenido de [www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/705/LI NEAMIENTOS_URBANO_2009.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/705/LI%20NEAMIENTOS_URBANO_2009.pdf)

CNPDHO. (septiembre-octubre de 2009). *Indicadores de Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, sexto bimestre de corresponsabilidad*. Obtenido de http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/sextos_bimestre_corresponsabilidad_septiembreoctubr

CNPDHO por conducto el IFAI. (4 de octubre del 2009). *Respuesta a solicitud de información número de folio: 2000100012809*. Modalidad de entrega: internet en INFOMEX.

CNPDHO. (2010A). *Reglas de Operación*. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre del 2009.

CNPDHO. (2010B). *Sistema de Información Ejecutiva Georreferenciada* . Obtenido de <http://sieg.oportunidades.gob.mx/Nacional/informacionNacional.php>

Cohen, E. & Franco, R. (2006). *Transeferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2000). *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. Santiago, Chile.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. (2002). *Medición de la Pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar*. Secretaría de Desarrollo Social.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2006). *Mapas de Pobreza y Rezago Social 2005*. Obtenido de sitio Web CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/mapas/NACIONAL/Nacional.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (10 de diciembre de 2009). *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza*. Obtenido de CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2009). *Evolución de la pobreza en México*. Obtenido de sitio Web CONEVAL: http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3967.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. México, D.F.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social . (julio de 2011). *CONEVAL*. Obtenido de Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010: <http://www.coneval.gob.mx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011A). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 con base en la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Obtenido de: <http://www.coneval.gob.mx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011B). Matriz de Indicadores para Resultados 2011 por dependencia. Obtenido de: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/Matriz%20de%20Indicadores/matricespordependencia.es.do>

Contreras Suárez, E. (enero-agosto de 2000). Reflexiones entorno a los retos que enfrentan actualmente los estados de bienestar en el mundo. *Acta Sociológica* .

Cordera Campos, R. (octubre-diciembre 2010). Política social para el desarrollo. En A. Ziccardi (Ed.), *Revista Ciencia* (págs. 64-72). Academia Mexicana de Ciencias.

Cordera, R. (2006). Evolución y perspectivas de la política social en México. *Ciclo de conferencias: El combate a la pobreza en México*. Casa de las Humanidades - UNAM.

Cortés, F. (octubre-diciembre 2010). Desigualdad y pobreza. En A. Ziccardi (Ed.), *Revista Ciencia* (págs. 36-45). Academia Mexicana de Ciencias.

Cortés, F., Hernández, D., Hernández Laos, E., Székely, M. & Vera Llamas, H. (2002). Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. *Economía Mexicana* , XII (002).

Cruz Martínez, Á. (. (2 de marzo de 2011, pág 42.). "Carecen de todo" 94 mil 563 mexicanos. *La Jornada*. www.jornada.unam.mx/2011/03/02/sociedad/042n2soc .

Cruz, C., de la Torre, R. & Velázquez, C. (2006). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe Compilatorio*. Instituto Nacional de Salud Pública.

Damián, A. (11 de abril de 2011). México: país de pobres. *El Financiero* .

Dávila, E. & Levy, S. (1996). *Tiendas Diconsa y política social*. Documento de trabajo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De la Paz López, M. & Salles, V. (2006). *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. (Unifem-Colmex, Ed.) Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

de la Torre, R. (2005). Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades. Síntesis Ejecutiva. En *Resultados de la Evaluación Externa de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004*. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Diario Oficial de la Federación (3 de noviembre de 2010).

Diario Oficial de la Federación (16 de junio de 2010).

Dieterlen, P. (2003). *La pobreza: Un estudio filosófico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Dieterlen, P. (octubre-diciembre 2010). La pobreza: una mirada desde la filosofía. En A. Ziccardi (Ed.), *Revista Ciencia* (págs. 10-15). Academia Mexicana de Ciencias.

Durán B. Laura E. (2007). *La planeación operativa en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para la incorporación de familias en el año 2004*. Juan Montes de Oca, asesor. Tesina (informe de práctica profesional). Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM.

Escobar Latapí, A. & González de la Rocha, M. (2005). Evaluación Cualitativa de Mediano Plazo del Programa Oportunidades en Zonas Rurales. En *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004. IV Aspectos Económicos y Sociales*. Instituto Nacional de Salud Pública.

Escobar, A. & González de la Rocha, M. (2003). Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003. En B. Hernández & M. Hernández, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003* (págs. 294-334). Instituto Nacional de Salud Pública.

Ethos Fundación. (2010). *Hacia una nueva medición de pobreza para América Latina: propuesta conceptual*. (A. Santana Cartas, Ed.) Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C.

Fernández Acosta, D. & Mundo Rosas, V. (2002). *Ayuda alimentaria en México: el caso de Oaxaca*. Colección Alternativas, Centro de Investigaciones y Estudios Interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades, UNAM.

Franco, R. (2002). Los paradigmas de la política social en América Latina. En C. Arteaga Basurto & S. Solís San Vicente (Edits.), *La política social en la transición*. ENTS-UNAM y Plaza y Valdés editores.

Fuentes, M. L. (2006). La pobreza: dos siglos de política social en México. *Ciclo de conferencias: El combate a la pobreza en México*. Casa de las Humanidades - UNAM.

Fundación Espinoza Rugarcía. (2006). *Encuesta de Movilidad Social 2006*. Obtenido de Fundación Espinoza Rugarcía:
<http://www.movilidadsocial.org/content/movilidad-intergeneracional>

Gertler, P. (2000). El Impacto del Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá) sobre la Salud. En *Más Oportunidades para las Familias Pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Salud*. Secretaría de Desarrollo Social.

Gertler, P. & Fuchs, A. (2008). Transferencias condicionales en efectivo y gasto en energéticos: posible impacto del Componente Energético de Oportunidades. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo IV - Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias* (págs. 285-345). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Giménez, G. (1999). La sociología de Pierre Bourdieu. En F. d. UNAM, *Perspectivas Teóricas Contemporáneas de las Ciencias Sociales* (págs. 151-172). Proyecto de Antología de Teoría Sociológica Contemporánea. Proyecto Desarrollo Teórico de la Investigación Sociológica.

González de la Rocha, M. (2006A). Recursos domésticos y vulnerabilidad. En M. González de la Rocha (Ed.), *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades* (págs. 45-86). Publicaciones Casa Chata, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

González de la Rocha, M. (2006B). Familias y política social en México. El caso de Oportunidades. Welfare Regime and Social Actors in Inter-Regional Perspective. The Americas, Asia and Africa. University of Texas at Austin.

González de la Rocha, M. (2008). La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I - Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (págs. 125-198). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Gortari, H. & Ziccardi, A. (1996). Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994. En *Las políticas sociales de México en los años noventa*. (págs. 201-234). Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Valdés.

Gutiérrez, J. P., Bautista, S., Gertler, P., Hernández Ávila, M. & Bertozzi, S. M. (2005). Impacto de Oportunidades en la Morbilidad y el Estado de Salud de la Población Beneficiaria y en la Utilización de los Servicios de Salud. Resultados de Corto Plazo en Zonas Urbanas y de Mediano Plazo en Zonas Rurales. En B. Hernández & M. Hernández (Edits.), *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo II Salud*. Instituto Nacional de Salud Pública.

Gutiérrez, J. P., Leroy, J., DeMaria, L., Walker, D., Campuzano, J. C., Moreno, K., y otros. (2008). Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II - El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición* (págs. 15-102). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Gutiérrez, J. P. (2008). Comportamientos de riesgo y sus consecuencias para la salud, bienestar y probabilidad de participación laboral. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I - Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (págs. 239-279). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Handa, S. & Davis, B. (2006). *The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean*. ESA Working Paper.

Hernández Franco, D. (2008). *Historia de Oportunidades. Inicio y cambios del programa*. Fondo de Cultura Económica.

Hernández, B., Ramírez, D., Moreno, H. & Laird, N. (2005). Evaluación del impacto de Oportunidades en la mortalidad materna e infantil. En B. Hernández Prado & M. Hernández Ávila (Edits.), *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003* (págs. 75-98). Instituto Nacional de Salud Pública.

Hoddinott, J., Skoufias, E. & Washburn, R. (2000). El Impacto de Progresas sobre el Consumo: Informe Final. En *Más Oportunidades para las Familias Pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Alimentación*. Secretaría de Desarrollo Social.

Huerta, M. d. & Hernández, D. (2003). Algunos Aspectos de Salud Reproductiva de la Población Beneficiaria de Progresas”. PROGRESA. En *En Más Oportunidades para las Familias Pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Secretaría de Desarrollo Social.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Padrón de familias beneficiarias correspondiente al bimestre mayo-junio 2009*. Obtenido de Marco Geoestadístico.

International Food Policy Research Institute. (1995). *Women: The Key to Food Security. Food Policy Report*. International Food Policy Research Institute.

Levy, S. & Rodríguez, E. (2003). El Programa de Educación Salud y Alimentación, Progresas – Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En S. Levy (Ed.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Levy, S. & Rodríguez, E. (2005). *Sin Herencia de Pobreza. El Programa Progresas-Oportunidades de México*. México, D.F.: Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.

Levy, S. (2008). *Buenas Intenciones, Malos Resultados: Políticas Sociales, Informalidad y Crecimiento Económico en México*. Brookings Institution Press.

Levy, S. (2009). *Pobreza y Transición Democrática en México. La Continuidad de Progresas-Oportunidades*. (A. T. Pacheco, Trad.) México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Lomeli Vanegas, L. (octubre-diciembre 2010). La pobreza según las teorías del desarrollo económico. En A. Ziccardi (Ed.), *Revista Ciencia* (págs. 56-63). Academia Mexicana de Ciencias.

Lomelí Vanegas, N. (2006). Título. *Revista* , 50-62.

López, N. *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IIPE-UNESCO.

Lozada Vázquez, L. M. (2002). *El papel de Progresas en la reproducción de unidades domésticas campesinas*. Colección Alternativas, Centro de Investigaciones y Estudios Interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades, UNAM.

Mancera Corcuera, C., Serna Hernández, L. & Priede Schubert, A. (2008). Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados con las brechas de aprendizaje de los becarios del Programa Oportunidades (primaria y secundaria en 2007). En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. Tomo III - *El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación* (págs. 15-72). México, D.F.:

Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Mancera, C., Andrade, E., Barrios, M., Serna, L. & García, M. (2009). *Estudio complementario sobre la calidad de los servicios educativos que ofrece el Programa a su población beneficiaria rural*. Valora Consultoría S.C., Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Mancera, C., Andrade, E., Barrios, M., Serna, L. & García, M. (2009). *Estudio complementario sobre la calidad de los servicios educativos que ofrece el Programa a su población beneficiaria rural*. Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Manriquez M., Benito J, (2008). *La Dirección de Atención Ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la atención y el fomento de la participación ciudadana: errores de inclusión y comités de promoción comunitaria, dos casos de estudio*. Karla Valverde Viesca, asesora. Tesina (informe de práctica profesional). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Sociología, UNAM.

Martínez, Rodrigo. Asesor Regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Entrevista el 27 de diciembre del 2010). *Economía y Finanzas*. (G. Frías, Entrevistador) CNN Noticias.

Merino, M. (septiembre 2009). Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada. Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Número 229. CIDE.

Mensaje con motivo de la entrega del II Informe de Gobierno del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León al H. Congreso de la Unión. (1o de septiembre de 1996).

Mir Cervantes, C., Coronilla Cruz, R., Castro Flores, L., Santillanes Chacón, S. & Loyola, D. (2008). Evaluación operativa y de la calidad de los servicios que brinda Oportunidades. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. Tomo IV - Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias (págs. 15-192). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Neufeld, L. M., García Guerra, A., Leroy, J. L., Flores López, M. d., Fernández Gaxiola, A. C. & Rivera Dommarco, J. A. (2006). Impacto del Programa Oportunidades en Nutrición y Alimentación en Zonas Urbanas de México. En *En Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. II Alimentación*. Instituto Nacional de Salud Pública.

Neufeld, L., Mejía, F., Fernández-Gaxiola, A., García-Guerra, A., Méndez, I. & Domínguez, C. (2008). Diagnóstico situacional del estado nutricional de niños menores de dos años de edad y de sus madres, beneficiarios de Oportunidades en zonas

rurales. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II - El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición* (págs. 347-393). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Neufeld, L., Sotres Alvarez, D., Flores López, L., Tolentino Mayo, L., Jiménez Ruiz, J. & Rivera Dommarco, J. (2005). estudio Sobre el Consumo de los Suplementos Alimenticios Nutrisano y Nutrividia en Niños y Mujeres de Zonas Urbanas Beneficiarios de Oportunidades. En *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo III*. Instituto Nacional de Salud Pública.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (25 de septiembre de 2009). *1.5 disminución del índice GINI en México después de la transferencia de impuestos*. Obtenido de http://www.oecd.org/document/15/0,3746,es_36288966_36287974_44417999_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html

Parker, S. & Skoufias, E. (2000). El impacto de Progresas sobre el trabajo, el ocio y el uso del tiempo. En *Más Oportunidades para las Familias Pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto en el Trabajo y en las Relaciones Intrafamiliares*. Secretaría de Desarrollo Social.

Parker, S. & Skoufias, E. (2001). Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: Evidence from the Progresas Program in Mexico. *FCND Discussion Paper 123*.

Parker, S. W. (2003). Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar. En *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. INSP, CIESAS.

Parker, S. W. (2005). Evaluación del Impacto de Oportunidades Sobre la Inscripción, Reprobación y Abandono Escolar. En B. Hernández & M. Hernández (Edits.), *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2003. Tomo I*. Instituto Nacional de Salud Pública.

Parker, S., Behrman, J. & Todd, P. (2005). Impacto de Mediano Plazo del Programa Oportunidades Sobre la Educación y el Trabajo de Jóvenes del Medio Rural que Tenían de 9 a 15 Años de Edad en 1997. En B. Hernández & M. Hernández (Edits.), *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004*. Instituto Nacional de Salud Pública.

Parker, S. & Behrman, J. (2008). Seguimiento de adultos jóvenes en hogares incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y pruebas de desempeño. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I - Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (págs. 199-238). México, D.F.:

Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Obtenido de sitio Web Presidencia de la República: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Presidencia de la República. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Obtenido de sitio Web Presidencia de la República: <http://fox.presidencia.gob.mx/documentos/>

PROGRESA. (1999). *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*. Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Quivy, R. & Van Capenhoudt, L. (2000). *Manual de investigación en ciencias sociales*. Limusa Noriega Editores.

Rea, D. (16 de julio de 2011). Dependien más de apoyo que de salario. *Reforma*, pág. 3.

Rivera, L., Herández, B. & Castro, R. Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema y la incorporación al Programa Oportunidades. En M. de la Paz López & V. Salles, *El Programa Oportunidades examinado desde el género* (págs. 69-94). Editorial Sestante. UNIFEM, COLMEX, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Rodriguez Solera, C. R. (2008). Equidad de la educación en México. Propuesta de un sistema de indicadores. *Revista perspectivas sociales*, 10 (2), 55-79.

Rodríguez-Oreggia, E. & Freije-Rodríguez, S. (2008). Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios, y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I - Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (págs. 61-124). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Rojas Soriano, R. (2000). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México, D.F.: Plaza y Valdés.

Rojas Soriano, R. (2002). *Métodos para la investigación social. Una proposición dialéctica*. México D.F.: Plaza y Valdés.

Sánchez López, G. (2008). Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II - El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición* (págs. 103-214).

México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Sariego Rodríguez, J. L. (2008). Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo IV - Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias* (págs. 193-284). México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Secretaría de Desarrollo Social. (2003). *Encuesta "Lo que dicen los pobres"*. Recuperado el 2010, de <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/carmenterra/loquedicen.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social. (2006). *Estimación de Jornaleros Migrantes*. Obtenido de <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/archivos/336/file/Estimaciondejornalerosmigrantes.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social. (2011). Obtenido de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Atencion_a_Jornaleros_Agricolas

Sen, A. (1982). *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Blackwell.

Skoufias, E. (2000). *Is Progreso Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 62 (4), 43-65.

Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Ponencia al Encuentro Perspectivas de la Política Social en América Latina*. Washington, D.C.: INDES-BID.

Todd, P., Gallardo-García, J., Behrman, J. & Parker, S. (2005). Impacto de Oportunidades Sobre la Educación de Niños y Jóvenes de Áreas Urbanas Después de un Año de Participación en el Programa. En B. Hernández & M. Hernández (Edits.), *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I*. Instituto Nacional de Salud Pública.

Townsend, P. (1962). El significado de la Pobreza. *Mundo siglo XXI* (2009-2010) (19), 5-15.

Veltmeyer, H. & Petras, J. (2000). *The dynamics of social change in Latin America*. Palgrave.

Vilas, C. M. *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad-UNAM.

Villagómez, P. (2006). Punto de partida: vulnerabilidad y potencialidades de los hogares en expansión. En M. González de la Rocha (Ed.), *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades* (págs. 173-236). México, D.F.: Publicaciones Casa Chata, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Villatoro, P. *Las transferencias condicionadas en América Latina. Luces y sombras*. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas".

World Bank. (10 de febrero de 2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Obtenido de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPRRS/EXTCCT/0,,contentMDK:22063209~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:5757745~isCURL:Y,00.html>

Yaschine, I. (2006). *Agenda Integral e Evaluación 2007-2012*. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Yaschine, I., Urquieta, J. & Hernández, B. (2007). *Modelo Integral de Evaluación 2007-2008. Versión Final*. Instituto Nacional de Salud Pública, Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Ziccardi, A. (2006). *Las políticas sociales de la ciudad del siglo XXI*. Posgrado, Universitat Oberta de Catalunya .

Ziccardi, A. (2008A). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. En J. A. Flores Vera (Ed.), *Estado, metropoli y políticas sociales* (Vol. 14, págs. 117-132). Fundación Estado y Sociedad A.C., Plaza y Valdés Editores.

Ziccardi, A. (2008B). Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social. En R. Cordera, P. Ramírez Kuri, A. Ziccardi (coordinadores), *Pobreza, desigualdad, y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. Siglo XXI-IISUNAM.

Ziccardi, A. (octubre-diciembre 2010A). Presentación. Dimensiones de la pobreza políticas económicas y sociales. En A. Ziccardi (Ed.), *Revista Ciencia. Pobreza*. Volumen 61. Número 4 (págs. 6-9). Academia Mexicana de Ciencias.

Ziccardi, A. (octubre-diciembre 2010B). Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social. En A. Ziccardi (Ed.), *Revista Ciencia. Pobreza*. Volumen 61. Número 4 (págs. 26-35). Academia Mexicana de Ciencias.

Referencias electrónicas

<http://www.oportunidades.gob.mx>
<http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/index.php>
http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_de_operacion
<http://sieg.oportunidades.gob.mx/Nacional/informacionNacional.php>
[http:// www.vas.gob.mx](http://www.vas.gob.mx)
www.sedesol.gob.mx/
www.coneval.gob.mx/
www.iadb.org/
www.eclac.cl/
www.worldbank.org
www.undp.org.mx

Glosario

AGE: Apoyo a la Gestión Escolar.
AGEB: Área Geoestadística Básica.
BANSEFI: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C.
CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIESAS: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
CNPDHO: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
CONAPO: Consejo Nacional de Población.
CONASUPO: Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
CONEVAL: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
COPLAMAR: Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.
DF: Distrito Federal.
DICONSA: Distribuidora CONASUPO.
DIF: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.
DOF: Diario Oficial de la Federación.
EMS: Educación Media Superior.
ENCASEH: Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares. Progres-Oportunidades.
ENCEL: Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales. Progres-Oportunidades.
ENCELURB: Encuesta de Evaluación de los Hogares Urbanos. Progres-Oportunidades.
ENIGH: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. INEGI.
ENLACE: Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares. Secretaría de Educación Pública.
ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. INEGI.
ENViH: Encuesta Nacional Sobre Niveles de Vida de los Hogares.
ENVIT: Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones.
EXCALE: Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
FAEB: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
FAFM: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples.
FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
FIDELIST: Fideicomiso de Liquidación al Subsidio a la Tortilla.
FISM: Fondo de Infraestructura Social Municipal.

IDH: Índice de Desarrollo Humano.
 IFPRI: International Food Policy Research Institute.
 IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.
 INEA: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
 INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
 INI: Instituto Nacional Indigenista.
 INSP: Instituto Nacional de Salud Pública.
 MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza.
 NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.
 OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
 ONG: Organización No Gubernamental.
 PAL: Programa de Apoyo Alimentario.
 PBGS: Paquete Básico Garantizado de Salud. Sector Salud.
 PDHO: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
 PEC: Programa de Escuelas de Calidad.
 PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.
 PIB: Producto Interno Bruto.
 PIDER: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural.
 PISA: Program for International Student Assessment.
 PND: Plan Nacional de Desarrollo.
 PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación.
 PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad.
 ROPs: Reglas de Operación de Progres-Oportunidades.
 SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
 SE: Secretaría de Economía.
 SECTUR: Secretaría de Turismo.
 SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.
 SEMARNAT:
 SEP: Secretaría de Educación Pública.
 SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 SRA: Secretaría de la Reforma Agraria.
 SSA: Secretaría de Salud.
 STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 TELECOMM (TELECOMM-TELÉGRAFOS): Telecomunicaciones de México.