



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

*LA EVALUACIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL ANTIPOBREZA EN
MÉXICO: LAS EVALUACIONES DEL COMPONENTE EDUCACIÓN EN
PROGRESA- OPORTUNIDADES.*

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

**PRESENTA:
ESTRELLITA DÍAZ RODRÍGUEZ**

DIRECTOR: DR. BENITO LEÓN CORONA



Ciudad Universitaria.

México, 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EN MEMORIA

A mi tía Tere

Quien me a enseñó de cerca los problemas de la pobreza,

Tu partida me inspiró la conclusión de esta tesis.

Tu ausencia es un vacío que nunca se llena ni calma,

Te dedico este trabajo como un adiós

Que nunca acerté a musitarte en tu querida presencia

Y me ha pesado por mucho tiempo.

Por tu cariño y amor en esta vida,

Mil gracias.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme generosamente sus puertas para permitirme conocer la diversidad del pensamiento

A mi director de Tesis Benito León Corona por su paciencia y dedicación para corregir mis errores

A la Dra. Ma. Antonieta Barrón Pérez, quien representa para mí un ejemplo a seguir tanto académica como personalmente y porque es suya la culpa de comenzar a enamorarme de la UNAM.

A la Dra. Lucero Jiménez Guzmán, por aquellas clases en donde me mostró que la tolerancia está por encima de las diferencias

A la Dra. Karla Valverde Viesca su disposición y amabilidad para la lectura de este trabajo, así como por sus recomendaciones para enriquecer los debates sobre la pobreza.

A la Mtra. Yvon Angulo Reyes por el tiempo que dedicó a la lectura de mi trabajo y sus muy acertadas observaciones.

A Jaime Reyes por tu cariño y apoyo incondicional en los últimos 9 años de mi vida, por contagiarme tu amor por la libertad, por la UNAM, Y sobretodo gracias por tu compañía.

A mi papá por contagiarme su sensibilidad a los problemas sociales

INDICE

	Pág.
Introducción	1
CAPITULO I Pobreza y política social	7
CAPITULO II La evaluación de los programas para pobres en Progres-a-Oportunidades	67
CAPITULO III Las evaluaciones de los programas Progres-a-Oportunidades; avances parciales	115
CONCLUSIONES	173
BIBLIOGRAFÍA	187

***LOS USOS EVALUACIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL ANTIPOBREZA:
LAS EVALUACIONES DEL COMPONENTE EDUCACIÓN EN
PROGRESA- OPORTUNIDADES.***

EL RICO Y LÁZARO

*Había un hombre rico que se vestía con ropa finísima
y comía regiamente todos los días.
Había también un pobre llamado Lázaro todo cubierto de llagas,
que estaba tendido a la puerta del rico.
Hubiera deseado saciarse con lo que caía de la mesa del rico.
El Lázaro actual constituye la mayoría de los habitantes
de los distintos países llamados del Tercer mundo;
a escala mundial los países más desarrollados y las minorías privilegiadas
se han apoderado de la mesa a que todos tienen derecho.
Las industrias y las fuentes de empleo han sido destruidas
por la libertad de comercio que no está sujeta a ninguna moral social. Centenares
de millones de Lázaros se hunden en la marginalidad
hasta morir de miseria o por la violencia nacida
de una vida deshumanizada.
El Lázaro de hoy es mantenido a distancia de los barrios residenciales
con policías, perros y alambres.
Hubiera deseado saciarse con las migajas que sobran del banquete,
pero son pocas las que caen en el suelo de la patria.
Después de que todo, se gastó en productos de importación,
Fobaproas y depósitos en los bancos suizos.
El Lázaro de hoy vive entre escombros,
casuchas de cartón e inmundicias;
se hace prostituta, carterista, vendedor de grapas, lanza fuego, etc.
Y después de transitar en este camino de infierno
le llega una muerte prematura que por fin le permite encontrar la paz
en sus agitadas almas. Y tendrán por fin una patria,
allá donde otros ya no puedan despojarlo o apalearlo por el hecho de ser pobre.
El Lázaro de hoy son los millones de jóvenes
sin empleo ni oportunidades de prepararse,
fáciles víctimas del vandalismo y drogadicción.
Como anhela el ciervo estar junto al arroyo,
así el pobre desea Señor, estar contigo,
sediento de justicia de amor y comprensión.*

Adolfo Díaz Luna

INTRODUCCIÓN

Introducción

La pobreza, desde hace algunos años, ocupa un lugar importante en los temas de la agenda nacional, por lo menos en el discurso, por lo cual el gobierno federal ha implementado una serie de programas para combatirla; de esta manera nacieron los dos programas que serán el objeto de estudio de esta investigación: Progresá y Oportunidades.

En agosto de 1997, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, nació Progresá después renombrado Oportunidades, la estrella de SEDESOL, por los siguientes 10 años. Progresá nació en un debate en las entrañas del gobierno federal entre la focalización (para que los recursos escasos, como causa de la profunda crisis, rindieran más) y el enfoque universal de la política social⁷.

Sobre todo, porque este nuevo programa poseía virtudes insospechadas, que el anterior programa Solidaridad, no contaba: Un enfoque de género, su ayuda era estructural, focalizada, la selección de beneficiarios se realiza con objetividad y, el punto que más nos interesa para su análisis en esta tesis: que sus impactos se evaluarían periódicamente.

La evaluación, parte fundamental de las reglas de operación del programa, era importante porque permitía, no sólo medir los **resultados e impactos del Programa**, "sino proponer medidas de corrección o reorientación de las acciones, mejorar la funcionalidad de los procesos y, en general, aumentar la efectividad y eficiencia del uso

⁷Véase más sobre el tema de Focalización y el enfoque universal de la política en la pag. Del primer capítulo de esta tesis.

de los recursos asignados para el logro de los objetivos planteados”⁸. Y así fue, durante la implementación del programa, se puso en marcha una serie de evaluaciones externas para medir los impactos en el corto, mediano y largo plazo. Éstas fueron reconocidas tanto nacional como internacionalmente, y fueron utilizadas en diversos países, como ejemplo de modelo de evaluación de programas sociales entre organismos internacionales⁹.

Entre los años de 2000 y 2004, ya durante el periodo de implementación de Oportunidades, la pobreza logró reducirse, las cifras oficiales apuntaban que el número de pobres en México disminuyeron en 3.5 millones de personas. Es decir, de 52 millones en 2000 bajó a 48.5 millones en 2004. El índice de pobreza patrimonial pasó del 60% de la población en 1996 al 40% en 2006, mientras que la pobreza extrema pasó al pasar de 24.2 por ciento la población en extrema pobreza en 2000 a 17.3 por ciento en 2004. De acuerdo con datos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, a solicitud de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en 2000 existían 23 millones 665 mil 635 personas en pobreza alimentaria, mientras que en 2004 se redujo a 18 millones 34 mil 166 personas en pobreza extrema.¹⁰

Mas sin embargo, estas cifras eran modestas, a pesar del triunfalismo con que Vicente Fox las exaltaba, y en realidad la pobreza persiste y persistía. De esta manera, es que surgieron varias preguntas al respecto, que busque resolver en la presente investigación: ¿Porqué

⁸ Mauricio Hernández Ávila, *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, primeros avances 1999*, pag.14.

⁹ Incluso la anterior titular de la Secretaria de SEDESOL, Josefina Vázquez Mota, recibió del Banco Interamericano de Desarrollo, (BID) un reconocimiento al programa el 25 de noviembre de 2003, en Washington. Su presidente Enrique Iglesias, elogió al programa por ser “emblemático, simbólico de cómo se puede luchar con eficacia contra la pobreza y la exclusión, y es una muestra de lo que puede integrarse cuando existe la voluntad política para hacer las cosas.” S.a, Reforma pag. 26 A, 2/12/03.

¹⁰S.a. El Universal, Sección Nacional, pag. 3ª, viernes 5 de diciembre de 2008.

la pobreza continuaba a pesar de los recursos empleados para combatirla? Pero sobre todo, ¿Por qué a pesar de la serie de evaluaciones externas realizadas por los mejores expertos de la materia y las mejores instituciones, para ubicar errores y reorientar acciones, no se veían resultados trascendentes?

¿Acaso las evaluaciones, tan celebradas y premiadas nacional e internacionalmente, no cumplían bien su cometido? ¿Tenían errores en su elaboración? ¿Sus sugerencias no eran tomadas en cuenta para reelaborar el rumbo de Progresas- Oportunidades? ¿Los defectos del programa no eran corregidos? ¿O es que se debe a causas ajenas a la evaluación?

El presente trabajo busca responder estas preguntas, la investigación analiza las evaluaciones externas entre 1997 y 2006, tanto cuantitativas como cualitativas en el rubro específico de la educación. Mi revisión y análisis de las evaluaciones no pretende ser exhaustivo, ni detenerse en cuestiones económicas, porque no corresponden a mi formación profesional y rebasan los límites de este trabajo.

Esta revisión no se realizará criticando las fórmulas, ni la metodología utilizada en sus resultados, puesto que sería necesaria una formación de economista, además, ese no es el objetivo de mi tesis: la crítica a la metodología de la medición de la pobreza; sino más bien busqué algunas inconsistencias en los resultados o a las limitaciones de las evaluaciones, o descubrir si las causas de que la pobreza persista, sean ajenas a las evaluaciones y por tanto imposibles de resolver por el programa en sí.

Elegí el rubro de educación, para delimitar aún más el estudio y analizarlo mejor, porque es el ámbito en que me desenvuelvo (soy docente del Colegio de Ciencias y Humanidades en la UNAM) y porque es uno de los bastiones principales del programa, junto con alimentación y salud. Y porque mediante la inversión en la educación de los niños y niñas se pretende que rompan el círculo de la pobreza, y se inserten exitosamente en el mercado de trabajo, según la visión de los programas estudiados.

Este estudio, se justifica porque el panorama actual es más negro y desolador, puesto que en la actualidad, los pocos avances en el alivio de la pobreza se han perdido (según el gobierno como consecuencia de la crisis mundial), a pesar de los recursos utilizados: Entre 1984 y 2008 se han destinado aproximadamente 200 mil millones de dólares para atacar la pobreza del país, según Genaro Aguilar Gutiérrez del Instituto Politécnico Nacional, y para el investigador la pobreza aumentó de 38.8 % (29.8 millones) a 74. 3% (78. 1 millones), mientras que la población en extrema pobreza pasó de 4.8% (3.8 millones de personas) a 17 por ciento (8 millones), según su método de medición. Y Sedesol mismo ha aceptado que la pobreza ha aumentado.

La **hipótesis** de esta investigación es que en México en cada sexenio el gobierno en turno destina una mayor cantidad de recursos económicos para combatir la pobreza, sin embargo existe una constante, la persistencia de la pobreza a pesar de los recursos empleados

En el primer capítulo se abordan los diversos conceptos de pobreza. Los debates para conceptualizarla entre los puntos de vista relativos y absolutos de diversos autores; porque el concepto de pobreza se verá reflejado en el tipo de política que se implementará para combatir ésta y también en el momento de evaluar su eficiencia.

La definición de pobreza es esencial para la construcción de estrategias eficientes, para crear instancias acertadas para corregir fallas en los programas implementados y realmente ayudar a resolver la problemática; el uso de definiciones erróneas de pobreza ha provocado la exclusión de millones de persona en el mundo.

Al final de este mismo capítulo se analiza el concepto que de ésta tiene Progres- Oportunidades. Al usar determinado concepto de pobreza, inevitablemente surgen las diferentes políticas que se implementarán para luchar contra ésta y el modo en que se evaluará su eficiencia.

En este mismo capítulo se hará un revisado histórico de la transformación de la política social: del estado benefactor al estado neoliberal y la política social en el neoliberalismo. Se buscó analizar la función del Estado en lo social y la implementación de su política social para reducir la pobreza. Y la manera en que los cambios de la ideología dominante modificaron la elaboración de las políticas públicas.

Las políticas sociales, en la actualidad (incluida Progres- Oportunidades) suelen ver a los pobres, como un elemento aislado, marginales al sistema económico, cultural, y se obvia que han sido generados por éstos.

Avanzando en nuestro análisis de evaluaciones externas, en el capítulo dos, se describen los objetivos y principales características de Progres- Oportunidades. Así como, la conceptualización de la evaluación en las políticas públicas. Asimismo, la importancia de ésta en el diseño (sus diferentes tipos, formas y pasos) e implementación en el programa. Para concluir con la propuesta de Eugene Bardach la cual será nuestra base para la crítica a las evaluaciones de Oportunidades.

En el capítulo tres, encontramos el análisis de las evaluaciones externas realizadas a Progres-Oportunidades en el ámbito educativo. Me detuve también, de manera somera, en revisar un estudio de Skoufas, 2000, sobre los Beneficiarios en Progres (que quizás rebasaba los límites de mi estudio, lo confieso), pero me pareció importante, porque quería comprobar las críticas de investigadores, como Aguilar Gutiérrez, y políticos en el sentido de que Progres-Oportunidades “deja fuera a los más pobres entre los pobres”, y que quienes ejecutan los programas “tienen una severa restricción presupuestaria y están dedicados... a administrar la miseria de un Estado descapitalizado, cuyas prioridades son de otra naturaleza”¹¹ o como las declaraciones de los diputados que redujeron el presupuesto a Oportunidades con el argumento de “que las evaluaciones que se le han realizado revelan que hay defectos en la cobertura: familias que lo reciben sin necesitarlo y otras que no lo tienen a pesar de estar en pobreza extrema”¹²

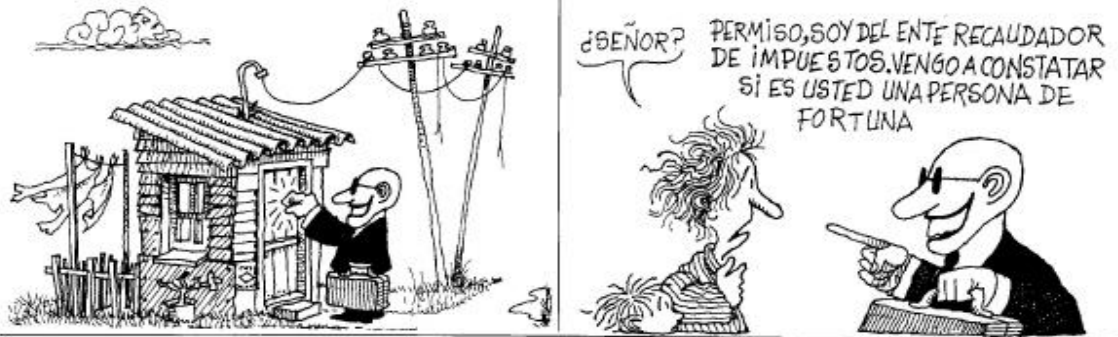
Fue un análisis cuyo objetivo primordial era buscar evidencias que me permitieran comprobar si las anteriores críticas eran fundamentadas y resolver mis preguntas de investigación. Los resultados fueron muy interesantes y me ayudaron a contestar, con mayor exactitud y claridad, las preguntas referentes a la evaluación de Progres-Oportunidades y su limitada capacidad para contrarrestar la pobreza de México.

¹¹ Angélica Enciso, *En 14 años se han gastado 200 mil mdd en combatir la pobreza: aumentó 38.8%*, <http://eloficiodehistoriar.com.mx>, pag. 1.

¹² Lucía Irabien, *Los diputados suman recursos al presupuesto solicitado por la Sedesol, pero recortan el gasto para Oportunidades, el programa social estrella.*

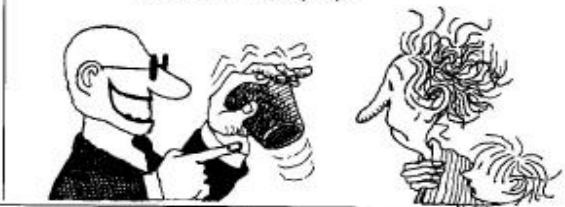
CAPITULO I

Pobreza y política social



PERO, TRANQUILA, NO LE EXIGIRÉ TÍTULOS DE PROPIEDAD, CUENTAS BANCARIAS NI NADA DE ESO PARA EVALUAR SU FORTUNA. ¡NADA DE OBSOLETA BUROCRACIA!

HOY, CONFORME AL MODERNO ESTILO CON QUE SE ADMINISTRA NUESTRO PAÍS, HEMOS ESTABLECIDO NUEVAS REGLAS DE JUEGO: HE AQUÍ ESTE CUBILETE, JUEGO YO PRIMERO.



¡PÚUH!..; APENAS TRES!
¡LASTIMA! JUEGA USTED.



¡¡FÁAAH!..; ¡DOBLE SEIS, SEÑORA!!
¡¡ESO SE LLAMA TENER FORTUNA!!
¡¡HIIIGH, GANÉ!!



YA MISMO DEJO CONSTANCIA EN SU CÉDULA FISCAL: "GOZA DE NOTABLE FORTUNA"
¡oiga, pero yo!..



PERO USTED NADA, SEÑORA. COMENZARA' A PAGAR SUS IMPUESTOS COMO CUALQUIER PERSONA DE FORTUNA, FINALMENTE DECARA' DE SER UNA MARGINADA SOCIAL. ¡¡BASTA DE PRIVILEGIOS!!
¡¡IMPUESTOS DIGNOS PARA TODOS!!



¡¡QUÉ SUERTE, HIJITO, SABER QUE HAY FUNCIONARIOS QUE SE PREOCUPAN POR VENIR A JERARQUIZARNOS LA POBREZA!!



Pobreza y política social

"Recuerda la cara del hombre más pobre y más débil que hayas visto y pregúntate si la medida que piensas adoptar va tener alguna utilidad para él. ¿Le va a servir de algo? ¿Le devolverá el control sobre su vida y su destino? En otras palabras, ¿servirá para que los millones de hambrientos y espiritualmente empobrecidos consigan la confianza en sí mismos? Descubrirás entonces que tus dudas y hasta tu propio yo desaparecerá".

Mahatma Gandhi.

¿Qué es la pobreza?, ¿qué significa ser pobre? La pobreza, se asocia a la carencia de algo, la mayor parte de las veces de dinero, a padecer hambre y frío, pero sin lugar a dudas, es vivir en la incertidumbre de un mañana sin horizontes y la impotencia de no ofrecer a sus hijos, nada más que un futuro carente de expectativas.

Estas preguntas han tenido diferentes respuestas dependiendo del contexto histórico, social o económico de un ser humano y hasta de la visión ideológica y religiosa imperante. En ocasiones la pobreza ha sido vista como una virtud "Bienaventurados los pobres de espíritu, porque de ellos es el reino de los cielos", (donde la pobreza de espíritu se asociaba necesariamente a la pobreza material), "es más fácil que entre un camello en el ojo de una aguja, que un rico en el reino de los cielos", así los ricos sufrirían la condenación eterna mientras que los pobres disfrutarían del paraíso. En otras fases los pobres han sido contemplados como un estorbo, una mancha que debe ser borrada, como los escuadrones de la

muerte brasileños, que asesinan a niños y adolescentes sin techo en Río de Janeiro.

En la actualidad, el tema de la pobreza se discute ampliamente por doquier y ha logrado una gran relevancia. Los países se preocupaban más por superar la crisis de los años ochenta que por sus costos sociales. Pero ahora, en los medios de difusión masiva, este problema ocupa un lugar preponderante: los periódicos y revistas del mundo continuamente publican notas, fotografías, reportajes, opiniones además de información general sobre el tema y en noticieros televisivos éste problemas ha sido abordado. Mientras tanto los diferentes gobiernos del mundo, el nuestro incluido, se han preocupado por crear e implementar políticas para combatir la pobreza y la pobreza extrema, en gran medida porque el número de pobres a nivel mundial ha aumentado durante las dos últimas décadas a causa de las reformas económicas implantadas para contrarrestar la crisis mundial. A través de los años las cifras sobre la pobreza han tenido varios vaivenes tanto en México como en el mundo. Pero a pesar de todo, la pobreza está presente en todos los países, incluso en los más desarrollados.

Por ejemplo en Estados Unidos, el país más poderoso del mundo, el número de pobres suma ya 36 millones de personas, un 12.5% del total de la población, mientras que el número de personas sin seguro médico aumentó en 2.2 millones. Los más golpeados son los inmigrantes, la población afroamericana y los niños, es decir de los 37 millones de hispanos, 8.3 millones no pueden ni siquiera cumplir sus necesidades básicas de alimentos, vestimenta y vivienda, el número de niños sin seguridad médica aumentó en 700 mil para alcanzar una cifra de 8.7 millones. La situación salarial de las mujeres no mejoró respecto a 2005 ya que éstas siguen ganando 77 centavos por cada dólar que ganan los hombres.¹³

¹³ Mariana Martínez, BBC Mundo, información basada por la Oficina del Censo de E.U.A. Aunque el número de pobres tuvo una reducción significativa desde el 2000. Bajo del 12.6% en 2005 a un 12.3%, es decir, bajo de 36.9 millones a 36.5 millones de personas. Este dato ha servido para que le presidente George Bush afirmará que el descenso es una prueba de los logros de su política económica en 2006. Sin embargo, el partido demócrata ha criticado como “indignante” el aumento de personas sin cobertura médica.

Organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), preocupados por la pobreza a nivel mundial realizan continuamente foros internacionales, estudios, programas, incluso instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial¹⁴ (BM) incluyen recomendaciones para abatir este problema y mejorar el nivel de vida de las personas afectadas, en sus países clientes, aunque sus medidas económicas son las que paradójicamente han sembrado la pobreza a millones de personas en el mundo¹⁵.

En vista de que en la actualidad no se vislumbra un cambio en la política económica del país, es necesario entonces, que las políticas de combate a la pobreza existentes sean lo más eficientes posibles y para eso los hacedores de políticas sociales, insisten en que es necesario desarrollar una serie de metodologías de evaluación aplicadas a los programas sociales que se están implementando para obtener el mayor beneficio de éstas. De lo anterior resalta la importancia de una política social que sirva como amortizador de las políticas económicas imperantes, para aumentar la calidad de vida de la población, es decir, un amplio espectro de acciones, disposiciones, instituciones y proyectos impulsadas por el Estado para contrarrestar los efectos del mercado y que no se entienda solamente como el combate a la pobreza extrema.

El correcto funcionamiento de una política social es indispensable, en primer término, por el alto porcentaje de la población que vive en la pobreza, y también, por el intenso reclamo social para ayudar a la población más necesitada.

¹⁴ Incluso el Banco Mundial realiza Informes sobre el desarrollo de las naciones, donde mide la pobreza a partir de un punto de vista estrictamente económico. Su umbral de la pobreza está basado en el consumo individual, integrado por dos elementos: el gasto necesario para un nivel mínimo de nutrición y adquirir artículos de primera necesidad y segundo por una cantidad adicional que varía de un continente a otro. Por ejemplo, en América Latina es de dos dólares diarios y en África un dólar diario. Tomado de *La medición de la pobreza*, Banco Mundial, Comercio Exterior, Vol. 42, número 4, abril de 1992, pag., 324.

¹⁵ Como ejemplo el “mercado libre” de granos impuesto por el FMI y el Banco Mundial destruyó la economía campesina de Malawi y Zimbabwe países que alguna vez fueron prósperos productores con excedentes de granos. Ruanda era prácticamente autosuficiente en alimentos hasta 1990, en que el FMI ordenó el dumping del sobrante de granos de la Unión Europea y E.U. en el mercado nacional, precipitando a los pequeños productores a la quiebra. Chossudovsky, Globalización de la pobreza, pag. 164.

En tales circunstancias, la evaluación ayuda a que los recursos se empleen con el máximo de eficiencia posible y aseguren un alto grado de efectividad, si se reorienta el programa de manera adecuada se pueden corregir varios de los problemas planteados en su ejecución.

Por tanto, es bienvenida cualquier tipo de crítica a las evaluaciones, para señalar cualquier error o mejorar la aplicación y lograr una optimización en la política social estudiada, y de esta manera que realmente sirva para resolver el problema para la que fue diseñada; pues en ocasiones, como lo señala una publicación de la UNESCO, dedicada a la evaluación de los programas sociales en América Latina “los informes finales de estos estudios son sólo una cuidadosa selección de lo que puede presentarse en público y en una buena cantidad de casos, llevan a cabo un deliberado ocultamiento de todos aquellos puntos que puedan servir para formular algún juicio técnico desfavorable al programa, a la gerencia o a la institución encargada de implementarlo”¹⁶... en otras palabras estos resultados no produjeron ningún efecto en el manejo de los programas.

En este capítulo se abordará el espectro de concepciones sobre la pobreza, el concepto que de ella tenga el Estado, influirá en la orientación de la política social para la erradicación de ésta, los conceptos sobre la pobreza se complementarán, además con las teorías sobre los procesos de empobrecimiento.

A continuación presentó una cronología de los modelos económicos imperantes y sus repercusiones en las políticas sociales, así como las características específicas de la política social en el neoliberalismo, haciendo énfasis principalmente en el concepto de la focalización rasgo fundamental en el programa objeto de estudio de este trabajo y se concluye con un balance del capítulo entre el Estado Benefactor y el neoliberalista.

¹⁶ UNESCO. *Evaluación en América Latina y el Caribe: experiencias concretas*. 1986

SOBRE LOS DIFERENTES CONCEPTOS DE POBREZA

“La definición de pobreza por la que se opte implica una forma de considerar la actividad del Estado, de la organización de una sociedad, una concepción de las clases sociales, de la estratificación social y en resumen, una teoría general de la sociedad”¹⁷.

Existe un amplio y controvertido discurso sobre el concepto de la pobreza y sus teorías. La definición de pobreza es esencial para la construcción de estrategias eficientes para combatirlas o en crear instancias acertadas para corregir fallas y realmente ayudar a resolver la problemática. La importancia de tener una definición precisa radica en que la forma de concebirla permite elaborar estrategias para atenderla. El uso de definiciones erróneas de pobreza ha provocado la exclusión de millones de persona en el mundo, puesto que del uso de determinado concepto de pobreza, inevitablemente surgen las diferentes formas de medir e identificar a las personas pobres y fundamentar las políticas que las atiendan.

La prioridad que dan los Estados a las políticas depende del discurso de pobreza dominante y de la cantidad de individuos que el Estado considere pobres; como acertadamente lo enunció Amartya K. Sen¹⁸: “se considera pobre a aquel ser humano que carece de un determinado número de cosas necesarias para la vida, pero ¿qué es necesario y para quién?, y ¿quién está calificado para decir eso?..., además que en las políticas públicas, en la práctica es difícil detectar una preocupación evidente por eliminar la privación: „Mire anciano, usted no es pobre aunque esté padeciendo hambre ya que en las circunstancias actuales es

¹⁷ UNESCO. *Evaluación en América Latina y el Caribe: experiencias concretas*. 1986, pag. 105.

¹⁸ Investigador hindú y profesor titular de la cátedra Lamont, en la Universidad de Harvard. Con su ayuda, en 1996, el PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, trato de humanizar la concepción de pobreza de finales del siglo XX. Y se diseñó asimismo para su medición el índice de Pobreza de capacidad.

imposible mantener el ingreso de todos por encima del nivel requerido para eliminar el hambre’ ”.¹⁹

Un ejemplo de que la forma en que se conceptualiza y se trata teóricamente a la pobreza es un elemento fundamental para el tipo de política a desarrollar, fue la ocurrida en los años sesenta del siglo pasado en Estados Unidos. En donde un discurso sobre pobreza influyó para diseñar la política social en el periodo de John F. Kennedy y Lyndon Johnson con sus políticas asistenciales. Este discurso dominante fue el de Oscar Lewis, quien en 1959 con la publicación de su libro *“Antropología de la pobreza. Cinco familias”*, empezó a definir y trabajar el concepto de la *Cultura de la pobreza*²⁰, que perfeccionó años más tarde en su artículo *“La cultura de la pobreza”* y en su amplia introducción a *“La Vida, una familia puertorriqueña en la cultura de la pobreza: de San Juan a Nueva York.”*

Una crítica al trabajo de Lewis, es que contempla a la pobreza como un “fenómeno natural” que ocurre en todas las sociedades, y sobre esta aseveración se construyó un complejo edificio para justificar a toda una sociedad, a un sistema de producción, basado en el estudio de los “extraños” comportamientos y valores de los pobres y al final de cuentas, parece como si el autor acaba echando la culpa a éstos de su pobreza por su cultura “tan distinta” a la de las clases medias.²¹ Lewis separó drásticamente el concepto de pobreza de lo económico o material: “personas sin problemas económicos pueden poseer el estilo de vida de

¹⁹ Amartya, Sen, Sobre conceptos y medidas de pobreza, en *Comercio Exterior*, abril de 1992, pag. 315.

²⁰ Como cultura de la pobreza Oscar Lewis se refiere a un estilo de vida que implica una serie de valores individuales, familiares y comunitarios que se transmitían de generación a generación por medio de la socialización. Valores como la desorganización familiar, la desintegración del grupo, los valores de resignación y fatalismo como las causas de la pobreza persistente. Según Lewis, todos los que mantienen la cultura de la pobreza comparten los siguientes rasgos en cuanto a la estructura familiar: alta proporción de familias encabezadas por mujeres, unión libre, mayor protagonismo femenino, ausencia de la niñez como “un estado especialmente prolongado y protegido del ciclo vital”, porcentaje relativamente alto de abandono de mujeres y niños, familias centradas en los parientes maternos, temprana iniciación sexual, falta de planificación familiar. Como miembros de una comunidad, quienes poseen la cultura de la pobreza presentan los siguientes rasgos: un mínimo de organización más allá de la que presenta la familia, insolidaridad, individualismo, ningún sentido histórico, ausencia de participación política, apatía y resignación. Según Lewis, en el momento en que los pobres adquieren una conciencia de clase o emprenden ciertas actividades asociativas, políticas o sindicales, dejan de tener una cultura de la pobreza. Pilar Monreal, pags. 34, 35 y Lewis, *Antropología de la pobreza*, FCE.

²¹ O. Lewis, *Antropología de la pobreza. Cinco familias*, introducción, Fondo de Cultura Económica, 1985.

la cultura de la pobreza, como en el caso de la familia Castro estudiada en Antropología de la Pobreza”²².

En una definición acertada de la pobreza no se debe centrar únicamente en el ámbito económico; pero en la concepción de Lewis llega a un caso extremo, al negar cualquier referente a los ingresos e intentar explicar las causas de la pobreza tan sólo a través de una serie de valores individuales, familiares y comunitarios transmitidos a través de la socialización. Valores, que según él, una vez interiorizados por los niños resultaban muy difíciles de cambiar, más incluso que la situación material de la pobreza.

Así es que, esta teoría de la pobreza junto con la necesidad de explicar la existencia y persistencia de los pobres en la abundancia que había traído a unos cuantos el desarrollo capitalista, y unida a los prejuicios raciales en Estados Unidos, desataron una política social, que se denominó como “*guerra contra la pobreza*”²³.

Es decir, un conjunto de programas administrativos que ponían hincapié en la educación, la cualificación y la desestructuración cultural de aquellos grupos étnicos que no asimilaran las ideas dominantes de las clases medias blancas. Pero no contemplaba una posible intervención del Estado en el sistema económico en beneficio de los grupos sociales menos favorecidos, o una ampliación o mejoramiento de los servicios sociales en las áreas más deprimidas, entre otras acciones.

Las políticas sociales para contrarrestar a la pobreza exigen una visión integral del problema pues es más fácil culpabilizar a la población, individualizar sus problemas (situación que últimamente ha retomado el neoliberalismo) que

²² *Ibidem*, pag. 259.

²³ *Ibidem*, pag. 36.

cuestionar a un sistema social desigual, a sus estructuras económicas y políticas, que contextualizan y son causa de la pobreza.

Al evitar las preguntas clave sobre la propiedad, la producción, los mercados, el acceso al trabajo y la infraestructura; los investigadores sociales pueden eludir, en sus investigaciones, la exigencia y el diseño de una política pública redistributiva más igualitaria e incluso hacerse copartícipes del avance del problema. La ciencia social libre de valores no existe y en varias ocasiones sirve para oscurecer las relaciones de poder y subordinación, para poder constituir un instrumento de control, al dotar de un barniz científico a los resultados y aseveraciones obtenidos.

DEFINICIONES DE POBREZA Y SUS IMPLICACIONES POLITICAS.

Las teorías a las que nos referimos son diversas y contradictorias en su mayoría, sin embargo todas tienen en común que el término pobreza está relacionado con un estado de carencia y necesidad. La discusión comienza en responder a las preguntas de cuáles son las necesidades más apremiantes del ser humano, bajo estas concepciones se encuentra una visión de estado, de sociedad. De la manera en que se dé respuesta a estas interrogantes es como han surgido los diferentes conceptos teóricos sobre la pobreza.

LA POBREZA ABSOLUTA

La pobreza, durante mucho tiempo sólo era considerada como un peligro para la supervivencia de las personas y denotaba niveles mínimos para mantener a las personas. Por esta razón, ésta visión de la pobreza fue criticada porque en muchas de ellas subyace un enfoque biológico o de ingresos, de mera subsistencia para las personas. Ya sean percibidas éstas, individualmente, en la mayoría de los casos o familiarmente en los menos. En *la pobreza absoluta* el

elemento fundamental es el enfoque economicista, es decir, del ingreso percibido o el enfoque biológico²⁴.

La pobreza se vuelve marginal, se aparta a los pobres de la sociedad y sólo se contempla el punto de vista económico y desaparece cualquier dimensión política, histórica, social. Como ejemplo analizaremos el concepto de pobreza del Banco Mundial o también llamada **Perspectiva de ingresos o línea de la pobreza**: *Una persona es pobre sólo si su nivel de ingresos es por debajo del parámetro establecido para determinada área geográfica. En América Latina es de dos dólares diarios*, según éste organismo internacional.

Como vemos el elemento fundamental de esta concepción es la cantidad de ingresos que un individuo percibe. Ingreso que en el mejor de los casos sólo le permite un nivel subsistencia, que en nada corresponde con las recomendaciones calóricas y proteínicas de la Organización Mundial de la Salud (aunque estas recomendaciones calóricas también son cuestionables como veremos párrafos adelante). Esta visión aunque aparentemente neutral, lleva implicaciones ideológicas, es muy simplificadora del problema de la pobreza: Su visión es individualista, desaparece la dimensión social, aísla a los pobres del resto de la sociedad y como grupo entre sí.

La pobreza absoluta se refiere a algún nivel absoluto de necesidad mínima, como la malnutrición, escasa protección contra los rigores del clima y falta de vivienda adecuada. La gran limitante de este enfoque parece justificar que las personas depauperadas vivan, sino en un sentido animal, si en uno cerca. Marx, aclaró que las necesidades distinguen a los seres humanos de los animales. Para él la pobreza es el resultado de la riqueza, muchos son pobres porque unos pocos son ricos. La acumulación del capital es también la acumulación del bienestar y la riqueza, ésta necesariamente exige la pobreza. Otra gran aportación fue que la pobreza era un problema social, no individual, creado por la sociedad y específicamente por el modo de producción capitalista y que conforme se

²⁴ Monreal, Op.cit, pag.

desarrolle más y más esta sociedad capitalista, mayor cantidad de pobres generará.²⁵

A diferencia del enfoque marxista, la pobreza absoluta, no contempla ninguna otra estrategia de política, ninguna infraestructura como carreteras, servicios hospitalarios, de salud, educación, vivienda. En la práctica las políticas públicas que emanan de éste tipo de concepción son muy limitadas, tienden sobre todo a acelerar el crecimiento económico, pues como lo enuncia el Banco Mundial “el crecimiento es el arma más poderosa en la lucha para mejorar la calidad de vida. Un crecimiento más rápido requerirá políticas que estimulen la estabilidad macroeconómica, que muevan recursos hacia sectores más eficientes y que se integren con la economía global”.²⁶

La pobreza absoluta, lleva también en sus definiciones un *enfoque biológico* como lo vemos en la siguiente definición de Seebom Rowntree: “pobreza primaria es aquella cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la supervivencia o la eficiencia en el trabajo”²⁷ o como la definición de Santiago Levy: “Los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente... son más vulnerables a las enfermedades, corren el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas, en ocasiones son apáticos y en general son menos capaces para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o el mercado de trabajo”²⁸.

²⁵ Desde ese punto de vista, no hay solución alguna para la pobreza que no pase por un cambio revolucionario de la sociedad que acabe con el modo de producción capitalista, los demás son soluciones a corto plazo. La versión marxista, tiene valiosas aportaciones, pero tiene algunas limitaciones, excluye cuestiones como género y relaciones raciales, que para los marxistas únicamente son intento por fragmentar a la clase trabajadora y ubicar a diferentes obreros en distintos peldaños de la escalera de trabajo. Estas afirmaciones, sin embargo, no explican como las categorías de raza y género se vinculan a las de clase, no da cuenta de la dinámica de otros sistemas de subordinación, que como el género, pueden ser autónomos de los de explotación y clase, Marx nunca abordó el problema de la pobreza directamente, sino que lo tocó en función de otras de sus teorías como la teoría de la pauperización progresiva, o el desarrollo del ejército industrial de reserva.

²⁶ El combate a la pobreza: ¿Cómo avanzar para alcanzar los objetivos propuestos para el siglo XXI?, Banco Mundial, pag. 1.

²⁷ Amartya Sen, Sobre conceptos y medidas de pobreza en Comercio exterior, vol. 42, núm. 4, pag. 311.

²⁸ Santiago Levy, La pobreza en México en Felix Velez, compilador, La pobreza en México, causas y políticas para combatirla. Ed. FCE

Hasta cierto punto, no es sorprendente que este tipo de consideraciones se refieran a los requerimientos de supervivencia o la eficiencia en el trabajo para definir sus líneas de la pobreza, porque el hambre es el aspecto más notorio de la pobreza y es uno de los males que más afecta a México y a toda Latinoamérica, pero Santiago Levy, va un poco más lejos en su definición y los califica de apáticos, con una carga subjetiva, la misma utilizada por Lewis en sus definiciones de pobreza.

En el ámbito de las políticas sociales, este tipo de discurso privilegia el aspecto económico y deja a un lado las resoluciones estructurales de los problemas sociales y de la pobreza, y sus acciones se basan en becas, ayudas económicas, no se plantean otro tipo de acciones, ni mucho menos la intervención directa del Estado, y al retomar la vertiente biológica, no es raro que la política social, se traduzca en acciones para mitigar el hambre de los pobres. Se considera necesario que un concepto de pobreza debe enriquecerse con la antropología para plantear relaciones de clase, género, sistemas económicos, subordinación de la mujer, temas que este enfoque no aborda.

Como tampoco su génesis incluye ni el desarrollo de políticas estatales para tratarla, resolverla, asimismo falla en observar la riqueza de grupos políticos y clases sociales de un mismo país; entre sociedades y países diferentes, así como ligar las comunidades pobres y el contexto económico-político en que viven.

El enfoque de pobreza absoluta minimiza las necesidades, no considera la diversidad ni las condiciones sociales. Estos argumentos han hecho que actualmente este enfoque sea poco utilizado por la mayoría de las instituciones que se ocupan del tema.

POBREZA RELATIVA O PRIVACIÓN RELATIVA.

Esta postura menciona que la pobreza es el producto de varios factores, económicos, políticos, históricos, también de una condición social y psicológica dada por la carencia de determinadas necesidades. Dentro de esta división hay diversas posturas, pero todas priorizan lo cualitativo antes que lo cuantitativo. La *pobreza relativa*, contempla aspectos políticos, sociales, históricos e incluso de esparcimiento y diversión. La satisfacción de las necesidades de la pobreza es relativa dependiendo de la sociedad, en que habite un individuo, dependiendo de un espacio, tiempo y región cultural determinados.

Estas perspectivas también tienen sus fallas, puesto que el grado de decoro se mide por los estándares establecidos por la sociedad y la imposibilidad de alcanzarlos es en sí misma causa de zozobra, angustia y mortificación; ser pobre significa estar excluido de una “vida normal”, ser pobre genera resentimiento y malestar²⁹

Este concepto teórico rechaza la existencia de necesidades humanas comunes a todos los seres humanos y en apariencia defiende la pluralidad de diferentes culturas, el respeto a las formas de vida diferentes. En un primer momento, esto puede resultar acertado; ser pobre tiene mucho que ver con tener privaciones y “es natural, que para un animal social, el concepto de privación sea relativo,”³⁰ pues como Marx lo expresó magistralmente: “El hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne cocida, comida con cuchillo y tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes.”³¹

Es decir que las necesidades humanas son diametralmente distintas a las de los animales y que no hay peor manera de herir y degradar a un ser humano biologizando sus necesidades más apremiantes, al grado de negarle su condición humana. El enfoque biológico en las definiciones absolutas de la pobreza, ha

²⁹ Z, Bauman, Trabajo, consumo y nuevos pobres, pag.69, España, Gedisa.

³⁰ Sen, Op. Cit. Pag. 313.

³¹ Carlos Marx, Contribución a la crítica de la economía política, Siglo XXI, México, 1980, pag. 20.

sido atacado muy duramente, por la visión relativa, en el sentido de que, no toma en cuenta que para el ser humano alimentarse es mucho más que nutrirse, que cubrir una simple necesidad biológica; sus necesidades se definen con normas sociales.

Se le ha acusado a la postura absoluta de ignorar las culturas de los diversos países y que es difícil establecer con acierto y precisión los requerimientos nutricionales, ya no de un país, sino de una región. Es más los llamados “requerimientos nutricionales mínimos”, exhiben una arbitrariedad intrínseca que va mucho más allá de las variaciones entre grupos y regiones, porque los hábitos alimentarios pueden variar de persona a persona y en muchas ocasiones, la proporción gastada en alimentos varía con los precios relativos y la disponibilidad de bienes y servicios.

En otra perspectiva, muchos autores han expuesto que **“la pobreza es un juicio de valor”**. Mollie Orshansky, ha dicho que “la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe”³² y cuya desaparición se concibe moralmente buena y aceptable. Entonces el análisis del problema caería, en el lado totalmente contrario al *enfoque absoluto de la pobreza* en lo completamente subjetivo y relativo, pues desde su concepto, medición y ejecución de políticas caería en lo fundamentalmente subjetivo en las normas morales propias.

No cabe duda, de la importancia de la incorporación de la moral para la solución del problema de la pobreza en nuestro país y mundialmente, sobre todo para privilegiar políticas que la reduzcan, pero al utilizar un juicio de valor, la convierten en una mera descripción; en retomar las descripciones de toda una sociedad.

Uno de los principales autores en la materia Peter Townsend, insiste que es necesario incluir “sentimientos de privación” y “condiciones de privación”³³, pues

³² M. Orshansky, “How poverty is measured”, en Sen, Op. Cit. pag. 320.

³³ Peter Townsend, “Poverty, as a relative Deprivation: resources and styles of living, en Wedderburn. Dorothy (ed.): Poverty, inequality and class structure, Cambridge University Press, 1974 pags. 25 y 26.

según él es insuficiente evaluar las condiciones materiales, sin una visión que las personas tienen sobre ellas. Un diagnóstico adecuado de las “condiciones” requiere de una comprensión adecuada de sus sentimientos.

Esta postura ha recibido muchas críticas en *Theory of Human Need*, Doyal y Gough³⁴, mencionan que si los individuos (sociedades) saben mejor que nadie lo que es mejor para ellos mismos (definir quién es rico o pobre, hablando relativamente) permite justificar a plenitud el dominio del mercado para determinar la pobreza.

En este sentido, Bauman, explica que dentro de una sociedad de consumo (que es predominante y fomentada en el mundo) “una vida normal” es la de los consumidores siempre preocupados por elegir entre la gran variedad de oportunidades, sensaciones placenteras y ricas experiencias que el mundo les ofrece para “no sentir vergüenza” ; por lo tanto, los pobres de la sociedad de consumo no tienen acceso a una vida normal, son consumidores imperfectos y deficientes; esa incapacidad es causa determinante de degradación social y exilio interno.

Cuanto más pobres son los pobres, más altos y caprichosos son los modelos puestos ante sus ojos: hay que adorarlos, envidiarlos, aspirar a imitarlos, y el sentimiento subjetivo de insuficiencia, con todo el dolor del estigma y la humillación que acarrea, se agrava ante una doble presión: la caída del estándar de vida y el aumento de la carencia relativa, ambos reforzados por el crecimiento económico en su forma actual desprovisto de regulación alguna, entregado al más salvaje *laissez faire*³⁵

En la mayor parte, de los países ricos se compran suficientes productos para lograr los estándares sociales y como consecuencia se ha beneficiado al mercado y generado la violencia estructural más brutal en la historia de la humanidad. “Lo importante es que si la gente pasa hambre cuando el hambre es

³⁴Julio Bolvinik, *Conceptos y métodos para el estudio de la pobreza*, pag. 405, Comercio exterior, vol.53, mayo de 2003.

³⁵Bauman, Op. Cit. Pag. 72

objetivamente evitable, se comete violencia, sin importar que haya o no una relación clara entre sujeto- acción- objeto”³⁶

En caso de que, en algún lugar del mundo ocurriera una hambruna, inmediatamente se consideraría un foco alarmante de pobreza. En una severa crítica a los relativistas, como Smith y Townsend, A. Sen y Max-Neef definieron las necesidades humanas fundamentalmente finitas, pocas y clasificables. Son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos, lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades.

Por ejemplo, existe la necesidad humana universal e histórica de alimentarse, pero para satisfacerla puedo elegir lasaña, pizza o pulpo en su tinta, cualquier opción elegida dependerá tanto de mis gustos personales, como de la región geográfica, culturales o de las oportunidades que tenga para acceder de ellos. Así es que se reconoce un conjunto de necesidades básicas y un grupo de necesidades y satisfactores relativos a cada sociedad en particular, en función de los modos de vida predominantes y de la norma social de consumo específica.

De igual manera, se pueden realizar afirmaciones falsas, debido a que conlleva la comparación inevitable entre una situación observada y una normativa como la siguiente: “en las comunidades indígenas de Guatemala en las que existe muy poca desigualdad las que existe muy poca desigualdad (para cumplir las convenciones sociales siguiendo el concepto de pobreza relativa) habría menos pobreza que en Tokio”³⁷. Si los individuos que viven en esta situación supieran mejor que nadie lo que es mejor para ellos mismos, podríamos justificar plenamente la restricción a la libertad de poder vivir como nos gustaría hacerlo e incluso la oportunidad de escoger nuestra propia suerte.

³⁶ Galtung, citado por Tortosa, 1993 en Felipe Barrera Aguirre, Conceptualización y medición de la pobreza: consideraciones para una introducción a su análisis, en Ma. Antonieta Barrón Pérez, Política, programas y gasto social en áreas rurales y urbanas de Colima pag. 35

³⁷ Julio Boltvinik y Ernesto Hernández, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, pag. 85, 1999

Hay espectros de la pobreza que no se pueden relativizar. Y varios argumentos de los autores relativistas más puros como dietas, actividades, condiciones de vida, sentimientos y equipamiento acaban disolviendo el término de pobreza en desigualdad³⁸. En este enfoque subyace la idea de que la pobreza “es el resultado de la distribución desigual del ingreso (...) resultado de la insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano, de su naturaleza concentradora y excluyente, de que predominan bajos niveles en la mitad de la población”.³⁹ El problema es que distribución de ingreso y pobreza, no es lo mismo, tienen estrecha relación, pero ninguno de los dos conceptos subsume al otro, la pobreza no puede ser tratada como “un problema de desigualdad”. Es decir, es necesario que la riqueza no sólo se distribuya, sino que se genere con oportunidades productivas para erradicar la miseria. La desigualdad es un asunto que se debe tener muy presente al momento de diseñar una política social, pero no automáticamente eliminará la pobreza. Una política social tiene que tomar en cuenta la desigualdad, pero no ceñirse únicamente a ella.

Como lo enuncia Sen: “Otra cosa bien distinta es aceptar que la desigualdad y la pobreza se relacionan y otro que un sistema de distribución, puede erradicar la segunda incluso sin una expansión de las capacidades productivas de un país⁴⁰”. Se encuentra implícito una redistribución del ingreso, cambiar las formas de apropiación y asignación del excedente que determinan la acumulación. Pero, la transferencia de ricos y pobres, sí puede disminuir la desigualdad, mas puede dejar la percepción de la pobreza, prácticamente intacta.

Len Doyal y Ian Gough explican que mientras los deseos son subjetivos, las necesidades son objetivas. Los autores postulan la economía (capacidad de

³⁸ Desigualdad: Se refiere, en dimensión social a un cumplimiento inadecuado de los derechos sociales, que suponen la cobertura (por parte del Estado) de los aspectos fundamentales para dignificar la vida humana; por tanto, situaciones como la discriminación, la discriminación y la pobreza reflejan el grado de desigualdad de una sociedad. A la anterior se suma la económica, que se refiere a un acceso inadecuado de la riqueza material de un Estado.

³⁹ Bertha Lerner, América Latina: Los debates en la política social, desigualdad y pobreza, pags, 133 y 134, Ed. Miguel Ángel Porrúa., 1996.

⁴⁰ Sen, Op. Cit. Pag. 313.

formular propósitos y estrategias e intentar ponerlas en acción, lo que presupone la salud mental. Si bien las necesidades son universales, los satisfactores son con frecuencia relativos. Identifican, además el concepto de características universales de los satisfactores (aquellas propiedades de los bienes, los servicios, las actividades y las relaciones que mejoran la salud física.

El enfoque relativista es uno de los más difíciles para estudiar la pobreza y no se diga para llevarla a la práctica en una política social, pues los sentimientos de las personas varían de persona en persona, dependiendo de sus expectativas, de su noción de justicia y ¿Cómo se podría evaluar y con qué parámetros la eficacia o ineficacia de una política social con base en los sentimientos de una persona (ni siquiera de una población)?

LA POBREZA HUMANA

Siguiendo la línea a las críticas relativistas, en especial a Peter Townsend, y como una opción al enfoque de las necesidades de Len Doyal y Ian Gough, A. Sen desarrolló la *Pobreza de capacidades*, entendida como resultado de la falta de oportunidades para satisfacer las carencias de salud, de una buena nutrición, de una buena educación. La pobreza es un concepto absoluto en el espacio de capacidades y realizaciones (necesidades humanas) y un concepto relativo en el espacio de bienes y servicios (entendido como satisfactores a estas necesidades). Con este concepto, el autor trata de apartarse de los esquemas economicistas.⁴¹En su concepto Sen acepta el carácter histórico y cambiante de

⁴¹ El argumento de Sen, en términos de la construcción de una canasta normativa podría ser: en los rubros de alimentación, salud, vivienda, vestido transporte, y educación, las diferencias en la canasta entre un país desarrollado y uno subdesarrollado no serían grandes. Las diferencias fuertes estarían en rubros tales como tipo de ropa, eventos sociales, recreación y uso de algunos electrodomésticos tales como televisor y refrigerador, ya que un país desarrollado donde su posesión está generalizada, este hecho ha interactuado con la estructura de la comercialización y con el contenido de la educación respectivamente, lo que los ha convertido en bienes necesarios. Boltvinik, Julio, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, pag. 40, Siglo XXI, 2000.

las necesidades humanas, - como la curiosidad científica y la necesidad estética- que las necesidades humanas no son infinitas, sino universales.⁴²

De esta manera, el premio Nobel de economía, Amartya Kumara Sen realizó una crítica contundente a los relativistas, pues afirmó que los estudios relativistas complementan, pero no suplantán los estudios absolutos de la pobreza porque, “hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de muerte de hambre, desnutrición y penuria visible, en un diagnóstico de pobreza, sin tener que indagar primero el panorama relativo”.⁴³

La concepción de capacidades y realizaciones de Sen suscitó un enorme interés tanto entre economistas como entre filósofos, su enfoque ha ido cambiando de manera sutil: A partir de 1983 cuando su planteamiento nacía (“Pobre, relativamente hablando”) y en 1997 en coautoría con James Foster⁴⁴. En el primero Sen reitera la idea sobre el núcleo irreductible de la pobreza absoluta. Sostiene que el elemento constitutivo del estándar de vida y de la pobreza no son los bienes, ni sus características, sino la habilidad de hacer varias cosas usando el bien o sus características y en esa habilidad y no la reacción mental, refleja el nivel de vida.

La tentación de pensar sobre la pobreza como algo totalmente relativo surge del hecho de que la satisfacción absoluta de algunas necesidades puede depender de la posición de una persona frente a otras, de manera similar a la ventaja absoluta que tiene una persona para disfrutar la playa solitaria porque cuenta con una ventaja relativa.

⁴² En la actualidad con el proceso de globalización de las relaciones económicas, políticas y culturales, han permitido una relativa homogeneización de las necesidades y de los satisfactores humanos, las exigencias de la vida urbana son similares en la ciudad de México, Sao Paulo, Londres o París.

⁴³ Amartya Sen, *Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation*, OIT, Oxford, 1981, pag. 17.

⁴⁴ Para 1983 las capacidades, a decir de Boltvinik “estaban aún “solteras”; sus futuras parejas las realizaciones (functionings), aún no aparecían, para 1983 capacidades y necesidades aparecen como conceptos idénticos, cuando escribió el texto con Foster, 17 años después de del nacimiento de su enfoque las capacidades ya llevaban muchos años en pareja con las realizaciones o los funcionamientos. El argumento central de Sen a favor del enfoque de capacidades se centra en la frase o variación de ella: El elemento constitutivo del nivel de vida, la pobreza, la desigualdad, es la vida que podemos llevar y no los bienes o dinero que poseamos en Julio Boltvinik, *Conceptos y métodos para el estudio de la pobreza*, Comercio exterior, pag. 405.

El enfoque adecuado para determinar el nivel de vida no son los bienes, sus características, ni la utilidad, sino las capacidades de una persona. La pobreza es la privación de capacidades. Estas capacidades (que tienen un carácter absoluto) dan lugar a necesidades diferenciadas y cambiantes en el tiempo y en el espacio, cuya satisfacción, a su vez, requiere recursos (bienes y servicios) los cuales pueden combinarse en diversas proporciones dependiendo de las condiciones existentes en el tiempo y espacio⁴⁵

La capacidad es la habilidad de hacer varias cosas usando el bien o sus características y esa habilidad refleja el nivel de vida pero no la reacción a dicha habilidad expresada en felicidad, ello implica la libertad para elegir entre diferentes formas de vida. El aporte teórico de Sen sobre la pobreza si bien es muy claro en resaltar las deficiencias de las definiciones de pobreza y establecer un enfoque adecuado para su estudio, no ha podido ser funcional para llevar a cabo mediciones más precisas.

El enfoque de capacidades de A. Sen ha sido muy enriquecedor para la revisión de la Declaración de los derechos humanos (PNUD 1998) y la metodología para la medición internacional de la pobreza bajo el concepto de “pobreza humana” de la ONU. El informe sobre desarrollo humano del PNUD introdujo el concepto de pobreza humana debido a que se centra en lo que la gente puede o no tener, sino en lo que puede o no puede hacer. Se refiere a la privación a la capacidad más esencial de la vida, incluso vivir una vida larga y saludable, tener conocimientos, tener aprovisionamiento económico suficiente y participar plenamente en la vida de la comunidad (PNUD 1997).

La misma institución define la falta de capacidad humana básica como: analfabetismo, malnutrición, duración abreviada de la vida, mala salud materna y enfermedades susceptibles de prevención. Este enfoque aboga por la equidad de oportunidades que es deseable en los países periféricos y que está básicamente

⁴⁵Enrique Hernández, Globalización y distribución del ingreso en México en R. Cordera, coord; La cuestión social: Superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague. Pag. 140

realizada en los países centrales, por lo tanto, “existe un riesgo muy grande de caer dentro de las muchas demagogias tecnocráticas, en absurdos o en ficciones piadosas sin que mejoren las condiciones de vida de los países pobres”⁴⁶. El concepto de la pobreza humana puede utilizarse, si no se tiene la debida medida, como la capitulación disfrazada del statu quo establecida por el neoliberalismo.

Esta crítica debida a la renuncia deliberada de mostrar las ventajas que tienen los países centrales sobre los periféricos y que son mantenidos por las estructuras políticas, sociales y económicas mundiales, ha sido reconocida y abordada en el Informe sobre desarrollo humano (PNUD 2003) y evidenciada de forma amplia por Stiglitz; ambos mencionan que en efecto resulta difícil imaginar que los países pobres logren “escapar de la pobreza” y alcancen la mayor parte de los objetivos de la Declaración del milenio de las Naciones Unidas, sin que también cambien las políticas de los países ricos, debido a los problemas estructurales que reproducen la pobreza los cuales son sostenidos por algunas de estas políticas.

Estas limitaciones incluyen los aranceles y las subvenciones (subsidios) de los países ricos que restringen el acceso al mercado para exportaciones de los países pobres, las patentes que limitan el acceso a tecnologías que pueden salvar vidas y la carga de la deuda externa con los gobiernos y las instituciones multilaterales de los países ricos (PNUD 2003).

La violencia estructural que señalan Bauman y que indirectamente es puesta en juicio por Naciones Unidas, nos lleva a revisar la discusión de tipo filosófico que gira en torno a la justicia en la distribución del ingreso. Por lo tanto, es necesario que la ausencia de capacidades individuales y libertades de elección sean acrecentadas y soportadas por una estructura y estén en función de un sistema mundial coherente.

⁴⁶ Chomsky, n. y Dietrich, h. (2001): “La Aldea Global”, pag. 138.

Podríamos recapitular que la pobreza es una situación de una población que padece escasez de recursos y que sufre un acceso limitado y dependiente de ellos. La conceptualización de la pobreza continúa en discusión sin embargo, el análisis sobre los ingresos bajos y bienes materiales indica que no son los únicos elementos que contribuyen a ser pobre.

Los pobres no pueden verse como un elemento aislado, pues no son marginales para el sistema económico, político y cultural, sino que son generados por ella, al igual que las clases medias y altas y comparten una misma historia, valores, aspiraciones y necesidades. O quizás no deberíamos reflexionar sobre porque hay poblaciones pobres, sino porque en medio de la abundancia de recursos, como es nuestro país, existe sólo un reducido número de individuos que se benefician de ellos y viven excelentemente.

LOS CONCEPTOS DE POBREZA EN MÉXICO.

En los programas **Progres y Oportunidades**, se aprecia claramente como los conceptos de pobreza son predominantes al momento de la formulación y ejecución de las políticas sociales. Estos programas se limitan a la población de más bajos recursos, en zonas de alta marginalidad.

Para 1995 la Sedesol reconoció en el país que 9 de los 32 estados se encontraban en un nivel alto de pobreza, debido a que entre 31.4% y 41.3% por ciento de la población de cada entidad vivía en la miseria (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Puebla, Campeche, Yucatán, Hidalgo y San Luis Potosí). En ese mismo año se empezó a catalogar a los pobres bajo los criterios de *Pobreza moderada, muy pobres y pobreza extrema*. En la primera ubicaba a 23.7 millones de personas, en la segunda a 26.1 millones de personas y por último 17.9 millones la colocaba en condiciones de pobreza extrema.⁴⁷

⁴⁷ Antonieta Barrón, Pobreza y política social en México, pag. 23.

Para principios del siglo XXI, los pobres seguían aumentando, por lo que, en 2000 el gobierno federal decidió medir de diferente manera a la población pobre, a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), se proponen definir tres niveles de pobreza: Pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial⁴⁸

Según el gobierno foxista la definición de pobreza cambió para hacerla "más amplia y multidimensional", haciendo eco de las definiciones de A. Sen y del PNUD; en la práctica, sin embargo, sus conceptos son estrictamente economicistas.

Para la elaboración de **Oportunidades** se ocuparon estas tres nuevas divisiones de pobreza:

La pobreza alimentaria, incluye a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación y realizan un corte de 15.4 a 20.9 pesos diarios por persona, tanto en el área urbana como rural para el año 2000.

La pobreza de capacidades se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de *alimentación, educación y salud* equivalentes a 18.9 a 24.7 pesos diarios y, por último,

La pobreza de patrimonio son hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado y vivienda y transporte y hay un ingreso de 28.1 a 41.8 pesos diarios por persona en áreas rurales y urbanas.⁴⁹

⁴⁸ Barrón, Op. Cit., 17.

⁴⁹ Todas son cifras del año 2000. Fuente: La medición de la pobreza en México al año 2000. Documento elaborado por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, resumen ejecutivo, para 2009 estas cifras aumentaron a se considera pobre alimentario a quien tiene un ingreso mensual per cápita total menor a 949 pesos en el área urbana y de 707 en el área rural.

PROCESOS DE EMPOBRECIMIENTO: LA POBREZA INDIVIDUAL Y LA POBREZA ESTRUCTURAL.

Existe una gran discusión sobre las causas de la creciente pobreza en el mundo (Tortosa, 1993; Jaquard, 1995, Altvater y Manhkopf 2002) y en México (Cordera y Palacios, 2001) y es posible identificar dos posturas: la pobreza estructural, que sustenta las medidas del “estado de bienestar” y la “pobreza individual”, que apoya a las de corte neoliberal.

La primera afirma que el origen de la pobreza de los individuos es consecuencia de su medio y de su historia, y que con frecuencia no pueden ser controladas por ellos mismos.

Entre los orígenes de la pobreza estructural podemos encontrar que el primer paso del empobrecimiento se da al nacer en una familia pobre, hundida en un círculo vicioso de la pobreza que va a ser incapaz de dar solución al hijo y lo condena desde el principio a la marginación⁵⁰. Se encuentra ligado a la vulnerabilidad o marginación, tanto social como personal. Aunque no necesariamente pertenecer a un grupo marginal implica tener bajos recursos, como el caso de los portadores de VIH o minusválidos. En cualquier de los casos anteriores, pertenecer a unos de estos grupos marginados predispone desgraciadamente a ser pobre en gran parte del mundo, sobre todo en un país o sociedades que marginan o estigmatizan a estos grupos de personas.

La tendencia en el ámbito mundial es que esta postura y sus beneficios son cada vez menores, debido a que se ha favorecido la idea de pobre como alguien que, por no haber trabajado lo suficiente, recibe el castigo de la pobreza, es decir, “pobreza individual”. La pobreza, según el neoliberalismo, es coyuntural y es causada por “la pereza” del individuo. La solución a la pobreza bajo esta perspectiva es igualmente individual: no ayudar al pobre, para que éste así decida

⁵⁰ José María Tortosa, La pobreza capitalista: sociedad, empobrecimiento e intervención, pag.

salir con sus fuerzas de tal situación aproveche las oportunidades que brinda el modelo económico y reciba la retribución justa por su trabajo. La pasividad del individuo por seguir en la pobreza se atribuye a las “anormalidades” o bien forman parte de la subcultura de la pobreza, que analizamos en líneas anteriores en el planteamiento de Lewis.

La promoción de individuos libres, iguales y con poder de actuar (empowerment) según Lyotard, busca crear el mejor de todos los mundos posibles en el que no haya tanta (o en absoluto) igualdad y justicia social, pero si una libertad individual y una distribución eficiente de recompensas sobre la base de la productividad: a cada cual según su contribución a la producción.

En Estados Unidos, algunos integrantes de la comunidad afroamericana que han tenido éxito y que actualmente tienen puestos importantes, han declarado que no es la opresión blanca lo que mantiene a los negros en el fondo, sino a los negros mismos, a quienes “les faltan valores como autodisciplina, ser emprendedores y responsables. Por tanto, se ha justificado dentro de la pobreza individual que una de las causas de la pobreza está en la cultura y El Estado no debe de ir más allá de proporcionar salidas individuales para los que quieran salir.

Estos planteamientos predominan en todo el mundo y fueron promovidos principalmente desde la década de los ochenta por Ronald Reagan y Margaret Thatcher, quienes disminuyeron las ayudas al máximo a los pobres para que reaccionaran ante las oportunidades que el mercado ofrecía. Para los neoliberales, el mercado no puede llevar al empobrecimiento; si éste aparece, pueden deberse a fallas del individuo que no tiene la cultura del éxito, ni la autoestima, ni el espíritu emprendedor necesario para estar en el mercado o que, por causa de los subsidios que reciben (salarios sociales, rentas mínimas de

inserción) y otras formas perversas de intervención del Estado ha quedado como pobre crónico.⁵¹

“La gran oportunidad” de la globalización, que al mismo tiempo, es la base material del neoliberalismo, ayudó a numerosos países a crecer mucho más rápidamente su economía pero también ha provocado agudización de la pobreza.

Varios estudios econométricos recientes han intentado demostrar la relación entre el modelo de apertura comercial, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza como el caso de India y China, sin embargo, se ha puesto a juicio esta relación porque en otros países hay resultados desalentadores; incluso en países que constataron niveles de crecimiento económico, la pobreza aumentó (Stiglitz, 2003) o se afianzó en grandes zonas.

Como el mismo Stiglitz lo señaló, algunas señales de la crisis del desarrollo en el transcurso de la década de los noventa son reportadas por el PNUD en el 2003, donde 54 países son más pobres que en 1990, en 21 se ha incrementado el porcentaje de personas que pasan hambre, en 14 mueren más niños menores de 5 años, 12 países tienen un descenso en la matrícula de las escuelas, la esperanza de vida ha descendido en 34 países, además de que la desigualdad de los ingresos se intensificó en 33 de los 66 países en desarrollo de los que se tienen datos.

En este sentido, Joseph Stiglitz advierte que el debate no gira en torno a si la apertura comercial es positiva o negativa (en alusión a los estudios econométricos que avalan la apertura comercial), sino si ciertas políticas (de

⁵¹ La pobreza crónica será entendida también como la pobreza de largo plazo (Narayan, 2000) en este caso, lo que provoca la pobreza según los neoliberales es la intervención del estado para mantenerla y no proporcionar verdaderas soluciones que hagan salir a las personas de esta problemática, La pobreza transitoria, en cambio, es la que se refiere a la pobreza de corto plazo, temporal o estacional

carácter estructural) propician el crecimiento y si dichas políticas conducen al crecimiento que mejoran el bienestar de los más desfavorecidos.

Pero para reflexionar sobre estos temas, y sobre las políticas que propician el crecimiento en conjunto de toda la población, es necesario analizar la función del Estado en la sociedad y su intervención en la política social para reducir la pobreza. En el siguiente apartado, veremos los cambios de la ideología dominante en la elaboración de las políticas públicas.

LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO Y SU EFECTO EN LA ACCIÓN SOCIAL DEL ESTADO.

Diccionario económico ilustrado



“Hoy la política social se ha convertido en la ambulancia que recoge a las víctimas de la política económica.”⁵²

El aumento de la pobreza en nuestro país, no es consecuencia única de una *errónea* concepción de la pobreza, sino también de un cambio ideológico que ha permeado al Estado. Las políticas sociales que se han llevado, desde finales de los años 80, han tenido un giro en el discurso de la responsabilidad y el compromiso por la igualdad.

⁵² Carlos Vilas, De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro) en Ariel Quintero Política Social pag. 112.

Esto ha supuesto un tránsito de las políticas de derecho social, es decir de **acceso universal** en materia de educación, salud, alimentación, nutrición, vivienda, trabajo y servicios asociados, que por mucho tiempo fue su lema, hacia un paradigma de segmentación específica de la población en extrema pobreza; un **acceso focalizado**, para “eficientar los recursos”.

Y no es precisamente porque el Estado mexicano haya apartado de su agenda a las políticas sociales de carácter universal, sino que en la actualidad otorga una mayor importancia y un mayor gasto social al combate de la pobreza extrema, sobre todo en el ámbito rural y ha provocado una reducción del gasto social en los programas de atención universal.

La consecuencia de este alejamiento del Estado, implica la caída del bienestar en los grupos de pobres rurales y urbanos, históricamente excluidos de los servicios de seguridad social, pero de igual manera las clases medias vieron deteriorada la calidad de los servicios sociales.

Este cambio de interés del Estado por los programas de combate a la pobreza extrema responde a un desplazamiento de los derechos sociales por el predominio de la idea liberal de la justicia como compensación para los grupos más desfavorecidos por la acción del mercado. Veamos como ha ocurrido esta transformación, a lo largo de los años en nuestro país.

ORÍGENES Y TRANSFORMACIONES DEL ESTADO BENEFACTOR A LA ATENCIÓN DE LOS POBRES EXTREMOS.

El término de Estado benefactor fue creado por Thomas Humprey Marshall, quien desde su cátedra en la London Shool of Economics, bautizó con el término Welfare state a la situación laboral y social que vivían la mayor parte de los países de Europa Occidental en la segunda posguerra.

La denominación se emplea genéricamente para los países en que el Estado juega un papel en la aplicación de medidas sociales, que respondan a las necesidades socialmente reconocidas en materia de seguridad, salud y bienestar. El Estado Social o Benefactor se propone un sistema de bienestar social que se podría llamar de una institucionalización de la solidaridad.

En el Estado social “existe generalmente el compromiso de proteger a los ciudadanos y ciudadanas contra la amenaza de la pobreza, de permitir a la población mejorar su situación de vida y de proporcionar una red de seguridad para los ciudadanos que no están en condiciones de competir”⁵³

En este marco analizamos las políticas sociales dentro de un sistema de acumulación, pues dos de las funciones de la política social son: “Apoyar el proceso de acumulación mediante la reproducción de la fuerza de trabajo y legitimar el orden político”⁵⁴

Por tanto las políticas sociales instauradas en el Estado de Bienestar estaban inscritas en el modelo de acumulación Keynesiano-fordista⁵⁵ (durante la etapa de la segunda postguerra), que en América Latina, tomó el nombre de Sustitución de Importaciones, cuyos rasgos principales fueron: La industria se convirtió por vez primera en agente económico básico del continente, un importante crecimiento del mercado interno y el estado intervino directamente, regulando la actividad económica en ámbitos específicos, que incluyeron la propiedad estatal de empresas en la producción, el comercio y los servicios. También se caracterizó porque el salario de los obreros era alto, pues se

⁵³ Elaine Carey-Belanger ¿Qué porvenir para la política social? , en Revista de Servicio Social, Vol. 1 Num.2 (diciembre 1988-junio de 1999), pag. 1.

⁵⁴ Vilas, Op. Cit, pag. 114.

⁵⁵ Caracterizado por la producción en masa de mercancías estandarizadas, la forma de organización del trabajo basada en la cadena productiva, en control de los tiempos muertos y la intensificación en el uso de la fuerza laboral; el impulso de economías de escala y la gestión estatal de la fuerza de trabajo a través del sistema de contratación colectiva y el salario indirecto, en Enrique De la Garza Toledo, en Blanca Rubio, Explotados, 2001, pag.32.

insertaban en el modelo económico, tanto como fuerza de trabajo, como consumidores de productos y ciudadanos con derechos.

Las políticas sociales en este modelo reforzaron el proceso de acumulación en la medida en que definieron economías externas para la inversión privada: Inversión pública en infraestructura social (educación, salud, capacitación de la fuerza de trabajo), ambiciosos programas de construcción de vivienda con financiamiento privado, público y similar. También ampliaron el consumo colectivo de los trabajadores, elevaron su nivel y el consumo individual mediante las políticas de empleo, salarios y precios.

LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Los pactos convenidos al final de la revolución armada en nuestro país, mediante la Constitución de 1917 fueron fundamentales para cimentar la formación del Estado Benefactor de 1940. Este pacto constitucional tomaba en consideración, las demandas que movilizaron a los grupos revolucionarios. Con la reivindicación de sus demandas se pretendió integrar a diferentes sectores sociales en un proyecto de nación en el que todos los ciudadanos participaran del bien común.

El Estado se comprometió en los Artículos 3°, 4°, 123° en la promoción y seguridad social de sus ciudadanos y ciudadanas mediante: Educación básica gratuita, protección de la salud, justicia, trabajo digno y socialmente útil, vivienda digna, protección a la infancia, igualdad entre el hombre y la mujer y la protección a los pueblos indígenas y promoción de su desarrollo.

Con la firma de estas demandas el Estado mexicano se volvió responsable en el ámbito de los derechos sociales de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, todo esto por medio

del cumplimiento de la magna ley que era el instrumento privilegiado para llevar a cabo la política social y cumplir con el propósito de justicia y equidad.⁵⁶

Entre 1920 y 1940 el gobierno organizó e intervino débilmente en la prestación directa de servicios, por la falta de una infraestructura social sólida, para garantizar el cumplimiento de estos derechos. Se hizo necesaria la creación de un conjunto de instituciones que garantizarán el acceso a la población, en un principio de la clase trabajadora, a bienes y servicios.

En esta época, el gasto social se concentró en apoyar a la educación, sobre todo en los procesos de alfabetización. En el cardenismo se aplicó con mayor intensidad la reforma agraria, con un enorme reparto de hectáreas útiles de labor, se alentó la organización sindical y se protegió el trabajo. Estos son los inicios de la institucionalización de los derechos en México.

EL ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO 1940-1982

Las políticas sociales en el Modelo Benefactor contribuyeron al desarrollo capitalista, alimentaron la movilidad social, y a la creación de un pacto corporativo-popular, se dotó, entonces, de una amplia base de legitimidad al estado. En la medida en que el estado necesitaba regular los procesos sociales y armonizar las tensiones sociales, adquirió una marcada autonomía respecto de los principales actores sociales, asimismo, el nivel de las prestaciones y el PIB asignado al sector

⁵⁶ Lamentablemente, poco podemos hacer los ciudadanos para demandar estos ideales de justicia retomados de la revolución, pues no existen hasta la fecha mecanismos legales para hacer efectivos estos derechos. Tampoco se han especificado los derechos que estarían comprendidos, ni los mínimos necesarios o requeridos, ni las circunstancias o instancias legales en que pueden reclamarse.

A partir de los noventa diversos actores han discutido la inclusión en la Constitución mexicana al derecho de un mínimo de bienestar, sobre todo entre las Organizaciones No Gubernamentales como la Red Internacional, Comunicación Acción para Derecho a Alimentarse, Fondo Nacional de Habitaciones Populares, y muy especialmente DECA, Equipo pueblo, A.C., que buscan afanosamente a través de foros, publicaciones, vía Internet, aunque con poco éxito entre la sociedad, primero sensibilizar e informar a la población sobre sus derechos económicos, sociales y culturales, para de esta manera, construir condiciones de exigibilidad y posteriormente la creación de mecanismos para hacer cumplir respetar y garantizar los convenios pactados tanto nacional como internacionalmente, por el Estado Mexicano y aumentar el gasto de las políticas sociales universales, privilegiando a grupos desprotegidos mujeres, niños, ancianos, grupos indígenas.

social era elevado. *Lo más relevante es que desde el discurso la política social era encarada como una dimensión de inversión y no de gasto.*

Durante estos años hubo un despliegue institucional para proporcionar bienestar a la población organizada, se crea El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

La política social desempeñó, entre las décadas de 1950 a 1970, una función de compensación de limitaciones de la democracia representativa, y también un valioso instrumento de control político que, en ocasiones, su diseño e instrumentación obedeció más a criterios políticos que a las necesidades reales de la población. A su vez, dichas políticas, por su gran movilidad social favorecieron la incorporación de segmentos amplios de las clases subalternas, ante todo urbanas, a las instituciones sociales y políticas.

Resumiendo, este modelo presentó y generó déficits y problemas como el clientelismo, la política y los gastos sociales ocupados como instrumento político, un asfixiante centralismo (donde todas las decisiones de política social eran tomadas por la federación), un excesivo burocratismo, que favorecía al partido político en el poder. Sin embargo, el Estado de Bienestar tuvo logros espectaculares de reducción en materia de pobreza. En América Latina la población en condiciones de pobreza se redujo de 51% a 33% del total de la población.

Mientras tanto en México según, Enrique Hernández Laos, la pobreza extrema en esos años pasó de 69.5% a 26.1% en 1981, mientras que la pobreza en general tuvo también un descenso en el periodo entre 1963-1968 con una tasa del -1.3% anual y entre 1977 y 1981 una muy rápida baja del -2.46% anual y una disminución muy acelerada del 4.6% anual. “Y de esta manera se logró reducir la pobreza en 18 años de más de las tres cuartas partes de la población a menos de la mitad. Y esta tendencia tan favorable tuvo un serio revés desde 1981;

a partir del comienzo de la instauración de las medidas neoliberales desde entonces la brecha de la pobreza aumentó⁵⁷.

La política social, gracias a su articulación en el mercado formal de trabajo, así como una incorporación al sistema de seguridad social, la extraordinaria expansión de la inversión pública en la educación constituyó, en este período, un eficaz mecanismo de movilidad social.

También existieron otros factores involucrados, como la elevación de los ingresos a los asalariados urbanos y mediante la intervención del Estado, con un sentido de desarrollo social y de redistribución por los servicios sociales y la infraestructura, así como los excedentes que el mercado no asignaba mediante la distribución primaria de ingresos.

Sin embargo, a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta se presentaron ciertas dificultades en este esquema de desarrollo y de política social, sobretodo, para incorporar a los grupos sociales más rezagados, como aquellos que vivían en el campo y comenzaron a emigrar a los centros urbanos industriales, entre 1960 y 1970.

Así es que, durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970- 1976) se impulsaron los grandes programas especiales para atender a regiones y sectores de la población marginados y en condiciones de pobreza.

ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EXTREMA

⁵⁷ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, pag. 19, Ed. Siglo XXI. Los autores son profesores- investigadores del Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México y del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma de México- Iztapalapa, respectivamente.

Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER),

En 1973, la Secretaría de la Presidencia (posteriormente se le cambiaría el nombre a Secretaría de Programación y Presupuesto), puso en marcha el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que duró hasta 1983, y tuvo como tarea fundamental abatir rezagos productivos y sociales en regiones específicas, mediante la inversión coordinada y estratégica de diferentes sectores. El objetivo final era que mediante el programa se generara un desarrollo rural integral en el campo, que permitiera aprovechar la potencialidad de los recursos naturales y mantener a la población en sus lugares de origen, para evitar la migración campo- ciudad, así como el aumento de la pobreza urbana.

El programa contaba con recursos de la Presidencia y del Banco Mundial, éstos se invirtieron para el desarrollo de las zonas más rezagadas, se les proporcionó con infraestructura física y económica; se promovió la producción agrícola, minera, pesquera e industrial y se otorgó un paquete de salud y apoyo a la vivienda, además de asesoría técnica y organizativa.

Se trataba de conseguir que toda la población alcanzara los niveles mínimos de bienestar en aspectos de alimentación, salud, educación y vivienda. A finales de 1981, el PIDER atendía a 133 microrregiones en 1,117 municipios con 7.5 millones de mexicanos y su cobertura alcanzaba 54% de la superficie nacional⁵⁸.

Cuadro 1

Objetivos del PIDER

⁵⁸ Enrique De Val, Política social y combate a la pobreza en México en El Economista mexicano, 1997, pag.109.

1. Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.
2. Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.
3. Elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado
4. Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo, que se proporcione a los habitantes rurales su acceso a la educación, salud y el bienestar en general.
5. Contribuir a la distribución más equitativa del producto social, mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.

Fuente: SARH-ONU-CEPAL (1983)

El PIDER, trató de ser un nuevo modelo de desarrollo alternativo que permitió, al mismo tiempo, un nuevo tipo de planeación estatal, desconcentrada, participativa y regional. No se concretizaron, estos planes en la práctica, y por eso, una de sus principales limitantes fue la casi nula participación campesina, casi nunca promovida en el campo mexicano.

A pesar, de los obstáculos del programa en su consolidación, retrasos en la transferencia de recursos y sus reglas poco claras de operación “el PIDER favoreció el proceso de descentralización de la administración pública, al incorporarse al Convenio Único Coordinado (CUC) instrumento de planeación, programación y presupuesto y ejecución de los diferentes programas sociales entre la federación y los estados”⁵⁹

Entre 1976 y 1982, hubo fuertes devaluaciones en nuestro país que provocaron una crisis económica. Los recursos destinados al gasto social disminuyeron, el PIDER ya no encontró continuidad y en el periodo de José López Portillo (1976-1982) se privilegiaron nuevos programas sectoriales orientados a la asistencia directa a las actividades productivas. Destacó en este rubro El Programa de la Coordinación general del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y

⁵⁹ Huerta Mendoza, Op. Cit. pag. 17.

Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El Programa de la Coordinación general del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)

Funcionó entre 1977 y 1982, durante el sexenio de José López Portillo, recuperando la experiencia del PIDER, con el objetivo de elevar el bienestar de la población marginada en regiones marginadas con la dotación de infraestructura física y social, pero con énfasis en los grupos indígenas. Entre sus programas más importantes se encontraban los de salud, educación, agua potable, abasto alimentario, caminos, electrificación, desarrollo agroindustrial, crédito, asistencia técnica y comercialización.

Los objetivos para superar las desigualdades se alcanzarían con la paz social, el acceso a un salario acorde con las necesidades de las personas, grandes inversiones públicas y la creación de instituciones sociales.

La estrategia consideraba un componente de coordinación interinstitucional reacciones y recursos entre once dependencias federales, así como convenios con otros organismos para desarrollar los programas en regiones seleccionadas. Destaca la creación de IMSS-Coplamar para otorgar servicios de salud a la población rural con baja o nula capacidad de pago que incluye ejidatarios, jornaleros agrícolas, cañeros, aunque la mayoría de ellos residentes de regiones del norte del país, mientras que las regiones indígenas del centro y sur del país no tuvieron cobertura suficiente y buena calidad en el servicio por lo que se mantuvieron las brechas en materia de salud⁶⁰.

De igual manera, se creó el Conasupo-Coplamar con la finalidad de ampliar el abasto de alimentos básicos baratos para la población de bajos recursos. Se utilizó el sistema de distribución gubernamental y la creación de tiendas rurales. El programa amplió la infraestructura social durante los primeros

⁶⁰ Adolfo Sánchez Almanza, Política Social y gasto público para la superación de la pobreza en México. El caso de Progres- Oportunidades, tesis de doctorado, 2004, pag. 99.

cuatro años de operación, sin embargo, estuvo sujeto a un diseño presidencialista, con escasa participación de las comunidades en la formulación y ejecución, sobre todo de los diferentes grupos indígenas.

A pesar, de los programas instrumentados, la gestión de los servicios sociales se rezagó ante una población creciente que demandaba servicios y que estaba fuera de la formalidad como los trabajadores informales, los jornaleros agrícolas, los colonos populares o los indígenas que carecían de capacidad de pago y de mecanismos contractuales que garantizarán su atención por el Estado⁶¹

La estrategia económica se trataba de lograr con un proceso redistributivo, mediante la generación de empleo, que dotara a las clases populares de poder adquisitivo suficiente para orientar la producción y regular el mercado, para de esta manera liberar recursos para la inversión, orientar los flujos monetarios hacia bienes de consumo básicos.

En suma, podemos afirmar que el rasgo definitorio de este gobierno y el anterior fue lograr y mantener su legitimidad a través del acuerdo entre capital y trabajo con el fin de lograr una redistribución de la riqueza que se generará entre el conjunto de los miembros de la sociedad, a través de la gran actividad económica del Estado.⁶²

El Sistema Alimentario mexicano (SAM).

Se puso en marcha en 1980, en el sexenio de Miguel de la Madrid y correspondió a la primera y más crítica fase de ajuste estructural⁶³. Fue un programa que tuvo

⁶¹ Rimez y Bendesky, Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización, pag. 54

⁶² Benito León Corona, Entre la redención y la resignación: La política social de combate a la pobreza en México 1970- 2005, pag.79.

⁶³ Los programas de ajuste y cambio estructural inician en el periodo sexenal del Presidente Miguel de la Madrid, el contenido de estos programas de ajuste económico provenían del exterior, dictados por el Fondo Monetario Internacional. El contenido puede resumirse en los siguientes puntos:

- a) Disciplina presupuestaria y reducción del déficit público.
- b) Mejorar la hacienda pública vía impuestos directos, y dejando de lado los indirectos.
- c) Ofrecer tasas de interés positivas para incentivar la inversión.

por objeto estimular la producción de alimentos básicos (facilitando el acceso a créditos y mejorando los precios de garantía, entre otras estrategias) para alcanzar la autosuficiencia y mejorar la distribución de alimentos, sobre todo para los sectores marginales.

Tuvo como objetivo primordial coordinar proyectos orientados a las zonas rurales marginadas, para que contaran con infraestructura material y de recursos suficientes para superar desventajas económicas- sociales, para participar con mejores condiciones de equidad en el proceso de desarrollo.

Debido a que el programa estaba financiado directamente por recursos petroleros, apenas duró de 1980 a 1982; su muerte fue a consecuencia de los ajustes estructurales, la crisis económica y por comprometer gran parte de los intereses económicos incrustados en la cadena productiva de alimentos. El SAM proponía el incremento de la producción de alimentos básicos para la autosuficiencia y nutrición familiar, así como establecer canales de distribución y acceso a alimentos entre los sectores de menores recursos.

El programa era visto como parte integral de la estrategia para la superación de la pobreza rural, proporcionaba apoyo a los productores de alimentos básicos, una orientación predominantemente productiva, se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural.

Comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, mediante créditos, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria agroindustrial,

-
- d) Liberalizar el tipo de cambio para hacerlo competitivo.
 - e) Apertura comercial.
 - f) Favorecer la competitividad empresarial.
 - g) Abrir el mercado al flujo de capitales.
 - h) Garantizar el derecho a la propiedad.

Los objetivos eran controlar los factores económicos considerados desequilibrantes, el gasto público deficitario entre el que se contaba el gasto social. Corona, Op. Cit. pag.83.

asistencia técnica, combate de plagas y enfermedades, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades de las pequeñas y medianas empresas.

Por ello, durante el periodo en que permaneció el SAM se obtuvieron las cosechas más altas registradas en el país, así como un incremento en la ganadería y en la pesca, lo cual respaldó el acceso a la canasta básica en mejores condiciones para muchas familias de escasos recursos⁶⁴.

Sin embargo, el programa tuvo varios problemas que redujeron su impacto, como las resistencias de algunos agricultores a adoptar los paquetes básicos tecnológicos, desacuerdos entre los funcionarios de las diversas agencias, sectores y secretarías mencionados anteriormente y la burocracia encargada de aplicar los programas específicos (especialmente los asociados con Banrural y Conasupo), así como la falta de una base social entre los productores y la oposición de los grandes intermediarios, caciques locales y empresarios de la industria de los alimentos.

No obstante lo señalado, Spalding reconoció algunos aciertos positivos del SAM durante su corto periodo de operaciones: incrementó de la producción nacional de maíz, el ahorro de mil 700 millones de dólares por concepto de importaciones que dejaron de hacerse, aumentos en el empleo y en ingreso, acceso a los alimentos considerados básicos, estableció precios de garantía, subsidio a los insumos, seguros y asistencia técnica. Sin embargo, es difícil concluir que los resultados de un programa como el SAM hayan representado en realidad los objetivos de una política social propiamente dicha o de un programa efectivo dirigido a la población más pobre. El programa falló en alcanzar sus objetivos clave, es decir, no logró distribuir de manera equitativa recursos entre quienes más lo necesitaban.

EL RAMO 26, LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.

⁶⁴ Rose Spalding, El sistema alimentario mexicano, SAM: Ascenso y decadencia, pag.342.

En los programas anteriores se reflejó un intento por pasar de un esquema centralista a uno federalista. Sus principales recursos provenían de la federación, sin embargo, las responsabilidades y recursos comenzaron a compartirse con otros dos ámbitos del gobierno: municipal y estatal. Los programas anteriores se integraron con la denominación de Programas de Desarrollo Regional (PDR), cuya intención era mantener la dirección del gasto social en manos del gobierno federal y la especificidad de los proyectos en el gobierno estatal. Para tal fin, se crearon dos instrumentos: Los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y el Ramo Presupuestal 26 Promoción Regional y Superación de la Pobreza dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Mediante el CUD se establecía que habría un solo conducto de coordinación evitando así que cada una de las dependencias federales encauzara recursos y acciones hacia los estados sin una directriz y sin responder apolíticas definidas por las áreas de política económica y presupuestal del gobierno central (...). El segundo instrumento, el Ramo 26 era el medio presupuestal único a través del cual se podían canalizar los recursos de programas acordados entre ambos gobiernos, pudiendo llevar así un orden y control de los medios económicos transferidos y de las acciones realizadas por todo el gobierno federal.⁶⁵

En el Ramo 26 se estableció el listado de programas sociales a los cuales los estados podían asignar recursos acordados en el CUD. Las aportaciones variaban desde un 15% hasta un 50%. Esta política de coordinación de programas culminó en 1998 con la creación del “Ramo Federal 33 Aportaciones Federales”. Una parte de los recursos del ramo 26 se integraron a éste último y el resto a otro ramo para mantener programas como los de “empleo temporal” y apoyo a empresas sociales.

LA TRANSICIÓN DE LOS PDR AL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

Al inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari, existían serias dudas sobre su legitimidad como presidente, pues subió al poder con el estigma del

⁶⁵ Huerta Mendoza, Op. Cit. pag. 19.

fraude electoral y un severo descontento general de la sociedad. Por tanto, no fue raro, que a pocos días de haber iniciado su gobierno se anunció el inicio del Programa Nacional de Solidaridad, el 6 de diciembre de 1988. El programa funcionó con mayor intensidad durante los primeros años del sexenio bajo los lineamientos del BM y el FMI.

Considerando que una política social activa era posible y necesaria después de los riesgos de ingobernabilidad sistemática por las elecciones presidenciales de 1988, y por los efectos de las reforma estructurales de primera generación que llevaron a la contracción del gasto público, la privatización de empresas paraestatales, la apertura comercial a través del TLCAN y el aumento del desempleo y la pobreza. El programa también operó mediante el control de líderes regionales que gestionaban obras y recursos y fue utilizado para la relegitimación del sistema político.⁶⁶

Se trató, pues de un programa que se propuso incidir en el combate y superación de la pobreza. La denominación “solidaridad” surgió para referirse a una nueva relación del gobierno con los grupos sociales más pobres, a un cambio en el modo de hacer política social.

Es decir, en las anteriores administraciones, existían mayores recursos económicos, el gobierno federal decidía, daba el dinero y ejecutaba los proyectos. Cuando los recursos faltaron, por los ajustes económicos, se dejó a las poblaciones solas con sus necesidades a resolver. Salinas, en su gira como candidato captó las solicitudes de diversos pobladores en el sentido de que no se les dotara de servicios, sino que se le ayudara a realizarlos por su cuenta. Así es como esta situación fue cooptada hábilmente: el gobierno federal ofrecía recursos, para lo que las comunidades habían decidido y ellos aportaban la mano de obra.

Se financió desde el ramo 26, con la misma la estructura administrativa y operativa, sólo ahora se añadía la función de coordinar al programa. Desde el enfoque de continuidad, se cambió el nombre del ramo presupuestal agregándole el término Solidaridad y Desarrollo Regional.

⁶⁶ Sánchez, Almanza, Op. Cit. pag. 100.

En 1989, primer año del nuevo programa, se disponía de recursos de inversión menores a los mil millones de pesos, al final del ejercicio el monto fue prácticamente el doble⁶⁷. De este modo, entre 1984 y 1993 el gobierno federal invirtió 26 mil 606 millones 866 mil nuevos pesos para combatir la pobreza en el país, a través de las áreas de Solidaridad: para el desarrollo, regional, y otros programas menores⁶⁸.

Cuadro 2 OBJETIVOS DE SOLIDARIDAD
a) Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares ⁶⁹ .
b) Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población
c) Promover y fortalecer la participación y la gestión de los organismos sociales y las autoridades locales
d) Constituir a la Solidaridad de una forma permanente de convivencia y relación de los mexicanos y en un vehículo de concertación entre el estado y la sociedad civil.
Fuente: Programa Nacional de Solidaridad.

La principal diferencia entre el nuevo programa y el anterior fue la incorporación de la participación social, se trató de recoger las formas tradicionales de organización, como los “tequios” de los grupos indígenas de Oaxaca o la “mano vuelta” de los indígenas de Tabasco.

No había una estrategia o un orden preconcebido, el programa se formulaba conforme a las demandas y necesidades se presentaban. Por ejemplo, se planteó un programa de becas y servicio médico para niños entre 6 y 12 años que cursaban la educación básica y provenían de familias de escasos recursos. Se creó igualmente Solidaridad para la Producción que consistía en apoyar a los productores agrícolas para obras sociales y productivas, por medio de un fondo proveniente del pago de los créditos rurales otorgados a los campesinos. Ocurrieron varios excesos propagandísticos, porque a cualquier acción del

⁶⁷ Huerta Mendoza, Op. Cit. pag. 28.

⁶⁸ Miguel, Badillo, 1994, pag. 26 en Fernando Morales Pineda, pag. 99.

⁶⁹ Como se puede apreciar se focalizaron los recursos a grupos objetivo, aunque por la dispersión presupuesto al alcanzó a otros sectores que no estaban en sentido estricto en condiciones de pobreza.

gobierno recibió el nombre de Solidaridad. Así, Solidaridad fueron las autopistas, los puentes, los parques, los mercados públicos.

El caos en la agrupación de programas obligó orden por lo que se separaron en tres vertientes principales:

1. **Solidaridad para el bienestar social.** Integraba a los primeros programas con mayor sentido social, como la construcción de aulas, centros de salud, agua potable, drenaje, entre otros.
2. **Solidaridad para la producción.** Programas con incidencia en aspectos productivos como el anteriormente mencionado para apoyar a la producción o el destinado a financiar proyectos productivos de mujeres como “Mujeres en Solidaridad” y sobre todo el Fondo Nacional de Empresas Solidaridad que apoyaba a micro y medianas empresas.
3. **Solidaridad para el desarrollo regional.** Como su nombre lo indica, integrado por programas regionales y los correspondientes a caminos y carreteras. Incluyo a los fondos Municipales de Solidaridad, con éstos se intentó que por vez primera el municipio recibiera recursos sin condicionamientos del Estado y los destinara a comunidades.

En conclusión, el programa de Solidaridad fue uno de los más efectivos en el cumplimiento de obras y acciones, el grado de incumplimiento fue mínimo⁷⁰. También muchos de los municipios que eran de filiación distinta a la priísta recibieron ayuda federal para realizar las obras que habían decidido, a pesar de la oposición de muchos líderes regionales del PRI. Muchos expresaron públicamente su reconocimiento a Solidaridad, mas en ocasiones llegaban recursos en contra de la voluntad del gobernador estatal, enemigo de alcaldes diferentes al suyo. Para muchos municipios fue la primera ocasión que con recursos, incluso

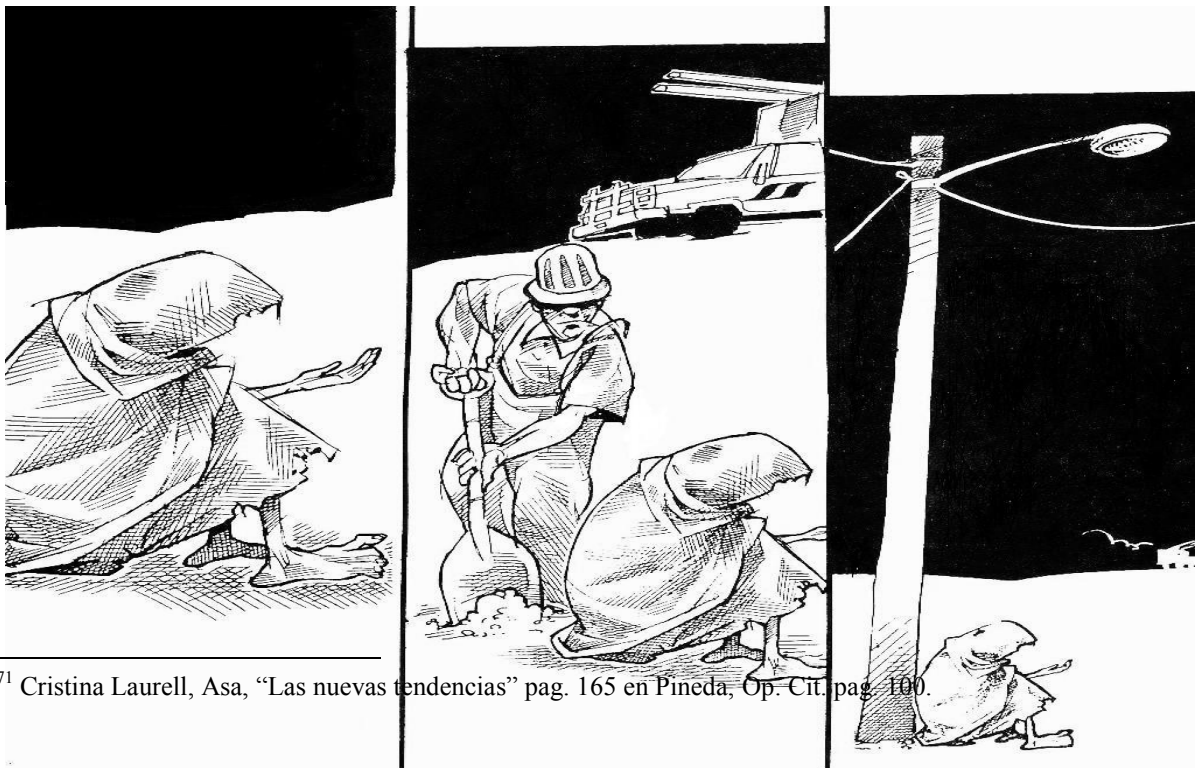
⁷⁰ En los casos que no fuera posible cumplirlos técnica o financieramente debería notificarse por escrito a los peticionarios, dándoles a conocer las razones por las que no se podía cumplir. Algunos casos anecdóticos fueron las denuncias públicas ante el propio Presidente, del incumplimiento de algún compromiso. Ninguna autoridad quería exponerse a una denuncia en los medios de comunicación del país. Esa “pinza” política fue una de las claves de la eficacia en la ejecución de Solidaridad. Huerta, Op. Cit. pag 32.

superiores a los que les correspondía en la Ley de distribución fiscal.

Uno de los aspectos negativos, fue el vacío de las normas del programa que permitían incluir prácticamente cualquier obra, que solamente en teoría eran para el beneficio de los pobres como: lienzos charros, construcción de grandes avenidas, remodelación de zonas residenciales lujosas, etc.

Se le dio muy poca importancia a la evaluación de los programas, se realizaron varios estudios específicos para conocerle impacto, pero su circulación fue muy restringida. Quizás lo más novedoso fue la incorporación de la sociedad a la vigilancia de los recursos se le llamó la “contraloría social”.

Probablemente, uno de los mayores impactos del programa haya sido la introducción de electricidad e infraestructura sanitaria (agua y drenaje) en cientos de comunidades y colonias que carecían de servicios. Pero de allí a reclamar para sí el mérito de garantizar un piso social básico constituye un desplante demagógico.⁷¹



⁷¹ Cristina Laurell, Asa, “Las nuevas tendencias” pag. 165 en Pineda, Op. Cit. pag. 100.

El Fisgón, Helguera, El sexenio me da risa, pag.115.

Pese a los esfuerzos invertidos no alivió de forma importante, la pobreza extrema, ni mucho menos, no proporcionó los requerimientos mínimos de alimentación, educación, salud y vivienda, no abatió los rezagos sociales, muchos quedaron intactos.

Esto se reflejó en el levantamiento zapatista el 1 de enero de 1994, pues a pesar de que PRONASOL había invertido en Chiapas 1973.4 millones de nuevos pesos entre 1989 y 1993 la rebelión estalló.⁷² Hecho que reveló a México y al mundo que estábamos lejos de ingresar al primer mundo, mostrando una realidad muy diferente caracterizada por un amplio número de individuos en pobreza extrema⁷³, que existían todavía en nuestro país lugares donde los terratenientes, las organizaciones criminales y el poder público actuaban sin control alguno.



⁷² Según sus propias palabras “El ejército zapatista de liberación nacional decidió levantarse ese día porque “para los indios, es una condena a muerte”

⁷³ A pesar de PRONASOL la pobreza aumentó durante el gobierno de Salinas. A principios del sexenio oficialmente se reconocían 41 millones de pobres, para 1993 se reconocieron 45 millones. El Fisgón y Helguera, El sexenio me da risa, pag. 108.



El Fisgón, Helguera, *El sexenio me da risa*, pag.178

CRISIS DEL MODELO

Fue precisamente a fines de los ochenta cuando el Estado de Bienestar, Benefactor o Desarrollista comenzó a sufrir serios embates y numerosos cuestionamientos. Mientras que el mundo se debatía en una crisis que resquebrajó la hegemonía económica de Estados Unidos ⁷⁴ y emergió un periodo de inestabilidad en que el poder económico se disputó alternativamente Alemania, Estados Unidos y Japón. El Estado de Bienestar se resquebrajó junto con los pactos sociales en que descansaba desde hace treinta años. La severa crisis económica precipitó a un déficit fiscal a varios países latinoamericanos que llevó a

⁷⁴ Deterioro que se consolidó en 1985 cuando Estados Unidos se convirtió en una nación deudora neta, situación que no ocurría desde 1914.

la bancarrota a varias empresas, aumentó el desempleo y la pobreza en la región. Y se hizo indispensable solicitar préstamos a organismos internacionales como el FMI y el BM.

Con esto se inició la era de los programas de ajuste y cambio estructural. Una amarga receta que llegó del exterior y que no había más opción que cumplir o apostar a una crisis mundial de dimensiones desconocidas. La receta económica vendría de manos del llamado “Consenso de Washington” que plantearía los principios que habría de seguir México y el resto de los países que sucesivamente caerían en problemas de pago con el FMI, como principal garante de su cumplimiento.

Entre los principales acuerdos estaban la disciplina presupuestaria y reducción del déficit público, lo que equivalió a una reducción de inversión en la política social, sobre todo a la de corte universal, para focalizarla y dirigirla a quienes reconsideraba más afectados por los ajustes; para equilibrar la balanza de pagos, reducir con lo anterior, el principal agente deficitario, el sector público. Solamente así se financiarían con capitales privados el crecimiento de los países endeudados, con la eliminación de gastos donde fuera posible, y esto sería garantizaría cumplir con los compromisos de pago internacionales.

La propuesta encajaba a la perfección con las nuevas líneas de pensamiento internacional y con las políticas en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América. Propuestas y políticas, que aparentemente tuvieron razón de ser, con el posterior derrumbe de los países socialistas y fin del paradigma marxista a finales de los ochenta. A la par de este acontecimiento, llegó una fulminante ola al mundo: La globalización, la internalización del capital extranjero como triunfador indiscutible sobre las cenizas del esquema del socialismo real.

Con estos antecedentes nació una nueva era; la constitución de organismos supranacionales. Es decir que las políticas sociales en México, no gozarían ya, de tanta independencia como en el Estado de Bienestar, sino que como ya hemos visto en párrafos anteriores, muchas de ellas comenzaron a gestarse en las

recomendaciones de estos organismos, cuya prioridad es disminuir el déficit en las políticas fiscales. Las políticas de bienestar a las que se tienen derecho como ciudadano se transformaron en asistenciales dirigidas a los grupos excluidos del mercado.

Después de su ruptura, el estado de Bienestar, recibió sus más duras críticas, se le atribuyeron todo tipo de culpas: que sus amplias políticas sociales habían conducido a una severa crisis fiscal debido a sus estructuras obsoletas, a sus formas burocráticas y autoritarias, a un exacerbado centralismo y populismo, que condujeron a la larga a un aumento de la pobreza en todo el mundo.

El paulatino desmantelamiento de las estructuras del Estado Social, sucedieron importantes cambios ideológicos. Hubo una maniqueización del Estado Social. El modelo neoliberal⁷⁵ hizo un gran esfuerzo para deslegitimar la acción del Estado. La idea del Estado se asoció al de corrupción, ineficacia para cumplir las funciones más mínimas, despilfarro de recursos todos ellos graves errores en países latinoamericanos.

Se proyectó la idea de que toda acción llevada en el terreno público sería negativa para la sociedad y que al contrario la reducción al mínimo de las políticas públicas y la entrega de funciones al mercado llevaría al reino de la eficiencia, a la solución de los principales problemas económicos-sociales existentes. El fracaso de los países socialistas, la caída del muro de Berlín, dio fortaleza a sus argumentos. La economía había que dejársela a los empresarios y el Estado debía sólo cuidar que las condiciones para el desarrollo de las empresas fueran las más adecuadas, es decir, el mercado y sus agentes generarían las condiciones necesarias para el desarrollo.

⁷⁵ Neoliberalismo: de forma básica podemos definirlo como la tendencia a transformar el modelo económico al enfatizar la gestión como una gestión técnica, de expertos, centrada en el control de las variables macroeconómicas, bajo el supuesto de que intervenciones amplias del Estado en la actividad económica generan distorsiones que alteran su funcionamiento. Este vocablo es un híbrido formado por diversas ideologías y teorías económicas.

Según los argumentos neoliberales el Estado Social, al cubrir la mayor parte de las necesidades del individuo "mata la motivación para trabajar y a largo plazo tiene efectos negativos sobre una población siempre creciente que enfrenta necesidades más y más diferenciadas"⁷⁶, y que impedía que el individuo desplegara sus capacidades ante un Estado omnipresente que entregaba indistintamente acceso a los bienes y servicios básicos, e impedía la formación de una sociedad participativa en fin que la sociedad creciera y por tanto era urgente una "reforma del Estado".

En México la reforma del Estado en nuestro país ocurrió en el sexenio salinista (1988-1994), como una antesala del modelo neoliberal que se implementaría con sus medidas. La reforma consistió en "minimizar la acción del Estado mediante ajustes macroeconómicos, privatización de las empresas que eran propiedad del Estado, conocidas como paraestatales y disminución drástica del gasto social destinado a la seguridad social, la vivienda, la capacitación y todos aquellos rubros de atención y cobertura universales, es decir los dirigidos a toda la población en general"⁷⁷

Según esta óptica el Estado debía impulsar una transformación productiva, una reforma política y una nueva política social que pusiera como elemento fundamental la relación de corresponsabilidad entre Estado y Sociedad. Entre 1988 a 1994, se privatizaron empresas, se desmanteló el sector público, hubo una apertura económica del país asimétrica al mercado mundial.

La política social cambió, se conservaron algunos esquemas de demanda universal como la seguridad social, la salud y la educación, sin embargo, se abandonaron las funciones de promoción e integración social. El Estado reorientó

⁷⁶ Bernardo Kliksberg, Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina, en El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado, pag. 9, INAP, México, 2000.

⁷⁷ Gerardo, Torres Salcido, El combate a la pobreza en México, Entre la asistencia y la participación, Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 2000, pag. 136

su acción a la búsqueda de interlocutores directos y fácilmente localizables por su condición de pobreza, tales como los indígenas, campesinos, minifundistas, sectores urbano-populares y mujeres.

La reforma salinista significó el principio de la separación de la política económica respecto a la política social, y aunque en su sexenio la pobreza no aumentó significativamente⁷⁸, este hecho tan trascendente haría en el futuro del país la caída de los niveles de bienestar en la población. A partir de ahí la política social ya no fue enfocada como una garantía de acceso a bienes públicos por encima de la esfera del mercado (como una definición clásica lo haría).

Esta concepción implica un reconocimiento de la separación entre política económica y social. Política económica para el crecimiento y social para fomentar la equidad, en lugar de la igualdad; para contener los efectos negativos del mercado. El concepto de desarrollo social se diluyó y cedió terreno al de compensación social, desde entonces existe un desfase completo entre la política económica y la política social.

El mejor ejemplo es que el modelo neoliberalista, por un lado, fomenta los programas de combate a la pobreza extrema en el ámbito rural y, por otro, la liberalización comercial en todas las órdenes. La política social asume un carácter eminentemente asistencial apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema.

La política social se encaró como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos “inicialmente negativos” del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de la población. Y eran inicialmente negativos, porque en un corto plazo se esperaba que la reactivación y el

⁷⁸ Debido a su programa de asistencia social Solidaridad, que tuvo varios aciertos y se explicará, en que consistió posteriormente.

saneamiento de la economía de mercado generaran los equilibrios básicos, la llamada “derrama económica” daría frutos y beneficiaría a toda la población y solamente quedaría una pequeña proporción necesitada de atención pública.

Aunque a ésta afirmación tan optimista quedaría rebasada por los hechos, pues en 1980, según la CEPAL, el 41% de la población latinoamericana estaba ubicada por debajo de la línea de la pobreza (dos dólares diarios según el Banco Mundial para la región de América Latina), y en el 2000 fue del 50%. Por tanto, la teoría del derrame, en la que el crecimiento económico mejoraría a todos, no se ha realizado y si ha generado un aumento en la desigualdad social.

Y es que el efecto del derrame no se genera espontáneamente, sino que es el resultado de la intervención del Estado mediante políticas específicas que expresen las demandas de sectores amplios de la ciudadanía empobrecida. Frente a un mercado rígido y al sesgo de las políticas públicas, es poco lo que la política social, incluso en sus más altos niveles de elaboración técnica, puede realizar. “*Estamos pagando los errores del pasado*’ es la más inspiradora respuesta de los ministros y funcionarios de economía cuando se les confronta con las reiteradas demoras del efecto derrame” ⁷⁹

En el modelo se ve a la política social ligada al desarrollo de actividades microempresariales, como los “changarros”, propuestos por Vicente Fox, que son actividades unipersonales muy inestables, en general desempeñadas en situaciones absolutamente precarias, carentes de condiciones empresariales, de competitividad que la mayor parte de ellas acaban en la marginación y el olvido. Aún así, ante la adversidad algunos de los destinatarios de los préstamos y asesoramiento técnico han logrado salir adelante y mantienen viva la esperanza y la fortaleza de los argumentos a favor de este tipo de programas.

⁷⁹ Pedro, Vuskovik, “Veinte proposiciones de síntesis sobre pobreza y desigualdad en América Latina”, Cap. III, en La pobreza, desafío teórico y estratégico, pag. 5, Cuadernos de economía, IIE, UNAM, 1999.

LA POLITICA SOCIAL EN EL NEOLIBERALISMO

La política social en nuestro país resulta estrechamente ligada a la evolución de las coyunturas políticas: proximidad de elecciones, conflictos políticos o sociales, manifestaciones de malestar o descontento.

Lo que en fondo ha ocurrido es una desvalorización de la política social, en donde “la única política social es la política económica”⁸⁰ una visión en la que es vista como complemento menor de políticas que tienen que ver con el desarrollo productivo, los equilibrios monetarios, el crecimiento tecnológico, la privatización. Se percibe como una concesión a la política para calmar los ánimos y demostrar que se están haciendo cosas en ese frente, pero cuantas menos concesiones mejor. Los recursos a lo social deben ser muy acortados y destinados a fines muy específicos.

Hay tres características fundamentales de la política social, estrechamente relacionadas entre sí, aunque muchas de ellas ya las hemos mencionado anteriormente:

PRIVATIZACION.- La privatización implica el abandono de la noción de servicio público y su remplazo por la de operación mercantil orientada hacia la ganancia. La privatización se fundamentó en la necesidad de aliviar la crisis fiscal, incrementar la eficacia de la oferta de servicios y evitar el despilfarro. La privatización incide en el aumento de precio de los servicios, las pensiones y jubilaciones son el terreno en que la privatización se encuentra más desarrollada.

El problema en nuestro país, fue que la privatización quedó en manos exclusivas de los bancos después de su reprivatización. Es decir, se crearon cuasimonopolios que bloquearon más que permitieron el desarrollo económico, la privatización puede introducir irracionalidades mayores que las que combate.

⁸⁰ Kliksberg, Op. Cit., pag. 8.

La eficiencia de la privatización usualmente depende de la capacidad reguladora del Estado, y ese no es el caso de América Latina, donde el Estado ha renunciado a esa función y favorecido la constitución o consolidación de estructuras oligopólicas. En consecuencia, la política social puede resultar modelada en función de la capacidad de presión de grupos e intereses particulares (laboratorios medicinales, empresas comercializadoras, grandes clínicas privadas, organizaciones de profesionales y otros).

La privatización de los servicios sociales es inequitativa, pues sólo los grupos de mayores recursos pueden hacerse cargo de sus costos, por eso hay resistencia generalizada a la privatización de servicios que son vistos por sectores de la población de ingresos bajos y medios como un derecho adquirido.

El supuesto ideal en el que lo privado iba a aliviar a corto plazo la pobreza, resultó una falacia, al contrario aumentó la pobreza y agudizó las desigualdades. Además en el momento de privatizar, casi siempre se busca privilegiar a un grupo en específico y no a toda la población por igual.

Existen ejemplos que la reducción de la acción estatal en campos claves como salud y educación, entre la población de bajos recursos, puede llevar a grandes desastres: En Tanzania siguiendo la recomendación del Banco Mundial, se introdujeron aranceles en educación primaria. El resultado según la Iglesia Evangélica Luterana fue un inmediato descenso en la asistencia a la escuela y los ingresos de las mismas fueron la mitad de los previstos.

DESCENTRALIZACION⁸¹.

⁸¹ Descentralización: puede definirse como el proceso de traslado de capacidades y competencias de decisión y de gestión de las Instituciones de gobierno federales a los gobiernos estatales y locales para, este es el supuesto, mejorar (eficientar) el desempeño del aparato público al acercarlo a los ciudadanos donde se

En respuesta a las críticas a la centralización del modelo anterior, la descentralización busca que decisiones referidas a la política social, sean asumidas por organismos gubernamentales de menor nivel –provincias, estados, locales departamentos, municipios. En líneas generales la descentralización ha afectado mucho más la ejecución de los programas que antes cuando no estaba. Lo que ha sucedido es una descentralización más operativa, que política, preocupada sólo por o alcanzar mayor eficacia en el uso de recursos, la mayor parte de las veces, escasos.

El paso de un esquema de centralización fuerte a otro descentralizado es siempre complejo y toma tiempo, sobre todo cuando las estructuras centralizadas llevan más de un siglo de funcionamiento y se reproducen en la mentalidad de los actores implicados.

En particular en el caso de los municipios, que es el nivel básico de gobierno, deben hacerse cargo casi de un día para otro, de un paquete amplio de servicios sin contar con los recursos organizativos, administrativos, y no se diga, humanos financieros, y materiales. Para ello, la formación de capacidades organizativas y administrativas demanda algo más que personal y recursos materiales o financieros.

El esquema neoliberal hace hincapié en la participación de los usuarios, se asume que dicha participación de la gente en los proyectos ofrece más perspectivas de éxito que un diseño vertical y centralista, pero apela a que la participación de la gente obedece no sólo a un afán democratizador, sino asimismo a la necesidad de reducir costos operativos mediante el uso de mano de obra gratuita. Por último, la descentralización sin la presencia de un Estado central con decisión política de corregir desigualdades, abandona a su propia suerte a los sectores sociales más débiles.

encuentran y disminuir la presencia innecesaria del propio Estado.

FOCALIZACION

Se trata de un tránsito de las políticas de acceso universal hacia este paradigma, de segmentación de las poblaciones beneficiarias para incrementar la eficiencia del gasto social, es decir favorecer a los más necesitados con la “medición efectiva” de los resultados o impactos de los programas sociales.⁸² La focalización supone la necesidad de la evaluación permanente.

La reforma de Estado trajo consigo nuevas instituciones y el diseño de políticas ad hoc para administrar los beneficios y subsidios, para distribuir los fondos de inversión social o subsidios asistenciales, como Sedesol⁸³, y los programas y ramos que se incrementaron para el combate de la pobreza.

Para el gobierno, la prioridad ha sido combatir la llamada pobreza extrema a partir de un incremento del gasto público. En 1989 éste representaba el 5.7% del

⁸² En ocasiones con mediciones no tan efectivas, sino más bien convenientes al mismo sistema, y realizadas por la misma institución que las creó, en este caso SEDESOL.

⁸³ El 29 de diciembre de 1976 se hacen modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con objeto de crear la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), con las atribuciones principales de atender la problemática que se presentaba en torno a:

a) Desarrollo urbano y los asentamientos humanos.

b) Problema ecológico de la vivienda.

Seis años después, en el diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya atribución primordial era la de: "atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología".

Diez años más tarde y con su publicación en el diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992 se crea a partir de la fusión de la SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), quien manejaba el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *basando su estrategia de combate a la pobreza en el Programa Nacional de Solidaridad y buscando establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad.*

Su misión es impulsar la realización de proyectos que promuevan y fomenten el desarrollo social y humano a través de acciones de servicio social comunitario que mejore las condiciones de vida de la población.

Ejes Rectores:

- *Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.*
- *Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.*
- *Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.*
- *Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.*
- *Generar una política social con, de y para los pobres.*

Programas que coordina actualmente la SEDESOL:

3x1 para migrantes, 70 y más para adultos mayores, Jornaleros agrícolas, Programa de empleo temporal, Red de estancias infantiles, Programa Hábitat, Programa de Microrregiones, Programa de espacios públicos, **Oportunidades**, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fonart Fondo Nacional para el Fomento de las Artes, INAPAM Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, INDESOL

Producto Interno Bruto y para el año 2000 llegó a su máximo histórico (en ese instante) con el 9.4% del mismo.⁸⁴

Con lo anterior, se busca garantizar, hasta donde sea posible, que los recursos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos. La focalización hace eco de las críticas al esquema keynesiano-fordista, en el que las políticas, basadas en el principio del universalismo, no alcanzaban a los más necesitados que eran trabajadores rurales y del sector informal principalmente; debido a su ubicación fuera de las instituciones, de ahí que las políticas además de focalizadas, deben ser selectivas.

El supuesto que se plantea es que, más que a las críticas al esquema keynesiano-fordista, la focalización responde a la necesidad de confrontar la diversidad de los problemas sociales con fondos recortados. Ejemplos típicos de programas focalizados son los fondos de inversión social, que apuntan a resolver, en el corto plazo, situaciones de pobreza extrema que pueden derivar en tensiones sociales o políticas. Abarcan un espectro amplio de acciones: generación de empleos temporales, asistencia, capacitación laboral, apoyo productivo, infraestructura, básica, complementos alimentarios saneamiento, etc.

Los recursos son asignados a organismos administrativos o políticos con gran autonomía y se margina a los burocratizados o ineficientes ministerios del ramo. El financiamiento de los programas proviene fundamentalmente de fondos externos: donaciones, créditos muy blandos.

La focalización obedece, al famoso ajuste macroeconómico ya mencionado y a las “recomendaciones” de los organismos financieros internacionales y de las elites empresariales por adecuar la acción social del Estado a los criterios de

⁸⁴Las cifras más recientes contra el combate a la pobreza extrema se tratarán en el capítulo 3.

eficiencia y a las nuevas prácticas gerenciales que forman parte a su vez de la nueva oleada modernizadora.

En la realidad, la focalización no ha dado resultados ni tangibles, ni cuantificables en el alivio de la pobreza extrema, pues son los grupos con mayor organización los que captan mayores recursos, tal como se critica al estado social. Es difícil redireccionar hacia los pobres el gasto que antes llegaba a los grupos medios, pues no es fácil que se organicen por falta de experiencia y por su propia vulnerabilidad.

Además no son pobres quienes diseñan los programas y no pueden expresar sus opiniones, ni sus carencias más apremiantes, sino quienes las diseñan son los técnicos de clase media o los funcionarios de organismos internacionales, que en ocasiones no tienen la suficiente sensibilidad, interés o experiencia para retomar las demandas sociales.

Otras veces, la focalización tiene límites operativos: por ejemplo, los programas de becas alimentarias de PROGRESA seleccionaban a escuelas ubicadas en zonas pobres, pero no seleccionaban a los niños de familias pobres dentro de esas escuelas, y por supuesto no alcanzaban a la población infantil no escolarizada.

En conclusión la deslegitimación de la acción del Estado lleva a graves consecuencias como la desaparición paulatina de políticas públicas firmes en campos como los sociales. Aumenta la pobreza y la desigualdad y limita las posibilidades de un crecimiento sostenido.

Si en el pasado existió demasiado o poco Estado, hoy en día, esa discusión ya no importa tanto, es una discusión que debe ser superada. Sí, debe existir un Estado que sirva como agente central para distribuir y redistribuir a favor de las poblaciones desfavorecidas, para enfrentar los conflictos que se generen por la redistribución y la distribución en los planos nacional e internacional.

La versión del estado omnipotente demostró tener límites. Sin embargo, el proceso de eliminación de numerosas funciones del Estado, de reducción a niveles mínimos en muchas de sus capacidades de acción en las diferentes áreas sociales y la entrega de sus funciones al mercado, no llevó al ideal supuesto al contrario agudizó las diferencias y la pobreza.

Las dos polarizaciones han conducido a callejones sin salida. El estado solo no puede resolver los problemas, pero su minimización los agrava. Stiglitz ha llamado la atención sobre “las fallas del mercado”, su tendencia a generar desigualdades. Más allá, de una vuelta a un Estado obeso y paternalista. Es imprescindible proponer reformar y mejorar la eficiencia estatal y erradicar la corrupción, pero para ello, es necesario avanzar, construir administraciones públicas abiertas a la participación comunitaria, bien administradas con carreras administrativas estables fundadas en el mérito.

Sin embargo, más allá de una redefinición de las facultades del Estado, las políticas sociales deben también de cambiar de perspectiva, porque en el marco actual, la política social presta atención a las víctimas del ajuste “temporal”, trata de impedir que se hundan más en la privación, pero de ahí a ayudarlos a salir de la pobreza, existe un largo trecho.

Más parece que la política social tuviera una función bomberil: La de “apagar el fuego” en situaciones “irritantes y molestas” que pudieran quebrar la delicada estabilidad social y crear factores de inseguridad que afecten negativamente el precioso flujo de fondos financieros externos, y cuestionen la gobernabilidad del modelo imperante. Actúa en situaciones límite, que pueden convertirse en foco de tensión política, en germen de revueltas sociales.

A modo de conclusión de este capítulo, el concepto de pobreza influirá en las estrategias efectivas del Estado para combatirla, puesto que es más fácil culpabilizar y responsabilizar a los pobres de su pobreza, por ser poco

emprendedores, por vagancia, mal comportamiento, etc. y no cuestionar a la política social del Estado.

Las políticas sociales a lo largo del siglo XX, como pudimos apreciar cambiaron y estuvieron muy ligadas a los vaivenes de la economía mundial, sin embargo, la población marginada fue la que más sufrió con los ajustes estructurales para hacer frente a las continuas crisis.

En el inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, una severa crisis abatió el país y se creó un nuevo programa que permitiera a los pobres amortiguar un poco el impacto de esta, así surge el Progres- Oportunidades; tema de nuestro siguiente capítulo, donde contextualizaremos los inicios del programa, sus principales características y la importancia de la evaluación como una instancia legitimadora para el Estado.

CAPITULO II

LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS PARA POBRES EN PROGRESA Y OPORTUNIDADES



Patricio, Milenio Diario, lunes 27 de mayo 2002. Tira cómica proporcionada por el autor.

En el capítulo anterior se contestaron las preguntas de qué es la pobreza y cómo ésta se ha contestado de manera distinta dependiendo de la ideología político económica imperante y ésta influye en las políticas sociales que serán implementadas.

También se analizó la trayectoria histórica de las políticas sociales en México y la manera que éstas se articulan con la política económica imperante en ese momento. Y como el paso de un Estado benefactor a uno neoliberalista no resolvió el problema de la pobreza y la desigualdad, sino que por el contrario la agudizó, y aunque en el sexenio de Vicente Fox, hubo un discurso triunfalista, puesto que las cifras de pobreza extrema descendieron⁸⁵, en realidad, existe todavía una gran distancia para resolver, por lo menos en su mayor parte, el problema de la pobreza en México.

En el presente capítulo se pretende mostrar las características en común de los programas Progres y Oportunidades, y sus diferenciaciones entre sí, que no son tan amplias, pues incluso Oportunidades se planteó como una continuación de Progres. Posteriormente, se analizará conceptualmente la evaluación en las políticas públicas y la importancia de ésta en el diseño (sus diferentes tipos, formas y pasos) e implementación de Oportunidades, para terminar con la propuesta de Eugene Bardach: los 8 pasos para el análisis de las políticas públicas, la cual será nuestra base para la crítica a las evaluaciones de Progres-Oportunidades.

POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN EN MÉXICO (1995-2000). EL CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL

Al término de la administración de Carlos Salinas de Gortari, los mexicanos enfrentamos una severa crisis, fruto de la política económica neoliberal imperante a nivel mundial. La explicación oficial se basó en que la deuda interna gubernamental en valores, en poder en residentes en el extranjero, ascendía a

⁸⁵ Según SEDESOL el número de pobres en México disminuyó en 3.5 millones de personas entre el 2002 y el 2004. Es decir, de 52 millones en 2000 bajó a 48 millones en 2004.

19.575.9 millones de dólares. Al mismo tiempo la deuda pública externa con vencimiento en 1995 era de 20,017.9 millones de dólares a los que el país tenía que hacer frente con unas reservas muy disminuidas. En total compromisos por cerca de 40, 000 millones de dólares a los que el país tenía que hacer frente, con unas reservas muy disminuidas⁸⁶

En realidad el origen de la crisis se debió tanto a factores internos como externos. De los primeros se puede señalar como el déficit del saldo en la cuenta corriente, el crecimiento del financiamiento con recursos del exterior, la sobrevaloración del peso sobre el dólar y el financiamiento del gasto público con instrumentos pagaderos en dólares, pero convertibles en pesos, de lo que supuestamente no estaba enterada la administración entrante.

Entre los factores externos encontramos la búsqueda de altas tasas de interés y utilidades a muy corto plazo lo cual llevo a los inversionistas a infravalorar las cifras reales de la economía. Esto llevo a crear una confianza irreal e interesada en el régimen, que se desmoronó ante lo que no parecía ser más que una ampliación de la “banda de flotación”.⁸⁷

¿Quiénes fueron los culpables de esta crisis? En primer lugar fue producto de la voracidad de los capitales financieros, de no ser por su presencia masiva, no hubiera sucedido una catástrofe de tal magnitud (aunque sin ellos no se hubiera alcanzado un crecimiento). Los analistas y la prensa alimentaron su confianza y cuando fue necesaria mantener los capitales en espera, para no dañar tanto la economía, simplemente se retiraron. Se puede decir entonces que el culpable es el propio diseño del sistema económico internacional, que reclama el libre flujo de los capitales y la eliminación de todas las barreras para su circulación.

⁸⁶ Gerardo Huerta Mendoza, Op. Cit, pag. 11.

⁸⁷ El nuevo gobierno que comenzó el 1º de diciembre de 1994 decidió devaluar el sobrevaluado peso en un 15% al enterarse que las reservas internacionales de dólares estaban agotándose vertiginosamente, pero el nuevo margen de cotización fue inmediatamente rebasado, obligando a declarar la libre flotación de la moneda., que suponía una ligera y controlada devaluación, que provocó el pánico entre los inversionistas y la fuerte salida de capitales. El peso perdió la mitad de su valor con relación al dólar, convulsionó los mercados internacionales - conocido como efecto Tequila- y colocando a las finanzas mexicanas al borde del colapso. Lo más grave para la comunidad económica internacional, fue que México no podía hacer frente nuevamente a sus compromisos en moneda extranjera.

También las autoridades de los países receptores que buscan el crecimiento económico apoyados en exceso en capitales extranjeros a los que no pueden controlar y ni siquiera pedirles que limiten su entrada, pues sería interpretado como un signo de debilidad y una invitación a retirarse⁸⁸. A todo lo anterior hay que agregar la crisis bancaria y su costoso rescate, con recursos públicos, como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). El enorme endeudamiento representó el pago de intereses tan sólo en ese año de 59, 471 millones de pesos, monto superior al conjunto de programas dirigidos a la población más pobre del país.

La severa crisis generó un aumento de la pobreza en nuestro país, obligó al reciente mandatario, Ernesto Zedillo Ponce de León, a realizar ajustes a la política social para elevar el bienestar social y lograr una mejor calidad de vida de la población. Sin embargo, estos propósitos no pudieron realizarse, porque nuestro país continuaba arrastrando una deuda externa que lo obligaba a cumplir con compromisos internacionales. Principalmente con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, organismos que en varias ocasiones han obligado al país a poner en marcha una serie de cláusulas que repercuten directamente sobre el desarrollo y bienestar de los mexicanos.

De igual manera la inestabilidad social se manifestó en conflicto regionales como los de Chiapas; la huelga que paralizó la Universidad Nacional Autónoma de México, así como las protestas de campesinos productores de café, caña, frijol, maíz, piña que demandaban mejores precios a sus productos. Como se puede apreciar era un escenario totalmente caótico que obligaba de manera urgente a la formulación e implementación de una política social que paliara los destrozos ocurridos por la crisis.

LA GÉNESIS DE PROGRESA OPORTUNIDADES.

⁸⁸ Las consecuencias económicas de la crisis de 1994 se pueden resumir en: Caída drástica del PIB en 6.2 por ciento, desaparición tan sólo en 1995 de más de un millón de empleos. Caída de los salarios en 14.8% en 1995 y 39% en 1997, crecimiento de las deudas de los particulares por el aumento desproporcionado de sus intereses. Op. Cit, Huerta Mendoza, pag 12.

El origen del Progresá se encuentra en las críticas hacia el anterior programa, Solidaridad, y se generaron por el enfrentamiento político entre el ex presidente, Carlos Salinas de Gortari, y el nuevo mandatario Ernesto Zedillo Ponce de León; las presiones hacia el programa surgieron por la concentración de recursos y capacidad de decisiones en la Secretaría de Desarrollo Social y la discrecionalidad de su manejo que afectaba a otras áreas del gobierno federal. Los gobiernos estatales veían la oportunidad durante el cambio de administración de obtener recursos sin restricciones y así poder dirigirlos hacia aspectos más vinculados a los propósitos de sus estados.

Si en el sexenio previo, Solidaridad había privilegiado una orientación horizontal, para que cruzara la mayoría de las políticas sectoriales, ahora se proponía volver a una mayor orientación de carácter sectorial. Si en la primera se permitía una mayor efectividad al controlar directamente el sentido del gasto, ahora se imponían criterios presupuestales de orden y control.

Uno de los principales cambios se dieron en el ramo 26 del Presupuesto de la federación, a partir de 1996 se cambió al nombre por el de “Superación de la pobreza” quitándole el concepto de desarrollo regional y por supuesto el de solidaridad. Se comenzó un discurso que ponderaba el criterio eficientista, con el fin de evitar la derrama de recursos a poblaciones que no necesitaran de los programas de combate a la pobreza, asimismo se redujeron los montos asignados al gasto de salud, educación apoyo a campesinos y carreteras entre otros.

Durante el primer año de la nueva administración la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se dedicó a revisar los esquemas operativos de todos los programas dirigidos a los sectores más pobres de la población y a reformular su inclusión en el presupuesto federal y en la estructura administrativa.

Uno de los cambios en ese aspecto fue pasar del organismo descentralizado Conasupo a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), los

programas de carácter alimentario y de abasto como el dirigido a proporcionar de manera gratuita un kilogramo de tortilla, el creado para ofrecer leche a precios subsidiado y el abasto de productos básicos y de consumo general al sector rural.

Al principio el nuevo sexenio se inició un proyecto piloto, que consistía en entregar por medio de una tarjeta de débito los recursos que antes las familias recibían como alimentos en forma de tortilla y leche subsidiada. Con la tarjeta podían comprar una gama más amplia de alimentos en los centros afiliados. La condición a las familias sería llevar a los niños menores de 5 años a revisiones médicas mensuales para verificar su estado nutricional y de salud. Los resultados obtenidos en tres ciudades seleccionadas: Campeche, Champotón y Ciudad del Carmen fueron satisfactorios y permitieron la formulación de una propuesta que se sometió a la consideración del Presidente de la República.

Después de varias discusiones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SEDESOL y organismos como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se realizó un documento que se presentó ante el Presidente y obtenida su aprobación se inicia el diseño del nuevo programa.

Después de la prueba piloto de Campeche se inició el programa en agosto de 1997. Existió un debate previo marcado por dos puntos de vista distintos: el de la SHCP principal promotor del nuevo programa, que ponía todo el énfasis en la reordenación de los programas sociales y en la focalización y el otro, defendido por SEDESOL, que pretendía continuar con las políticas de regionales.

Alrededor de este punto de vista, estaban otros organismos implicados, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), y el DIF. Así como los operadores de los programas de leche subsidiada, tortillas gratuitas y abasto rurales y los asistentes técnicos en materia de identificación de familias asistía el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Del conflicto intergubernamental a la formalización del nuevo programa: PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación).

El argumento central de PROGRESA era que el mecanismo para romper el círculo vicioso de la transmisión de la pobreza es la educación y se indica que “mediante

esta se alcanza la mayor productividad de las personas, posibilita el acceso a los mercados de trabajo mejor remunerados y permite una vida social y cultural más plena”⁸⁹.

Los componentes del programa fueron básicamente tres: La asistencia escolar a la educación básica, el cuidado nutricional de los pequeños (menores de dos años) y la atención médico familiar. La unión de lo anterior, permitía que una familia fuera seleccionada y recibía un ingreso económico mensual. Las familias que accedían al Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) sólo recibían apoyo si acudían al servicio médico y mantenían a los hijos en la escuela. En un principio PROGRESA definió al campo, como el ámbito para la acción dirigida a dotarlos de los insumos mínimos indispensables para su inserción en el mercado, se planteó que a los pobres se les debe dotar de educación, salud y alimentación para su inserción y éxito en el mercado.⁹⁰

Lo que importa es que los individuos sean dotados de un capital humano, para que sean capaces de maximizar su bienestar, a través del mercado. La lógica con estas acciones es que puedan incorporarse más rápidamente al sistema de empleo para salir de la pobreza.

Los planteamientos principales del programa desarrollados fueron basados en las ideas del capital humano de Theodore W. Schultz, para él la cuestión de la pobreza, tiene principalmente sus orígenes en el agente humano, por tanto si “se invierte” para mejorar la calidad de la población en atención a los niños, experiencia laboral, doméstica, la adquisición de habilidades mediante la escolarización, y otras inversiones en sanidad, escolaridad, las perspectivas económicas y de bienestar de los pobres aumentan. “Este tipo de inversiones, en

⁸⁹ Sedesol, 1998, pag.12

⁹⁰Aunque la efectividad de este tipo de políticas, que se han llamado asistencialistas, tienen mucho de discutible.El asistencialismo es una política destinada a construir una relación social de dominación para generar una cultura política de dependencia de los asistidos del Estado, de los políticos y/o de la generosidad de los ricos. En vez de promoverse acciones basadas en la emancipación de las personas sobre sus condiciones materiales precarias, en cuanto a solidaridad y reciprocidad basado en derechos y no en caridad en el caso de los ricos. En el régimen neoliberal el gasto social se focaliza y en los pobres extremos, mientras tanto, con las medidas flexibilizadoras laborales, se expande el desempleo abierto, el subempleo y se deterioran las condiciones de trabajo.... es decir, este régimen favorece la creación de nuevos pobres y con el asistencialismo les hace creer que los ayuda. Así, lo que a las personas les corresponde como un derecho. Ahora parece que lo tienen que agradecer como un favor. Estas políticas no resuelven el problema de fondo luchan contra los efectos de la pobreza como desnutrición, analfabetismo, inseguridad pública. Torres Salcido, Gerardo, “El combate a la pobreza en México, entre la asistencia y la participación” en Revista Venezolana de Economía y ciencias Sociales, septiembre-diciembre 2000.

los países de bajo nivel de renta, han obtenido éxito en lo que se refiere a mejorar las perspectivas económicas, cuando no se han visto disipadas por la inestabilidad política^{91, 92}.

Con PROGRESA comienza una nueva era en las políticas sociales la focalización a familias, estados y regiones más pobres. La focalización se conceptualiza como un instrumento cuyo objetivo principal es alcanzar a la población en condiciones de pobreza con los beneficios de alguna acción determinada. Es decir, dirigir deliberadamente los recursos a los individuos más pobres⁹³. Según algunos organismos internacionales, se favorece la credibilidad y transparencia de las acciones política social al cumplir con el principio de apoyar a quienes más lo requieren, en contraste con orientaciones clientelares⁹⁴.

Se conservaron los esquemas de demanda universal (como seguridad social, salud y educación), pero hubo modificaciones en algunos ramos de la política social, como salarios y vivienda. El Estado abandonó sus funciones tradicionales de promoción e integración social, reorientó su acción a la búsqueda de interlocutores directos y fácilmente localizables por su condición de pobreza, tales como los indígenas, campesinos, minifundistas, sectores urbano-populares y mujeres.

A partir de entonces, la política social, puede ser separada en dos grandes grupos, el primero orientado a todos los sectores de la sociedad, como: educación, salud y seguridad social y el segundo dirigido a los sectores más pobres de la sociedad, que se han identificado con los indígenas, los habitantes del medio rural y del medio urbano de zonas irregulares y sin servicios.

Veamos lo anterior en el cuadro siguiente:

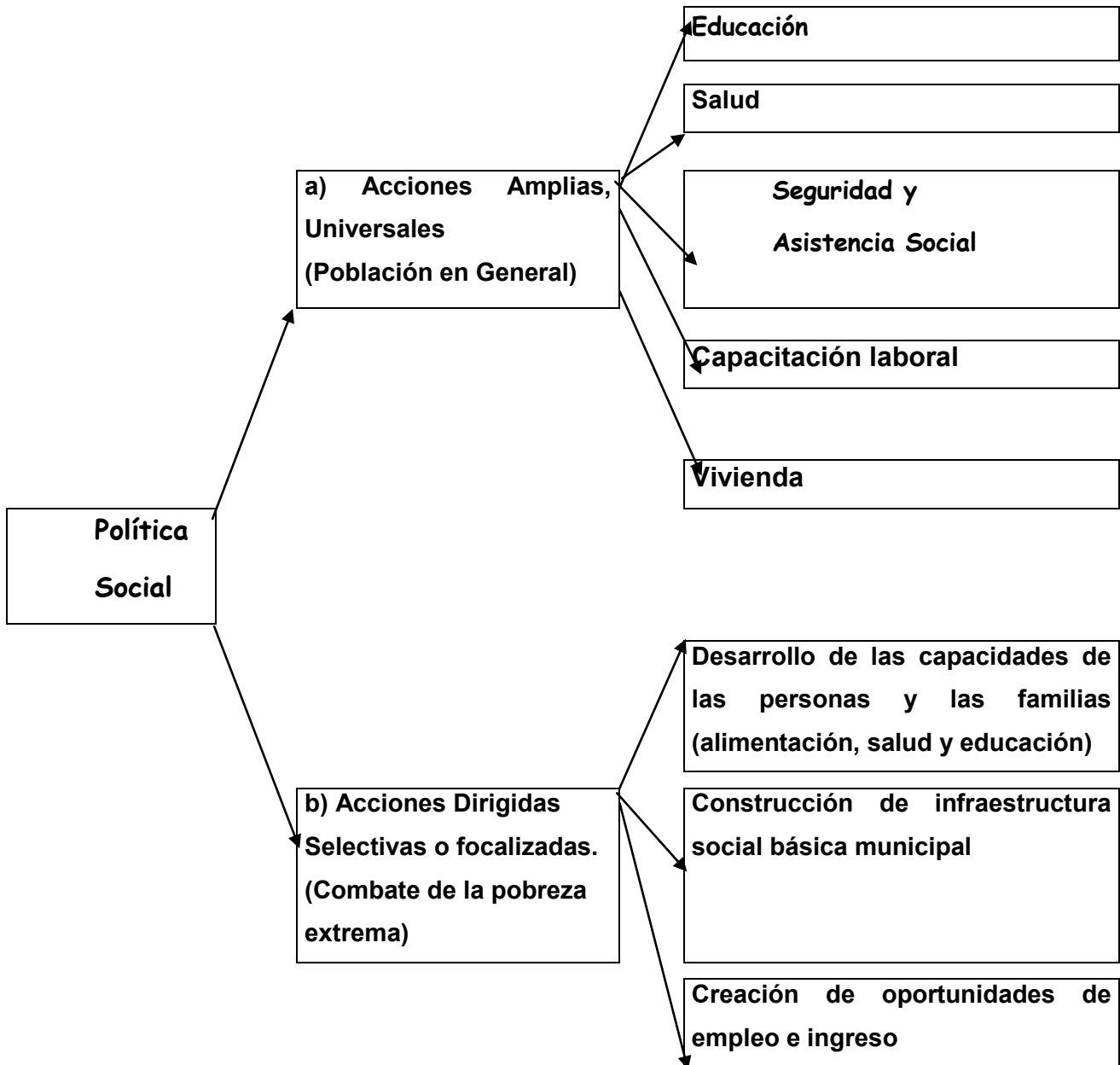
⁹¹ Schultz, en León Corona, Op. Cit. pag 97.

⁹² Ibidem. pag 97.

⁹³ Progres, pag. 58, 1999.

⁹⁴ Cfr. CEPAL 1995.

VERTIENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL



Esquema 1. Los lineamientos en cuanto a acciones dirigidas al combate de la pobreza extrema, pueden ampliarse, dependiendo del programa, aquí sólo expongo acciones generales. Fuente Enrique González Tiburcio y Ángel Ávila Martínez, *Evolución y desarrollo de la política social en México*.

Oficialmente se justificó la focalización para asignar óptimamente los recursos, pues éstos eran escasos como consecuencia del déficit público, la drástica caída de los precios del petróleo, lo que originó el endeudamiento y llevó al país a una severa recesión económica. Los recursos no alcanzaban para subsidiar a todos, y, por tanto, no hubo otra salida que recortar y focalizar el gasto social, es decir seleccionar y dirigir acciones a una población específica para eficientar la atención hacia los sectores más desprotegidos y priorizar sus necesidades para dar una solución rápida a sus demandas.

La focalización de la política social responde a la necesidad de asignar recursos para atender más eficientemente rezagos y necesidades sociales específicas, (...) las crisis recurrentes desde los años ochenta, su alto costo social, configuraron una situación de astringencia financiera que se combinó con la acumulación de rezagos sociales. Ello puso en evidencia la necesidad de fortalecer las estrategias de focalización de la política social para atender las necesidades de la población más afectada, sin abandonar las orientaciones universalistas de la política social, pues la atención a las demandas de todos los mexicanos en materia de servicios salud, educación, vivienda siguen siendo cruciales para aumentar las capacidades básicas de la población.⁹⁵

Es decir, “que rindan más” los recursos.

Los programas que se han formulado para la atención de los sectores en pobreza han sido muy variados, pero se han concentrado tradicionalmente en la introducción de servicios básicos como agua potable, drenaje y electricidad; la mejora de vivienda, caminos, alimentación, abasto y complemento a las políticas generales de salud y educación, la construcción de aulas e instalaciones médicas.

El cambio de orientación de política social del Estado, no se debió a que las anteriores políticas fueran estériles, sino por el contrario, estas políticas

⁹⁵ CONAPO, PROGRESA, El nuevo contexto social y económico de la política social en Índices de marginación 1995, pag. 15.

registraron considerables reducciones a la pobreza de nuestro país.⁹⁶ Se pretendía, reestructurar al Estado adaptar el papel social tradicional a los rigores eficientistas de una economía estructurada,⁹⁷ y también con el cambio del discurso dominante “a un desplazamiento del interés por los derechos sociales, a un predominio de la idea liberal de la justicia como compensación para los grupos más desfavorecidos por la acción del mercado. El crecimiento de la pobreza se atribuyó a estructuras obsoletas del Estado, a formas burocráticas autoritarias y centralizadas y a un populismo que había conducido a una crisis fiscal de gran magnitud”⁹⁸.

Curiosamente en el sexenio zedillista, por un lado, se fomentaron los programas de combate a la pobreza extrema en el ámbito rural y, por otro, la liberalización comercial que acrecentaron la pobreza y la concentración de la riqueza sólo en ciertas manos. La política social asumió un carácter eminentemente asistencial apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema, que no eran beneficiados por el sistema económico imperante.

La política social se encaró como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos “inicialmente negativos” del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de la población. Eran inicialmente negativos, porque en un corto plazo se esperaba que la reactivación y el saneamiento de la economía de mercado generaran los equilibrios básicos, la

⁹⁶ Así lo demuestra el investigador Hernández Laos, con sus cálculos de la incidencia de la pobreza extrema en México en 1963, 1968, 1977 y 1984. Se habría logrado así reducir en 18 años la pobreza de más de tres cuartas partes de la población a menos de la mitad, hasta el año de 1977⁹⁶, mientras que partir de 1981 la pobreza no sólo se habría mantenido, sino que aumentó aceleradamente, alcanzando tres años después el 58.5% . Boltvinik, Hernández Laos, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, pag. 59

⁹⁷ Se presenció “la transición de una intervención estatal omnipresente a una intervención estratégica, dirigida y compensatoria en un contexto de escasez de recursos, la élite política adelgazó al estado y maximizó la asignación discrecional del uso de recursos”. Denisse Dresser, Pronasol y Política: Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad, Pág. 268. En *La Pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, Félix Vélez, Compilador.

⁹⁸ Gerardo Torres, Salcido, El combate a la pobreza en México, entre la asistencia social y la participación. *Revista Venezuela de Economía y Ciencias Sociales* 135-136.

llamada “derrama económica” daría frutos y beneficiaría a toda la población y solamente quedaría una pequeña proporción necesitada de atención pública.

Aunque ésta afirmación tan optimista quedaría rebasada por los hechos, ya desde 1980, según la CEPAL, el 41 por ciento de la población latinoamericana se ubicó por debajo de la línea de la pobreza (dos dólares diarios según el BM), y en el 2000 fue del 50%.

Por tanto, la teoría del derrame, en la que el crecimiento económico mejoraría a todos, no se había realizado y si generó un aumento en la desigualdad social. Sin embargo, la dogmatización de esta posición condujo a imputar todos los males del pasado. La más inspiradora respuesta de los ministros y funcionarios de la economía es que *‘Estamos pagando los errores del pasado’* cuando se les confronta con las reiteradas demoras del efecto derrame⁹⁹.

ERRORES EN PROGRESA

Uno de los problemas que existieron en Progresá fueron los errores en la focalización que provocaron graves consecuencias y controversia. En la focalización se debe usar correctamente la metodología para identificar y cuantificar a los pobres; los errores se pueden clasificar como tipo 1 ó 2 los cuales se sobreestiman o subestiman el número de pobres de determinada población. Las consecuencia de cometer estos errores son graves y muchas personas pueden quedar excluidas o destinarse recursos a personas que tienen mejores condiciones de vida o no son pobres.

Progresá dio prioridad al combate a la pobreza en el medio rural pero, debido a fallas en los métodos de medición excluyó a muchos pobres y la pobreza ignorada, aumentó sin ningún tipo de restricción en gran parte del país, sobre todo

⁹⁹Bernardo Kliskberg, Capítulo I- “Diez falacias sobre los problemas sociales de América latina”, Capítulo VI ¿Cómo reformar el estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000? En El nuevo debate sobre el desarrollo y el estado, INAP, México, 2001, pag. 78.

en áreas urbanas¹⁰⁰ . Según Boltvinik durante el sexenio zedillista este error de cálculo fue de Santiago Levi, que ocasionó que se considerara a la pobreza principalmente de tipo rural debido a que se utilizó un coeficiente de Engel incorrecto, error que fue reconocido posteriormente.

Sin embargo se incidió en otro error, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en el año 2000, cuando usó como límite del tamaño a 15, 000 habitantes para diferenciar las áreas urbanas de las rurales. Con éste límite muchas poblaciones urbanas de 2,500 a 15000 habitantes fueron evaluadas con líneas de pobreza rurales y encubrió información de la situación real de las áreas urbanas. Sin embargo, el INEGI-CEPAL a partir de 1992, cambió el tamaño de localidades de la población rural a 2,5000 como el límite, redefiniéndose las mediciones oficiales de pobreza.

Además de los errores anteriores el crecimiento de la pobreza sin duda, fue agravándose por el aumento en el desempleo abierto que en promedio aumentó 7.1% en 1995 respecto a 1994 con una recuperación desigual entre regiones que dio como resultado una marcada polarización territorial en el país.

Se reconocieron los errores técnicos para la medición de la pobreza y se refutaron las conclusiones de Levy ¹⁰¹poniéndose en evidencia que en la década de los noventa se empeoraron las condiciones de vida de los pobres de las áreas urbanas, en compensación se incluyeron éstos a los programas de Oportunidades en el gobierno de Vicente Fox.

Al iniciar su mandato Fox lo denominó como el del cambio, y al final sólo demostró una continuación de las viejas estructuras, así como del modelo económico y la distribución desigual de la riqueza. Entre 2004 y 2005, 1.6 millones de mexicanos cayeron en la pobreza alimentaria, de acuerdo con un estudio del Instituto de Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana, tomando las cifras preliminares de la Encuesta Nacional de

¹⁰⁰ Boltvinik, 2002

¹⁰¹ Se llevó a cabo en octubre de 2001 el foro Pobreza ignorada en la Ciudad de México, donde se debatieron las dimensiones del comportamiento de la pobreza urbana, las políticas del programa gubernamentales, las experiencias impulsadas por las organizaciones civiles y sociales, así como los diagnósticos y propuestas de los representantes del gobierno mexicano.

Ingresos y Gastos de los Hogares 2005 y con la metodología oficial de medición de la pobreza. Rodolfo de la Torre, integrante del Comité Técnico calculó para la Sedesol, que en ese sexenio la pobreza extrema pasó de 18 millones a 19 millones 630 mil en ese período.¹⁰²

Asimismo, durante ese sexenio, la población en pobreza alimentaria se incrementó de 17.3% a 18.6%, la pobreza de capacidades aumento del 24.6% al 25.4% y la pobreza patrimonial de 47 a 47.8%. Mientras tanto, el empresario Carlos Slim Helú se convirtió en el hombre más rico del mundo, con una fortuna calculada en 59 millones de dólares, con lo que supera al fundador de Microsoft, Bill Gates, cuya fortuna se estimó en 58 millones de dólares.¹⁰³

UN NUEVO NOMBRE PARA EL MISMO ENTE: OPORTUNIDADES

Con la llegada de Vicente Fox Quesada al poder nos encontramos con la continuación de PROGRESA, con un nuevo nombre, Oportunidades cuya divisa es la corresponsabilidad y presentarlo como una nueva lógica de relación entre gobierno y ciudadanía, basado en el ejercicio mutuo de obligaciones, compromisos y la equidad¹⁰⁴

Al asumir el poder el nuevo presidente, alertó sobre la gran cantidad de pobreza y marginación en nuestro país y la prioridad que tendría en su gobierno la atención a los millones de empobrecidos¹⁰⁵ y especialmente a los grupos marginados (indígenas y discapacitados) para que tuvieran “igualdad de oportunidades”; por esa razón había una apremiante necesidad de ajustar la política social, debido a la insatisfacción y a sus crecientes exigencias además

¹⁰² Roberto González Amador, La jornada, 26 de septiembre de 2007.

¹⁰³ Gates está vendiendo su principal fuente de riqueza, las acciones de Microsoft para financiar su fundación, mientras que la fortuna de Slim sigue a la alza impresionantemente. Un mexicano forzosamente usa algunos productos o servicios que ofrece Slim diario ya sea al visitar un cajero automático, al comprar café o simplemente al hablar por teléfono. Stephanie N. Mehta, Fortune, 6 de agosto de 2007, pag. 1

¹⁰⁴ Oportunidades, pag. 1, 2001

¹⁰⁵ Según datos del INEGI, retomados por Fox, en México en el año 2000 el 55% de la población recibía un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales; 47.5% vivía en condiciones de hacinamiento; 27.8% de la población mayor de 15 años de edad no había terminado la primaria; casi 15% tenía piso de tierra en sus viviendas y cerca de 12% no contaba con agua entubada ni con drenaje.

“de que programas y políticas sociales anteriores no han logrado alcanzar altos grados de aprobación y reconocimiento social,” debido a que su diseño es inequitativo entre poblaciones determinadas.

En este discurso se retomaron las molestias de amplias capas de la población en cuanto a la parcialidad con la que se repartían los recursos, y la molestia que provocaba en la población, así es que se decidió dar a la política social una focalización casi quirúrgica para evitar lo más posible los errores anteriores.

El discurso proponía como novedad que es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población, en la atención de grupos excluidos y marginados y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención. Con Oportunidades se pretendió dar un nuevo enfoque a Progresá: del desarrollo humano, haciendo eco de las definiciones de Amartya Sen y los informes del PNUD, sobre la ampliación de las libertades y las capacidades de la gente para alcanzar su bienestar social:

La sustancia de Oportunidades es el desarrollo humano, tal y como lo define Amartya Sen y los informes más recientes del PNUD, como ampliación de las libertades y las capacidades de la gente para alcanzar bienestar social. El método de Oportunidades es la corresponsabilidad, una nueva lógica de relación entre gobierno y ciudadanía, basado en el ejercicio mutuo de obligaciones y compromisos. El sentido de Oportunidades es la equidad¹⁰⁶.

En su discurso de toma de posesión Fox proyectó un país en el que para el año 2025 la pobreza extrema desaparecería, el analfabetismo sería prácticamente inexistente y la cobertura de la educación sería al 100%.

¹⁰⁶ Oportunidades, base de datos e información sobre el programa de Educación, Salud y Alimentación, marzo de 2002, pag. 23

La definición oficial de Oportunidades la presenta como el programa del Gobierno Federal, encargado de dirigir acciones a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, a fin de desarrollar sus capacidades, propiciar su acceso a oportunidades de desarrollo y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Oportunidades forma parte de la política social llamada Contigo. El programa comenzó con una cobertura inicial en áreas rurales y se expandió en el 2001 y a urbanas a partir del 5 de Marzo de 2002.

En palabras del actual Coordinador de Oportunidades, Rogelio Gómez Hermosillo, “Progresas se transforma en Oportunidades”, el cambio “implica un nuevo aliento a un esfuerzo que ya ha dado resultados para las familias de extrema pobreza, haciendo mejoras operativas e innovando los procedimientos corrigiendo problemas de focalización en zonas rurales y urbanas, reduciendo las desigualdades en materia educativa, de oportunidades, de salud, de nutrición, de ahorro, de empleo y de ingresos).”¹⁰⁷. Porque propone acciones y programas tendientes a aumentar la solidaridad de todos los mexicanos entre sí y con el bien común; a acrecentar su compromiso con la nación, mediante el fomento y la elaboración de políticas y proyectos incluyentes que descansen en la mayor participación de los grupos que conforman la sociedad; a disminuir la presencia del Estado en los aspectos y áreas en los que las organizaciones no gubernamentales pueden tener una contribución efectiva.

Para el 2001 el ya renombrado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se expandió a áreas semiurbanas y en el 2002 a urbanas. El objetivo era contribuir a que las familias en situación de pobreza extrema salgan de esa condición impulsando y dirigiendo sus acciones a:

- Fortalecer el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de la población beneficiada.
- Favorecer la vinculación de la población beneficiada con nuevos programas de desarrollo que propicien las mejorías de sus

¹⁰⁷ Ibidem, pag. 24

condiciones socioeconómicas y de calidad de vida. Mediante transferencias de ingresos y la inversión en salud, nutrición y educación.

- Romper el círculo intergeneracional de pobreza.

LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES.

Vicente Fox planteó que sin educación no hay desarrollo, pues ésta es la base principal para romper círculo vicioso de la pobreza. En especial, en una presentación de campaña ante grupos de trabajadores expuso su punto de vista para el desarrollo al indicar: “No hay milagros: no hay nada que substituya a la dedicación y el compromiso de ser mejores todos los días y en todos los ordenes. No hay nada que sustituya el deseo y la pasión de ser mejor cada día ¿Cómo lograr que las oportunidades para ser y estar mejor lleguen a todos (sic) las mexicanas y los mexicanos? La receta es muy sencilla un gobierno honesto que enfrenta con seriedad el problema de la educación y genere las oportunidades para incrementar nuestro pequeño, modesto patrimonio; y ciudadanos dispuestos a ser mejores.”¹⁰⁸

Oficialmente se plantea que la educación es el instrumento más importante para aumentar la inteligencia individual y colectiva y para lograr la emancipación de las personas y de la sociedad. El gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo.

Estas reglas del programa para 2002 detallan que, la propuesta implica la necesidad de dotar a los individuos con lo indispensable para afrontar la autosuperación, a través de “la inversión en capital humano (que) es la ruta para avanzar y crecer con calidad,” para que existan oportunidades de empleo bien remunerados, es necesario invertir en nosotros mismos.” Pero para el presidente

¹⁰⁸www.sep.gob.mx

los certificados educativos no bastan; el Estado debe ser honesto y promover una economía que brinde oportunidades, “que permitan a cada uno emplearse o emprender un negocio.”¹⁰⁹

El proyecto así delineado tomó forma institucional y organizativa al presentar el Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 que anunció la transformación del Progreso en el Programa Contigo-Oportunidades; como ejes rectores de la política social, “mejorar los niveles de educación y bienestar y acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, así como fortalecer la cohesión y capital sociales.”¹¹⁰ La educación tiene un papel salvador y medular pues, “para lograr desterrar la pobreza y la ignorancia, generar una verdadera revolución educativa y promover el desarrollo integral de las mexicanas y los mexicanos, es necesario brindar a la población servicios de calidad y generar oportunidades para todas y todos”.¹¹¹

La transformación del sistema educativo, además de asegurar que la educación, el aprendizaje y la instrucción estén al alcance de todo niño, joven y adulto, ha de cuidar también que nadie deje de aprender por falta de recursos; garantizar que todo centro educativo funcione y que en todo centro educativo se aprenda. El gobierno está comprometido con la reforma necesaria para alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas y en las cuales los maestros sean profesionales de la enseñanza y el aprendizaje; una educación nacional, en suma, que llegue a todos, sea de calidad y ofrezca una preparación de vanguardia.

Las consideraciones técnicas se presentan a continuación:

¹⁰⁹ Oportunidades, reglas de Operación, 2002, pag 5.

¹¹⁰ Ibidem, pag 6.

¹¹¹ www.sep.gob.mx

Cuadro 3
Objetivos y atribuciones de las coordinaciones nacionales de los programas
Progres a y Oportunidades

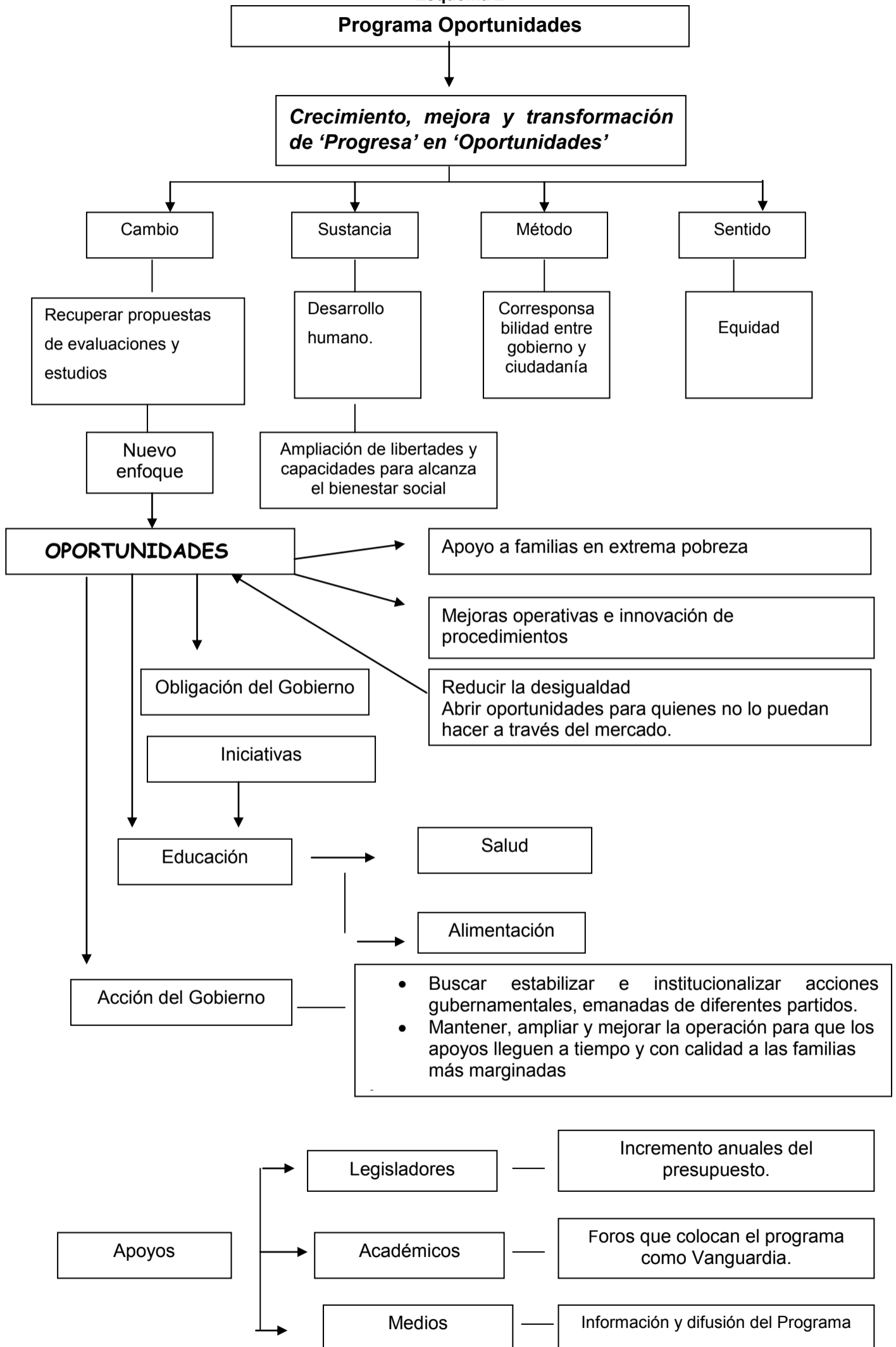
	Progres a	Oportunidades
Objetivos	Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación Concatenar integralmente acciones, para incrementar el aprovechamiento escolar, reduciendo la deserción escolar y desnutrición Inducir la participación activa y corresponsabilidad de los padres.	Formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del 'programa', con estrategias y acciones intersectoriales de educación, salud, alimentación, empleo, ingreso, ahorro. Impulsando y fortaleciendo las capacidades y potencialidades, elevando el nivel de vida, generando oportunidades y propiciando su incorporación al desarrollo integral mediante: Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación Programas de desarrollo regional y comunitario de zonas marginadas Participación activa y corresponsabilidad de padres Interrelación de acciones con otros programas del sector social.
Atribuciones de la Coordinación Nacional	Formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar la ejecución del 'programa' en el marco de las estrategias de desarrollo social del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Vincular las acciones de educación, salud y alimentación del 'programa' con la política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza Planear, programar, supervisar y evaluar conforme al presupuesto aprobado Definir y aplicar los criterios para identificar regiones y familias 'beneficiadas' Proponer y vigilar el cumplimiento de los compromisos de las familias 'beneficiadas' Determinar los montos de apoyo de transferencia de apoyo alimentario y estímulos de educación Establecer y evaluar los montos de transferencias de apoyo Establecer los mecanismos para que los apoyos lleguen a las familias Promover la coordinación con gobiernos de estado, municipios e instituciones de ES e investigación	Formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del 'programa' conforme a las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Vincular las acciones de educación, salud y alimentación del 'programa' Planear, programar, supervisar y evaluar conforme al presupuesto aprobado Definir y aplicar los criterios para identificar regiones y familias 'beneficiadas' Determinar los montos de apoyo de transferencia de apoyo alimentario y estímulos de educación Establecer los mecanismos para que los apoyos lleguen a las familias Promover la coordinación con gobiernos de estados, municipios e instituciones de ES e investigación Formular reglas de operación Supervisar y evaluar resultados e impactos del 'programa' Proponer acciones de mejora y medidas correctivas para optimizar el funcionamiento

Fuente: Benito León Corona, "Entre la redención y la resignación: La política social de combate a la pobreza en México 1970- 2005". Tesis de doctorado. FCPYS- UNAM

Se presupone que con eficiencia el organismo puede lograr los objetivos deseados, sin embargo, la participación de la poblaciones objetivo son fundamentales, como veremos más adelante. A través de sus reglas de operación se presenta de manera esquemática la evolución de Progres a a Oportunidades, el

primero, va de 1999 a 2001 y el segundo, de 2003 a 2004, de manera sintética en el siguiente cuadro:

Esquema 2



Fuente: Benito León Corona, "Entre la redención y la resignación: La política social de combate a la pobreza en México 1970- 2005". Tesis de doctorado. FCPYS- UNAM.

Uno de los aspectos más destacados en el programa son las mejoras operativas y la innovación de los procedimientos y la participación de la población objetivo (a través de lo que se denomina corresponsabilidad). Se supone que, a través de sus acciones, se lograra la “Ampliación de libertades y capacidades para alcanza el bienestar social”, es decir, el bienestar sólo se logra al participar en el mercado. “Capacita y orienta sobre beneficios y obligaciones dentro del programa”, tal como exigen las reglas de operación para aquellos catalogados como pobres extremos.

En las orientaciones, punto tres de las reglas de operación (en especial la referida a *la visión humanista*) se plantea que se busca:

- Fomentar la responsabilidad del individuo como sujeto activo de su propio desarrollo.
- Los apoyos se presentan como una inversión temporal.

Simplemente el cambio en la dirección de la acción de gobierno es evidente con lo anterior, los pobres deben participar para llegar a ser sujetos de mercado, que es la única opción para seguir existiendo.

En Oportunidades se afirma que se procura desarrollar las capacidades tanto individuales como colectivas de la población, es decir, el gobierno se propone conducir a la población pobre a la autorresponsabilidad, más que a la corresponsabilidad por la vía de la implementación de Oportunidades. Los problemas sociales son vistos como una *oportunidad para que* los individuos emprendedores, mejoren su situación se les presenta en la esfera del mercado flexible y dinámico.

“Es por ello que la emancipación individual y colectiva de los mexicanos es el objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este Plan de gobierno; *una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos* (las cursivas son mías) y que, al hacerlo, propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión... (se pretende lograr) *la autosuficiencia individual y global...* eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas”.¹¹² En la ideología dominante se busca individualizar a la población responsabilizarla de sus propios problemas, de su pobreza, los problemas sociales se vuelven personales.

¹¹² Plan Nacional de Desarrollo, 2000.

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

¿Qué es evaluar?, es identificar, medir, comparar y calificar, es un gesto diario, es identificar y medir los efectos de una acción. ¿Qué evaluamos? organizaciones, políticas, programas y personas para conocer, clasificar, explicar, aprender y corregir. En este caso las políticas públicas son sensibles a evaluarse, pues son producto de una toma de posición del estado para resolver determinados problemas y están constituidas por decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales ejecutantes. Se pueden evaluar antes, durante y después de su ejecución por parte de personas y grupos internos o externos a una organización.

Cualquier acción, decisión u omisión del Estado provoca consecuencias en la sociedad que pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar el problema que les dio origen; así es que, una evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor, pero con un análisis científico.

El análisis científico trata de acrecentar la consideración de hechos concretos en detrimento de la influencia de los prejuicios. Si la evaluación implica juicio, éste debe resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posibles. “La evaluación es, por tanto un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas”.¹¹³

Los programas públicos no poseen un regulador automático que señale si las actividades que se están llevando a cabo pueden realizarse en forma más eficiente para determinar en qué momento han dejado de ser productivas o bajo que circunstancias los recursos utilizados en ellos pueden ser desplazados a otras actividades del mismo tipo produciendo un efecto más significativo de la población.

¹¹³ Yves Meny y Jean-Claude Thoenig (1992) “La evaluación”, en *Las políticas públicas*, Edit. Ariel, Barcelona, CAP. VII, pp. 194-218.

La evaluación hace posible captar este tipo de señales y ayuda a solucionar los problemas planteados en la ejecución. La evaluación debe ser un proceso cuya duración es la vida misma del programa, y no puede ser una forma de control ni fiscalización, sino como un proceso de generación de conocimiento y de aprendizaje para la toma de decisiones. Evaluar consiste en tomar partido es entrar en conflicto, para tener mayor comprensión de los efectos de la acción pública, de lo que implica es necesario ubicar:

- i) *Los valores de referencia:* establecidos por el programa, o bien, por el analista. Solo en la descripción no se considera valor alguno.
- ii) *Los impactos o efectos observables en el terreno:* deseados o no, materiales o simbólicos (opiniones o percepciones, creencias, ideas.
- iii) *Una secuencia de tiempo:* pocas se fijan obligaciones de obtener resultados en tiempos fijos, por tanto, quien evalúa puede fijar el momento de evaluación.¹¹⁴

El Banco Mundial y la UNESCO definen a la evaluación de los programas sociales

como un proceso permanente y continuo de indagación y valoración de la planificación, la ejecución hasta la finalización del programa social (...) teniendo como finalidad la de generar información conocimiento y aprendizaje dirigidos a alimentar la toma de decisiones oportunas y pertinentes para garantizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, los resultados y los impactos de los programas, todo ello en función del mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones beneficiarias.¹¹⁵

¹¹⁴ Evaluación diagnóstica, Operación de albergues escolares indígenas, Bienestar social, Infraestructura social básica, Gerardo Torres Salcido.

¹¹⁵ S.a, Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, SIEMPRO, 1999, pag. 55

Existen dos formas de evaluar:

La evaluación interna y la externa

1. Mediante organismos que asuman una actitud de evaluación (medios, especialistas, grupos de presión).
2. Por medio de analistas que elaboran conceptos y métodos para describir, explicar y valorar la acción de gobierno. El análisis trata de atender hechos concretos en detrimento de prejuicios, la objetividad debe ser el valor a aplicar. Evaluar es apreciar los efectos de una intervención gubernamental en un campo específico. Hay cuatro actitudes para realizar la evaluación:

Cuadro 4

Actitud descriptiva <ul style="list-style-type: none">❖ Realiza un inventario de los efectos de la acción pública.❖ El evaluador informa y genera los datos
Actitud clínica <ul style="list-style-type: none">❖ Registrar y explicar por que ocurre tal efecto y no otro.❖ El analista se basa en los objetivos que se busca alcanzar; intenta descubrir diferencias entre lo que se busca y lo que se logra, basado en las condiciones previas a la ejecución.❖ Establece un diagnostico y explica las diferencias de efectos por los fallos de la maquina durante el recorrido.
Actitud normativa <ul style="list-style-type: none">❖ Se asume una posición distinta a la de los contenidos de la política y medir los resultados observables.❖ Se debate sobre lo que debe o no contener una política.
Actitud experimental <ul style="list-style-type: none">❖ Se buscan relaciones estables de causalidad entre una política y los efectos en el terreno.❖ Se postulan correlaciones explicables entre variables independientes (programa) y consecuencias o variables independientes (los efectos sobre lo que se actúa)❖ El evaluador construye opciones para poner a prueba las mejores decisiones

Estas cuatro actitudes que encarnan otras tantas funciones diferentes de la evaluación han impregnado y continúan marcando con su huella la relación tortuosa que mantienen las ciencias sociales con la evaluación de las políticas públicas. Lo que destaca de lo anterior es que el tipo de evaluación se origina en datos para medir o calificar el estado en que se encuentra algo o alguien y de elección de los momentos en los que se debe evaluar.

LÓGICAS, CRITERIOS Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Existen diferentes formas y modelos de evaluación, lo cual está intrínsecamente relacionado a los objetivos y criterios que se necesiten. Gran parte de los estudios y modelos de evaluación técnica provienen del enfoque de la administración privada, sin embargo, las organizaciones del sector público se plantean el logro de objetivos diferentes, de un escenario complejo donde existen objetivos múltiples. Según Myriam Cardozo existen básicamente seis tipos de objetivos:

- a)** Objetivos macroeconómicos y financieros. Ubicados en las empresas públicas que aunque no buscan maximizar sus utilidades, persiguen la autosuficiencia financiera.
- b)** Contribución al logro de objetivos macroeconómicos. Como la exportación de artículos para generar divisas en el país.
- c)** Objetivos tecnológicos. Se refiere al desarrollo de tecnología de punta en una área de producción estratégica para el Estado que coadyuve a fortalecer objetivos de empleo.
- d)** Objetivos sociales. Relativos al bienestar de la comunidad en sus aspectos fundamentales como empleo, vivienda, salud, educación, etc.
- e)** Objetivos de equidad. En la distribución de logros totales alcanzados en lo económico y social.
- f)** Objetivos políticos. Relativos a la búsqueda de consenso y legitimación para continuar con el sistema económico vigente.¹¹⁶

¹¹⁶ Miriam Cardozo, Brum, “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, en Revista de Administración Pública, pag. 169.

Generalmente los últimos tres objetivos son los más utilizados en la evaluación de los programas sociales. Entre los criterios más comúnmente utilizados figuran: eficiencia, eficacia, efectividad y productividad. Han existido amplios debates sobre todo al momento de trasladarse del ámbito privado al público. “Se considera eficiente en el sector público el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos. En el sector privado, al reducirse el conjunto de objetivos perseguidos... (Así es que) se consideran eficaces las acciones que alcanzan los objetivos sin hacer ninguna medición sobre los costos en ellos implicados”.¹¹⁷

Stefan Musto, propone que la eficiencia no puede reducirse a un concepto económico sino que consiste en “valorar las consecuencias sociales positivas y negativas, cotejando las unas con las otras y tomar una decisión por aquella alternativa de acción que prometa la máxima utilidad social neta”¹¹⁸

DIFERENTES PROPUESTAS PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Gert Hofstède¹¹⁹ plantea una tipología de evaluación de acuerdo a cuatro características de las actividades desarrolladas 1) grado de claridad de los objetivos, 2) posibilidad de medir los resultados obtenidos 3) grado de conocimiento que se tiene respecto de las consecuencias de una intervención en la gestión y 4) el carácter repetitivo o no de la actividad desempeñada.

Del análisis de alguna posible combinación de respuestas sobre los incisos anteriores se escogerán seis situaciones a las cuales aplica de igual manera, sus tipos distintos de control. Únicamente cuando los objetivos son claros y los resultados medibles, es valido pensar en una evaluación cuantitativa.

¹¹⁷ Ibidem, pag. 170.

¹¹⁸ Stefan Musto, Análisis de eficiencia, Ed. Tecno, España, 1975.

¹¹⁹ Cardozo, Op. Cit., pag. 172.

EVALUACION PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS.

En la evaluación se distinguen varios momentos, dependiendo de la etapa en la que se encuentre el programa a evaluar, que puede ser desde la planificación de ejecución o de finalización, así encontramos la **evaluación ex – ante**, para conocer la viabilidad que puede tener un programa social, la evaluación diagnóstica, la evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios y el monitoreo, entre otras como evaluaciones propias para la etapa de ejecución de los programas y la evaluación de resultados finales o la evaluación de impacto, correspondientes a la última de las etapas de los programas.¹²⁰

Otros planteamientos para realizar las evaluaciones preliminares son las siguientes:

Según los planteamientos de Dror¹²¹ se identifican distintos niveles en la formulación de políticas en la determinación de los objetivos sociales y por tanto, es necesario realizar una evaluación cuantitativa para poseer elementos y así, ordenar las preferencias individuales y la posibilidad de agregarlas en función del bienestar social. Para eso es necesario hacer comparaciones interpersonales. Las técnicas cuantitativas han sido más útiles en términos de introducción de orden, sistematización de la información, estructuración de los problemas. Responden a este enfoque los siguientes métodos de evaluación:

- 1) Árboles de decisión. Esta técnica no es específica del sector público:
 - Clarificar los objetivos perseguidos y sus jerarquías.
 - Identificar el conjunto de alternativas disponibles para alcanzar los anteriores.
 - Conocer los eventos no controlables que podrían acontecer.

¹²⁰ Torres Salcido, Op. Cit, pag. 9

¹²¹ Cardozo, Op. Cit., pag. 174.

- Calcular la posibilidad de presentarse de cada uno de los eventos anteriores
 - Identificar las consecuencias de cada una de las combinaciones de alternativas y eventos no controlables
 - Valorar cada combinación anterior
 - Aplicar un criterio predefinido de selección.¹²²
- 2) Análisis financiero. Se basa en los flujos de ingresos y egresos de caja por el proyecto en análisis. Ocupa estimación probabilística, matemáticas financieras, análisis económicos, etc.
- 3) Análisis Costo-eficacia. Permiten comparar proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo, generalmente de carácter social. Debido a las dificultades para medir de manera directa este tipo de variables, se ocupan indicadores directos como población cubierta por “x” programa social. Su limitación es que no permite comparar proyectos con objetivos diferentes.
- 4) Análisis costo- beneficio. Trata de resolver la limitante del análisis anterior, mediante la homogeneización por medio de una unidad de medida en común, como unidades monetarias, beneficios financieros, económicos, entre otros, relativos de cada proyecto. En páginas posteriores se compararán más ampliamente los beneficios y limitaciones entre ambos métodos.
- 5) Teoría de juegos. Analiza situaciones en que se enfrentan intereses en conflicto, las decisiones se toman en condiciones de incertidumbre, debido a las dificultades para enlistar alternativas y adjudicarles probabilidades a los eventos no controlables. Han existido intentos por aplicar la teoría de juegos en análisis de políticas públicas, sin embargo, sus mayores aplicaciones han sido para definir estrategias electorales, su dificultad ha sido en otras áreas porque la realidad no se comporta como los juegos más sencillos.

¹²² Cardozo Op. Cit. Pag. 175.

EVALUACIÓN DE EFECTOS DE LAS POLÍTICAS APLICADAS.

También llamada Evaluación *ex post*, se realiza en la etapa de ejecución de los programas es la evaluación de resultados finales o de impacto, es una investigación evaluativa, sistemática y rigurosa, a partir de criterios específicos de los logros obtenidos por una política o programa social gubernamental, en relación a las metas que se han propuesto y a los efectos esperados en los grupos sociales beneficiarios. Sus características se pueden resumir en lo siguiente:

- Conocer el grado de cumplimiento de las metas de los programas.
- Explicar las causas de la discrepancia entre las metas esperadas y las obtenidas.
- Hacer efectiva las responsabilidades funcionarias entre los implementadores del programa.
- En la evaluación *a priori* se prefieren los criterios y, por lo tanto, una falla de estas evaluaciones es que se privilegian los efectos económico-financieros, abandonando los de orden social y político.

Los métodos anteriores pueden ser adaptados para la evaluación de los resultados (análisis costo-eficacia, costo beneficio, etc.) sustituyendo lo que antes eran previsiones sobre costos- beneficios por datos históricos realmente obtenidos.

La mayor parte de las evaluaciones cuantitativas de resultados utilizan mecanismos de medición de la eficiencia alcanzada. Se basan en las metas programadas y se limitan a medir en que porcentaje fue lograda, las técnicas estadísticas permiten un tratamiento cuantitativo a las evaluaciones realizadas mediante encuestas de opinión. Algunos mecanismos cuantitativos que intentan hacer una medición más amplia del impacto o efectividad alcanzada serían los siguientes:

- **ANÁLISIS DE EXCEDENTES DE PRODUCTIVIDAD**

Creado para analizar la evolución de la productividad de una organización a través del tiempo y la forma en que está generada, se basa en los estados económico-financieros de una organización, correspondientes a por lo menos dos ejercicios contables consecutivos.

El método permite clasificar, tarifas, transferencias que las empresas públicas realizan hacia el sector privado. Se utilizan los análisis para planear el excedente que se desea generar y como se va a distribuir a los individuos. Mientras que en la evaluación de la política económica permite trabajar todos esos aspectos no sólo a nivel de empresas sino de toda una rama de producción.

- **BALANCES SOCIALES**

Tiene por objetivo complementar la información presentada por el balance económico financiero tradicional, agregando información cuantitativa o cualitativa sobre los esfuerzos realizados y los logros obtenidos en el campo social.

Los balances sociales de manera estricta están conformados por un sistema de información basado en un conjunto de indicadores que permitirán una posterior evaluación. Su objetivo es medir el impacto y cambian dependiendo del interés de cada país u organismo.

El valor del balance social consiste en que no usa exclusivamente indicadores cuantitativos sino que se enriquece con información cualitativa que permita comprensión del sujeto en evaluación.

- **ESTUDIOS CUASIEXPERIMENTALES**

Consiste en una adecuación de los estudios experimentales a las ciencias sociales. Se aplica cuando existen poblaciones sujetas a la política que se pretende evaluar (casos) y otras a las que no se han aplicado la política anterior (controles). Es útil combinar trabajos de antes y después de los dos tipos de poblaciones para comparar la evaluación de ambos y caer en el riesgo de que los resultados finales provengan de situaciones iniciales también diferentes. Estos estudios se utilizan ampliamente en la medición del impacto de programas de vacunación, nutrición, etc.

Bobe ¹²³plantea la metodología de la evaluación como un instrumento de diálogo social, para el autor evaluar una política es poner en evidencia los efectos directos e indirectos (o la ausencia de efectos) de una acción sobre ciertas variables o grupos. Para ello se necesita una teoría o esquema que se prueba en el estudio evaluativo. Propone conducir una evaluación externa e interna para aprovechar las ventajas de cada una, de igual manera, que se integre desde un primer momento a los participantes de la política evaluada desde la formulación del plan de evaluación y utilizar los resultados preliminares como instrumento de dialogo con los actores, representantes o poblaciones afectadas.

Para Bobe todas las metodologías (correlaciones, experiencias, cortes transversales, etc.) son aceptables, siempre y cuando sean adaptados al objeto de estudio. Se deben estudiar las modificaciones de las conductas de los actores y no solamente establecer relaciones “causa- efecto”, además que hay que tener en cuenta las numerosas interacciones que se desarrollan en el campo social.

Por su parte la propuesta de Cardozo intenta resumir el conjunto de elementos, plantea indicadores financieros y de productividad que resultan clásicos y “cuyos datos se obtienen casi en su totalidad de los estados financieros

¹²³ Cardozo Miriam. Op. Cit. Pag. 179.

(balance y estado de resultados) e indicadores de carácter global y específicos del sector público, como puede ser el grado de dependencia de las transferencias del gobierno federal. Agrega indicadores de impacto económico, psicosocial y político, los que desglosa según los grupos que afectan (empresa misma, su personal, clientes reales y potenciales”¹²⁴

En resumen la mayor parte de las evaluaciones de resultados sociales aplican el criterio de eficacia para comparar las metas alcanzadas con las planteadas mediante un conjunto de indicadores que pueden integrarse en un documento denominado balance social. Este documento complementa la información económica- financiera del balance tradicional con datos cuantitativos o información cualitativa. También se pueden utilizar encuestas de opinión para la evaluación de resultados en lo cualitativo.

Por último, trataremos la propuesta de Eugene Bardach, aunque no por ser la menos importante sino para explicarla un poco más ampliamente, ya que se trabajará con su propuesta para analizar las evaluaciones externas del programa Oportunidades.

PASOS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Según la propuesta de Eugene Bardach hay ocho pasos para analizar una política pública, que van desde la definición del problema hasta su posterior relato en público. El esquema que se conoce, por sus siglas en español, como **REPITA.**

1. **La definición del problema.** Es una parte crucial, la definición del problema se deberán incluir aspectos de la magnitud de éste, estimaciones de cantidad, porcentajes, cualquier dato que nos sirva para cuantificar hasta donde sea posible el problema. Las condiciones que causan el problema, puesto que pueden ser percibidas por los ciudadanos como las causas de un problema. En ocasiones resulta útil hacer un diagnóstico de estas supuestas causas y definir las como problemas que deben mitigarse o eliminarse.

¹²⁴ Cardozo, Op.cit. Pag. 189

2. **La obtención de información.** Es decir datos para convertirlo en información implica: leer documentos, buscar en bibliotecas, revisar estudios y estadísticas viajar para realizar entrevistas, concertar citas, etcétera. Se trata de obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en información que tenga que ver con el problema previamente definido, los datos incluyen estadísticas, o hechos acerca del problema. La información es necesaria para tres propósitos principales. El primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se plantea estudiar. El tercero es para evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento.

- La recopilación de datos debe ser basada en lo que se necesita o no se necesita, en lo que se quiere saber y por qué, evitando perder el tiempo al recopilar datos sin valor analítico.
- **OBTENER CREDIBILIDAD.** El proceso de recopilación tiene además de un propósito puramente analítico, político. Por tanto algunas veces es buena estrategia, incluir la opinión de críticos potenciales para su trabajo, a fin de evitar el argumento de que su perspectiva no fue considerada.¹²⁵ Así es que es importante dar a conocer la información a aquellas personas que podrían crear un grupo de apoyo con sus análisis y perspectivas a la propuesta.

3- Construcción de alternativas. Se define alternativas como “opciones políticas o cursos de acción alternativos o las diferentes estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema”¹²⁶ En la última etapa del análisis es conveniente evaluar no más de tres o cuatro alternativas principales. Sin embargo, en un principio se debe empezar con una lista de todas las alternativas que sería conveniente considerar en el curso del análisis. Y descartar posteriormente las que a simple vista se ven poco satisfactorias.

¹²⁵ Eugene Bardach, Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, pag 29.

¹²⁶ Ibidem, pag 31.

Se sugiere proponer alternativas mejores y más creativas que estén siendo discutidas en ese momento por actores políticos claves.

Reducir y simplificar la lista de alternativas

En la lista final de alternativas debe ser muy diferente con la cual se empezó, pues no solamente se habrán desechado las alternativas poco satisfactorias, sino que se habrán simplificado y conceptualizado las restantes, mediante la distinción entre una alternativa básica y sus “variantes”.

“El elemento básico en muchas alternativas de política es una estrategia de intervención como un fortalecimiento en la regulación, un subsidio o un incentivo fiscal que haga que la gente o las instituciones cambien su conducta. Mas ninguna estrategia de intervención directa puede mantenerse sola, debe ser implementada por una o varias organizaciones (quizás incluso por organismos no lucrativos). Y debe contar con una fuente de financiamiento”¹²⁷.

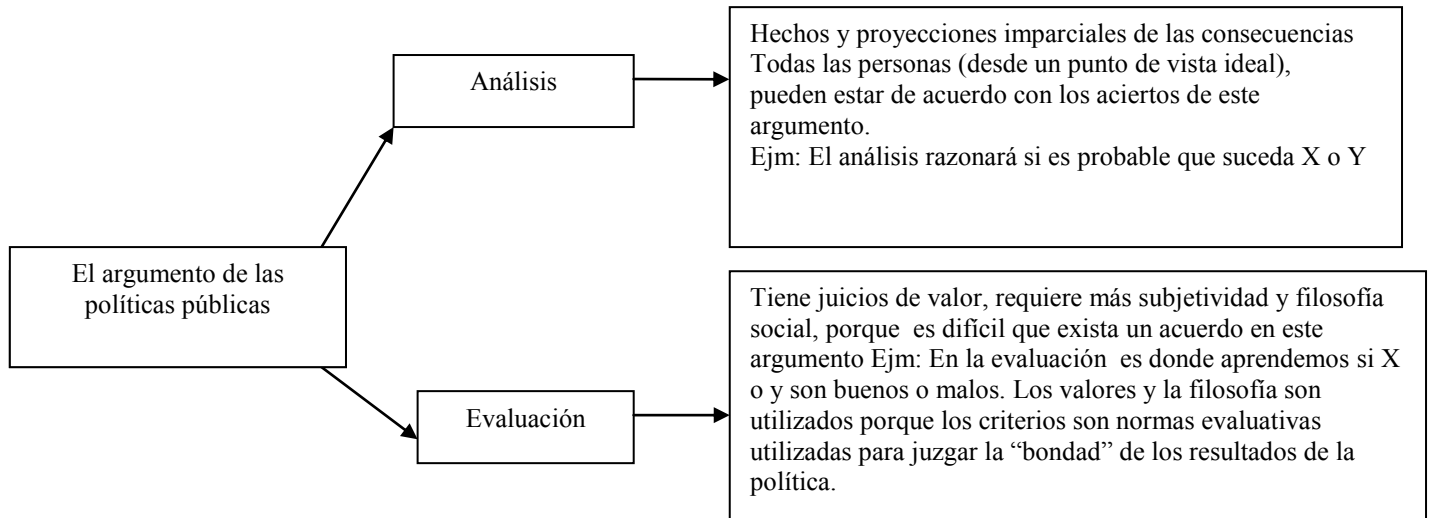
“Por lo general, las “variantes” de la estrategia básica incluyen diferentes métodos de implementación y de financiamiento. Cuando se necesiten comparar muchas soluciones posibles puede ser útil establecer la diferencia entre una estrategia básica y sus “variantes”. Basándose en los detalles de implementación. De esta manera se reducirá la complejidad del proceso. Hacer estas distinciones facilitará el proceso, porque se podrán comparar una alternativa básica, con sus variantes”.¹²⁸.

¹²⁷ Bardach, Op. Cit., pag 34.

¹²⁸ Un ejemplo según Bardach sería: si se quiere reducir el consumo de droga en “x” lugar propone considerar tres alternativas básicas. apoyar el tratamiento con metadona, presionar para que la ley sea más estricta e implementar programas educativos para combatir el abuso de drogas. Las variantes de cada una de estas alternativas tiene que ver con las fuentes de financiamiento que pueden utilizar en distinto grado los recursos federales, estatales y municipales. Las variantes también son posibles según quien administra o los programas: organizaciones no lucrativas, empleados municipales, estatales, etc. También se pueden considerar las “variantes” tanto en términos de magnitud como de cobertura. Entre los analistas de políticas el término “alternativas” se utiliza ambigüamente. A veces significa que la elección de una implica descartar a la otra, pero otras veces significa simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, con otras “alternativas”. Debe tener presente están ambigüedad cuando otras personas utilicen esta palabra. Ibidem, pag. 35.

4. Selección de criterios.

Existen dos líneas discursivas separables, pero conectadas entre sí para la argumentación de las políticas públicas, como se explica en el cuadro siguiente:



Esquema 3

Fuente: Estrella Díaz Rodríguez.

El punto inicial para una evaluación es la identificación de una o más medidas de resultados que reflejen adecuadamente las metas finales del programa, dichas medidas deben ser lo suficientemente sensibles para indicar los cambios en la situación. Por supuesto, el criterio más importante es que el resultado proyectado resuelva el problema de política, en un grado aceptable, sin embargo, es probable, que cualquier acción afecte al problema de alguna forma, algunas deseadas y otras no, cada uno de estos efectos requiere de un juicio para saber si se considera deseable o no,

CRITERIOS EVALUATIVOS COMUNMENTE UTILIZADOS.

- **Eficiencia.-** En términos económicos se puede definir como maximizar la suma de las utilidades individuales o los beneficios netos, como en el enfoque típico del análisis de “costo- efectividad” y de “costo- beneficio”. Sin embargo, la definición que Bardach propone para lograr una evaluación más completa es aquella que trata de alejarse de los términos tecnocráticos: “el término eficiencia debe ser entendida como utilidad desde la perspectiva que tienen los ciudadanos de su propio bienestar”¹²⁹.

¹²⁹ Bardach, Op.cit. pag. 54

En el siguiente cuadro podemos apreciar las diferencias entre los diferentes tipos de análisis y sus ventajas y desventajas al momento de utilizarlos en la evaluación de las políticas públicas, cuyo criterio fundamental es la eficiencia.

CUADRO 5

ANÁLISIS COSTO EFECTIVIDAD (CE)	ANÁLISIS COSTO BENEFICIO (CB)
SIMILITUDES	
Ambas conceptualizan un conjunto de beneficios evaluado por ellos mismos en base a su “utilidad”. Por tanto, sólo se conceptualiza individualmente y no por la sociedad.	
Ambos consideran problemas de política como un tipo de relación de producción entre recursos y resultados benéficos.	
Ambos tienen que ver con la eficiencia productiva del programa o proyecto	
DIFERENCIAS	
Este análisis considera al o los resultados como “fijos” o “propuestos”, entonces busca encontrar las mejores formas para manipularlos (ya sea maximizar según el resultado propuestos)	Permite que ambos recursos y resultados se consideren como variables proporcionales.
	Es más complicado que el análisis CE, pues tiene también que ver con la escala aparte de su eficiencia productiva del programa o proyecto
Este análisis es mucho más común que CB, de hecho, una gran cantidad de temas de política pueden simplificarse y estilizarse como problemas CE, aunque a primera vista no parezcan susceptibles de este tipo de análisis.	
Ejemplo la ciudad terremoto debe mejorar los sistemas de seguridad antisísmica en varios miles de edificios construidos con materiales no reforzados. Dispone de un plazo de 20 años y no tiene restricciones presupuestarias inmediatas, pero quiere terminar la tarea con un mínimo de molestias para la vida (e ingresos) de los residentes y pequeños comerciantes que deben ser temporalmente reubicados durante el proceso de renovación.	

Elaboración: Estrella Díaz Rodríguez.

EQUIDAD, IGUALDAD, JUSTICIA.

LIBERTAD, COMUNIDAD:

GRANDES CONCEPTOS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS Y EVALUACIÓN.

Aunque términos como equidad, igualdad, justicia, son difíciles de definir, el autor propone, la reflexión sobre éstas aunque “no pensar seriamente en estas ideas, sino lograr que el público reflexione sobre ellas”. Existen otras ideas acerca de los criterios evaluativos que pueden ser importantes para permitir la reflexión: mercados libres, libertad económica, capitalismo, libertad respecto al control gubernamental, igualdad de oportunidades, de resultados, libertad de expresión, religiosa, privacidad, seguridad (especialmente contra riesgos químicos, otros riesgos ambientales.), buena vecindad, comunidad, sentido de pertenencia, orden, seguridad, ausencia de temor, estructura familiar tradicional, igualitaria, fortalecimiento de los trabajadores, conservación de un sector no lucrativo, etc.

PONDERACIÓN DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN CONFLICTIVOS.

La manera para determinar el peso de los criterios evaluativos a examinar con cuidado algún asunto, contrapesar, equilibrar los criterios a evaluar existen dos vertientes:

- 1) *Que los procesos gubernamentales y políticos existentes realicen la ponderación.* Este enfoque privilegia al empleador o cliente del analista para determinar el peso de los criterios evaluativos y el analista será influido totalmente por aquello que el empleador considere importante.
- 2) *El analista impone una solución,* pues modifica por sí mismo, aunque no reemplaza la ponderación acordada por el empleador: La justificación típica para esto, es que existen ciertos intereses y filosofías que están subrepresentados en el gobierno y en la política; el analista está en mejor posición que muchos otros participantes para “ver”, entender o apreciar este problema, por lo tanto está obligado o con el derecho de equilibrar la

balanza en nombre de la equidad. En ocasiones la gente cree que no está debidamente representadas y que deben serlo por los analistas como es el caso de las generaciones futuras, las minorías étnicas y raciales, las mujeres, los pobres.

CUADRO 6

CRITERIOS PRÁCTICOS	
LEGALIDAD	Una política viable no debe violar las leyes constitucionales o del fuero común, sin embargo, los derechos legales están cambiando, así es que es aconsejable la asesoría de un abogado para evitar arriesgarse con una política que podría ser juzgada como ilegal en caso de llegar a un tribunal, por lo que se aconseja el consejo de abogados.
ACEPTABILIDAD POLITICA	"Una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable" , ¹³⁰ un clima adverso implica demasiada oposición y poco apoyo, a las políticas a implementar pero se puede ser creativo para laborar estrategias creativas que antes no se habían considerado y evitar cualquier oposición a ésta.
SOLIDEZ	Ideas que teóricamente pueden parecer muy buenas, fallan a menudo en el momento de su implementación real, pues hay que considerar que cobra vida a través de instituciones burocráticas y diversos intereses que los distorsionan, por lo que la política diseñada puede ser muy diferente a la que se practica. Puede haber resultados adversos como "largas demoras, monopolio de los beneficios del programa de la política por un grupo de ciudadanos que no lo merecen o que no habían sido considerados para estos beneficios, costos presupuestales o administrativos excesivos, escándalo por fraude, desperdicios y abusos que minan el apoyo político y comprometen a los partidarios de la política, complejidades administrativas que dejan a losa ciudadanos (y a los administradores del programa) inseguros acerca de los beneficios disponibles o de las regulaciones que deben acompañarlos. " ¹³¹
PERFECTIBILIDAD	Significa que los implementadores de la política perfeccionen el diseño original. Para lograr tales mejoras es necesaria la participación en las políticas por los individuos y grupos cuya experiencia o puntos de vista no hayan sido incluidos en la fase de diseño. Sin embargo esta actitud de puede abrir la posibilidad a intereses políticos hostiles disminuyendo así la solidez de la política.
CRITERIOS EN MODELOS DE OPTIMIZACIÓN.	Es útil enfocarse inicialmente en un criterio base u objetivo que hay que maximizar o minimizar, el cual debe ser una solución al problema principal.

¹³⁰ Baradach, Op.Cit. pag. 44

¹³¹ Ibidem, Pag. 44.

5- PROYECCION DE LOS RESULTADOS

Es uno de los pasos más difíciles, no es de sorprender que incluso los analistas disfracen la realidad. Para realizar una proyección exitosa se pueden incluir estimaciones de magnitud es decir, los datos exactos y en ocasiones un punto de vista estimado. También hay que hacer notar cuales serán los futuros escenarios de una política. Hay que recordar la lista anterior de los resultados adversos como largas demoras, costos presupuestales, etc.

6- CONFRONTACION DE COSTOS Y BENEFICIOS

Esta es la etapa en la cual se debe evaluar las ventajas y desventajas en la implementación de una política pública; sin embargo, puede ocurrir que una de las alternativas de la política considerada consigue resultados satisfactorios con respecto a cada uno de los criterios evaluativos por sobre las demás alternativas y no es necesario confrontar los costos y beneficios entre las alternativas. Pero generalmente esto no es así se tienen que confrontar los costos y beneficios para satisfacer a su cliente o a su público o ponderar los costos y compararlos con los beneficios sociales generados.

ANALISIS DEL MINIMO ACEPTABLE

Elaborar un análisis del mínimo aceptable, puede ser útil para estructurar indirectamente los costos y beneficios en alguna medida pertinente. La mayoría de los casos de políticas requerirán de este tipo de análisis. Por ejemplo, muchas propuestas privilegian el dinero gastado contra el riesgo de perder la vida.

Para evaluar estas propuestas habría que decidir cual es el verdadero valor de una vida humana, es una tarea que no es moralmente aceptable, pero se facilita si se trabaja con estimados cuantitativos y se aplica el análisis del mínimo aceptable: en lugar de responder cual es el verdadero valor de una vida humana se tiene que responder la pregunta ¿Vale por lo menos x cantidad de dinero la vida de una persona en términos estadísticos? Esta es una típica

pregunta del mínimo aceptable y puede resultar muy problemática para mucha gente sin embargo es inevitable, cualquiera que sea la posición que se adopte implica una posición ideológica.

INCERTIDUMBRE

Otra aplicación útil del análisis del mínimo aceptable es la incertidumbre acerca del futuro. Es decir, una política social X tiene 50 y 50 % de ser efectiva o no. A veces el objetivo final en el análisis no es una recomendación o un conjunto de intercambio de valores, sino que el encargado de la política social debe decidir bien estructurada para realizar una elección ejemplo

7- DECIDIR

Aunque el analista de políticas públicas no le corresponda tomar la decisión, en este apartado le corresponde “decidir que hacer” sobre la base de su propio análisis, es decir que la opción o la decisión a realizar sea lo suficientemente clara, pues en la manera en que le puede claro para si mismo y para el cliente.

Si lo anterior es difícil de realizar entonces quizás no se haya sido lo suficientemente claro en la confrontación de costos o en la probabilidades de que surjan o no problemas serios de implementación, la estimación de un costo fundamental aun es demasiado confusa e incierta o no se ha aproximado con el cuidado suficiente en la elasticidad de alguna curva de demanda importante, etc. Se pueden realizar las recomendaciones pertinentes o dejar al cliente que decida completamente por sí mismo.

8- CONTAR LA HISTORIA

A un público a un cliente o a algún público, en un primer punto se debe empezar con una buena definición del problema y luego tratar cada alternativa que considere como una sección. En cada una de estas secciones se podría proyecta los resultados que se esperan de la implementación de la alternativa y evaluando a la luz de algún modelo causal y de la información asociada.

LA EVALUACIÓN EN OPORTUNIDADES, COMO MECANISMO LEGITIMADOR.

En la actualidad existe un renovado interés por la técnica de la evaluación en todos los programas sociales que se están implementando, debido a diferentes causas: la pobreza de la región, los reclamos de la sociedad para la realización de proyectos sociales que ejercen una intensa demanda social, pues para ellos la satisfacción de sus demandas o la necesidad de apoyo son vitales.

De hecho, la evaluación al programa es una obligación establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación del propio Programa, pues permite conocer si se está cumpliendo con los objetivos y si no es así, modificarlo o fortalecerlo para incrementar los efectos positivos sobre sus beneficiarios; aunque no existe en la práctica ninguna instancia que lo obligue, sólo proponer acciones y medidas coercitivas para optimizar su funcionamiento para ajustar su diseño y ejecución y contribuir al cumplimiento de sus objetivos y metas.

Desde el principio del programa Progres- Oportunidades, se consideró a la evaluación como un componente primordial con el fin de encontrar fallas y mejorar la implementación de sus estrategias y acciones, para identificar los impactos que produce en la población beneficiaria y proponer las medidas de corrección. Para reorientar las acciones, mejorar la funcionalidad de los procesos, aumentar la efectividad y eficiencia del uso de los recursos asignados para el logro de los objetivos planteados.

Es decir se busca:

- Aportar elementos para el diseño de actividades de la política social.
- Contemplar el análisis de los efectos de corto, mediano y largo plazo del Programa sobre la población beneficiaria, usando diversas

aproximaciones metodológicas, que incluyen instrumentos cuantitativos y cualitativos, así como estudios repetidos en el tiempo.

- Identificar resultados e impactos atribuibles al Programa, distinguiendo los efectos correspondientes de otros factores, tanto en la esfera individual, como en la familiar o en el contexto comunitario, y de género.

Según SEDESOL, éste diseño permitió mantener la operación del Programa por nueve años y convertirlo en una estrategia modelo de atención a la pobreza para varios países del mundo. Gracias a una evaluación rigurosa de los impactos y resultados del Programa sobre la población beneficiaria.

Pero sobre todo por la lógica en el discurso imperante, en la que la evaluación es una herramienta primordial para optimizar las políticas, de forma que después de un cuidadoso análisis evaluativo, se procura enmendar las “fallas” del programa para focalizarlo de una manera casi quirúrgica, y evitar “el desperdicio de recursos”, ya que al decir del gobierno, el estado ha debido enfrentar una amplia demanda de servicios sociales con recursos muy limitados. La evaluación adquiere una enorme significación, pues se supone que los recursos deben ocuparse con el máximo de eficiencia en su implementación y aseguren un alto grado de efectividad.

Se busca proporcionar información oportuna y regularmente sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos, metas y los resultados de impacto en el programa. Para evaluar los resultados de las metas fijadas se utilizan indicadores como la rendición de cuentas, la calidad del trato a usuarios de los servicios públicos y el alcance de la protección financiera frente a eventos catastróficos.

Se usan metodologías rigurosas con enfoques de corte cuantitativo y cualitativo que miden el impacto del programa e identifiquen nuevas recomendaciones,

*A fin de generar círculos virtuosos que no sólo mitiguen la pobreza sino que de verdad coloquen a los mexicanos en circunstancias justas y de futuro abierto, sustentadas en sus capacidades. En anteriores administraciones los recursos destinados a programas sociales carecían tanto de evaluación como de seguimiento y los logros (cuando había), se diluían en la inconsecuencia*¹³².

La evaluación constante permite determinar el impacto atribuible al programa a lo largo del tiempo, al establecer comparaciones y mediciones entre familias incorporadas primero al programa y otras incorporadas posteriormente. La evaluación ha establecido mediciones para las realidades rurales y de la ciudad. Las evaluaciones externas de Oportunidades para medir los impactos en el corto, mediano y largo plazo, ha sido reconocidas tanto nacional como internacionalmente, y son utilizadas como ejemplo de modelo de evaluación de programas sociales entre organismos internacionales y en diversos países del mundo.¹³³

Para la SEDESOL, gran parte del éxito de Oportunidades en la reducción de la pobreza entre el 2000 y 2004 se debió en gran medida a las continuas evaluaciones que permitieron corregir, eficientar y focalizar el gasto hacia las poblaciones que más lo necesitan.

El proceso de evaluación en Oportunidades, según SEDESOL, se sustenta en los siguientes puntos:

- La utilización de diversas aproximaciones metodológicas, cuantitativas y cualitativas, que se complementan para tratar de dar un enfoque integral.

¹³² Oportunidades, Evaluación externa, resumen ejecutivo, 2002, pag.3.

¹³³ Ibidem, pag.4

- Incorpora diferentes temas prioritarios como el desarrollo cognitivo, la educación de las niñas, niños y jóvenes, la salud y la nutrición de las personas, la condición de la mujer, el gasto y consumo de las familias, la distribución de su ingreso y ahorro, el mercado laboral, y la inserción de los jóvenes en éste, los cambios de variables demográficas *y la eficiencia en la focalización*.
- Así como análisis de temas relacionados con el entorno en el que se desenvuelven las familias como la participación comunitaria, el estado de las redes sociales, la calidad de los servicios educativos y de salud y los efectos económicos en las zonas de intervención del programa.

De acuerdo con la reglas de operación del programa y el Presupuesto de egresos de la federación, Oportunidades debe ser evaluado por instituciones externas, la evaluación del impacto ha sido encomendada a instituciones académicas y de investigación con prestigio nacional e internacional como el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), IFPRI y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en un esfuerzo para lograr una evaluación lo más objetiva y confiable. La evaluación de Oportunidades se realiza cuantitativa y cualitativamente.

Desde el año 2001, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) ha coordinado la evaluación cuantitativa, y desde el 2000 el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) se ha encargado de la cualitativa. Bajo la coordinación de estas dos instituciones se convocó a un equipo de especialistas en diversas disciplinas, nacionales y extranjeros, quienes conformaron el Grupo asesor de esta evaluación. Entre ellos se incluyen investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Iberoamericana (UIA), El Colegio de México (COLMEX), la Universidad de Guadalajara, El Colegio de Sonora, la Universidad de Pennsylvania, la Universidad de California en Berkeley, el University College en Londres y la Universidad de Texas en Austin.

La evaluación cuantitativa utiliza encuestas que siguen la evolución de un conjunto de hogares comparando las condiciones antes y después de *Oportunidades*, con y sin el Programa. La evaluación cualitativa examina casos de hogares con características diversas buscando factores explicativos del éxito o dificultades de *Oportunidades*.

En síntesis la evaluación de *Oportunidades* se centra en:

1. Medir los resultados en impactos en el corto, mediano y largo plazo.
2. Identificar los resultados e impactos atribuibles al programa, distinguiendo los efectos asociados a otros factores, tanto en la esfera individual como familiar y en el contexto comunitario.
3. Analizar efectos indirectos asociados a la operación del programa.
4. Aportar elementos para el mejoramiento continuo del programa.

En conclusión del capítulo los diferentes tipos de evaluación ayudan a tomar decisiones importantes en las políticas públicas que pueden ser tanto benéficas o medrar la formulación implementación de la política. Por tanto, la evaluación puede ser un gran instrumento para mejorar el desempeño de los programas sociales, así como una instancia de aprendizaje que permite rediseñar y mejorar esos programas en nuevos ciclos de la política social y es necesaria para perfeccionar los programas actuales y futuros en esta materia, siempre y cuando se apeguen a criterios tanto cuantitativo como cualitativos que tomen una población representativa de la política a evaluar.

De igual manera, las características y diferencia entre Progresas y *Oportunidades* servirán para realizar una crítica posterior sobre sus aciertos y fallas y además el proceso de análisis a las políticas públicas (REPITA), de Bardach, ayudará al momento de criticar las evaluaciones en materia de educación antes propuestas, para destacar sus moderados avances en este rubro.

Capítulo III

Las evaluaciones de los programas PROGRESA-OPORTUNIDADES: avances parciales



Naranjo, Proceso, edición especial, 15 de diciembre de 2004, pag. 51

En este último capítulo se hizo una revisión y análisis de las evaluaciones de los programas Progres a Oportunidades; analicé para tal propósito únicamente las evaluaciones externas de impacto sobre la educación hechas entre 1997 y 2006, tanto cuantitativas como cualitativas en el rubro específico de la educación.

Se revisaron en total de los programas Progres a y Oportunidades 19 evaluaciones, 16 cuantitativas: 8 realizadas entre 1999 y 2000 y 8 entre 2001 y 2006; tres cualitativas realizadas entre los años 2001 y 2004. Mi revisión y análisis de las evaluaciones no pretendió ser exhaustivo, ni detenerse en cuestiones económicas, porque no corresponden a mi formación profesional y rebasan los límites de este trabajo.

También se revisaron trabajos ajenos a las características anteriores, pero que fueron útiles para resolver mis preguntas de investigación:

- La situación escolar en las localidades rurales marginadas de México, por Patricia E. Muñiz M., publicado en 1999. Este documento no es evaluatorio de Progres a, pero sí una **evaluación ex –ante o evaluación diagnóstica**, útil para criticar como el programa define el problema y a partir de ello elabora las políticas que implementará¹³⁴
- La evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el (Progres a) Programa de Educación, Salud y Alimentación de Emmanuel Skoufias, Benjamin Davis y Jere R. Behrman, 2000. Para determinar hasta qué punto son correctas las críticas del programa, en el sentido que excluye a los más pobres entre los pobres.

Como se explicó en la introducción, se eligió el ámbito de la educación, porque en el diseño del programa Progres a Oportunidades, la salud, la educación, formaron parte de los tres bastiones principales para contrarrestar la pobreza, porque sobre

¹³⁴ Según la propuesta de Eugene Bardach, que seguiré en la serie de Evaluaciones de Oportunidades, la definición del problema es el primer paso esencial para el análisis de las políticas públicas.

todo para el programa el mecanismo para romper el círculo vicioso de la transmisión de la pobreza es la educación y “mediante ésta se alcanza la mayor productividad de las personas, posibilita el acceso a los mercados de trabajo mejor remunerados y permite una vida social y cultural más plena”¹³⁵

La lógica con estas acciones es que puedan incorporarse más rápidamente al sistema de empleo para salir de la pobreza. Eso es lo que se espera del programa. Por lo tanto, al implementarse estas acciones la lógica que se busca es la adquisición de las habilidades mediante la escolarización.

Hemos establecido anteriormente que la evaluación desde la creación del programa Progresá Oportunidades ha sido considerada como un componente sustancial para encontrar fallas, corregirlas, reorientarlas y mejorar la implementación de sus estrategias y acciones para aumentar la efectividad y eficiencia del uso de los recursos asignados para el logro de los objetivos planteados.

Cuando Vicente Fox subió al poder, Progresá cambió a Oportunidades y la evaluación aumentó de importancia porque era necesario realizar varios ajustes pues, según el mandatario los anteriores no habían logrado alcanzar altos grados de aprobación y reconocimiento social debido a que su diseño era inequitativo entre poblaciones determinadas; un ejemplo el 27.8% de la población mayor de 15 años no había terminado la primaria¹³⁶.

Debido a que es complejo identificar con precisión los cambios que pueden atribuirse a las acciones de un programa, se ha hecho gran énfasis, a lo largo de la vida del programa PROGRESA- OPORTUNIDADES, a la importancia de la evaluación. Para lograr los objetivos del programa en salud, educación y alimentación es necesaria la evaluación, “como sustancia primordial en el diseño

¹³⁵ Pag 100 de esta tesis.

¹³⁶ Pag. 64 de esta tesis.

de Oportunidades- Progres, para asegurar su efectividad y poder romper el círculo de la pobreza”¹³⁷.

Con las evaluaciones se esperaba aumentar la calidad y eficiencia para que redundaran en mayor satisfacción de la población, en atención de grupos excluidos y marginados, en mayor productividad de los recursos presupuestales, disminuir las desigualdades educativas, pero de igual manera que el estado debería promover empleos bien remunerados o brindar oportunidades para iniciar un negocio.

La importancia de las evaluaciones en el rubro educativo, era el de conocer la efectividad de los programas por realizar, sus objetivos planeados, como el aumento de la escolaridad y si la educación finalmente habían logrado su cometido y había permitido a los jóvenes mejorar su nivel educativo para encontrar así un mejor empleo o iniciar un negocio, como lo planteaba Fox, y con eso poder abatir la pobreza.

Como ya se explicó ampliamente en el capítulo 2, para el programa la evaluación es una piedra angular y se supone que continúa una retroalimentación como producto de una comunicación entre evaluadores y diseñadores e implementadores del programa y que las propuestas surgidas de las evaluaciones son tomadas en cuenta para corregir y reorientar. Sin embargo, aún en los mismos documentos evaluatorios de Progres se acepta que:

A pesar de los esfuerzos que se han realizado con las acciones de programas como *Oportunidades*, falta mucho para reducir significativamente la brecha entre la población de más bajos recursos y la población con más recursos económicos. En la Cumbre del Milenio se estableció la meta de reducir la pobreza a la mitad, meta que no se ha alcanzado, a pesar de los resultados positivos que se han observado y de

¹³⁷ Progres, 1997, pag. 2.

las diversas evaluaciones externas sobre el impacto a las que ha estado sujeto *Oportunidades*¹³⁸.

El presente capítulo buscará mostrar en el análisis de las evaluaciones de impacto en educación la respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles han sido las evaluaciones en materia de educación realizadas a Progres- Oportunidades 1997- 2006?
2. ¿Quiénes las han evaluado?
3. ¿Cómo las han evaluado? Y ¿para qué?
4. ¿Por qué los efectos se le han atribuido al programa y no a otra circunstancia? Finalmente, y no por tal motivo la menos importante:
5. ¿Porqué a pesar de la gran cantidad de recursos empleados a lo largo de estos años, el programa sólo ha tenido resultados moderados en el rubro de la educación?
6. ¿El aumento en los índices de la educación realmente han servido para ayudar a bajar los índices de pobreza?

LOS PROGRAMAS ANALIZADOS, EN EL AMBITO EDUCATIVO: Progres- Oportunidades 1997- 2006.

Antes de comenzar el análisis hay que puntualizar que para el programa los principales objetivos en el aspecto educativo son los que a continuación se enumeran, ya que en líneas posteriores se analizarán, con base a las evaluaciones cualitativas y cuantitativas, si éstos han sido cumplidos.

OBJETIVOS

- Garantizar el derecho y el acceso a la educación cumpliendo con el objetivo de otorgar, por igual, oportunidades para el acceso, la

¹³⁸ Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006, pag. 23.

permanencia y el logro educativo de niños y jóvenes en la educación básica¹³⁹.

- En la educación media se busca que cada vez un mayor número de jóvenes que hayan cumplido con la educación básica puedan tener acceso a la primera con mayor equidad.
- Finalmente el Programa busca el desarrollo de la vida personal, familiar, social y productiva de los jóvenes a través del mejoramiento de la calidad educativa y del avance en los rezagos educativos.

Las corresponsabilidades con las que tienen que cumplir los beneficiarios son: la asistencia regular a la escuela, la asistencia a ocho sesiones de educación para la salud en el ciclo escolar por parte de los estudiantes de nivel medio superior y el no reprobado dos veces el mismo ciclo escolar.

SOBRE LOS EVALUADORES Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS EVALUACIONES.

En su primera etapa, cuando el Programa operaba sólo en zonas rurales, la evaluación estuvo a cargo del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés). En los últimos años del Progreso-Oportunidades se asignó al Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Occidente (CIESAS) y El CIDE, que han coordinado la evaluación de impacto de sus diversos componentes.

Las evaluaciones están basadas tanto en metodologías cuantitativas (coordinadas por el INSP) como en abordajes cualitativos (coordinados en su mayoría por el CIESAS) y en análisis con enfoque de género (coordinados por el Colmex).

¹³⁹ Es conveniente anotar, que este objetivo posteriormente se aumentó al darle, una visión de género, al otorgarse un apoyo monetario extra a las niñas. Sobre todo, como consecuencia de la evaluación de Patricia Muñiz, en el sentido del mayor rezago educacional en ellas, en las localidades rurales marginadas de México. Recordemos que en un principio Progreso fue un programa básicamente rural

En las evaluaciones realizadas por el INSP participaron Bernardo Hernández, Lynnette Neufeld, Juan Rivera, Stefano Bertozzi, Gustavo Olaiz, Juan Pablo Gutiérrez, Fernando Meneses, José Urquieta, Juan Eugenio Hernández, Javier Carlos, Carlos Oropeza y Manuel Castro, con sus respectivos equipos de trabajo. Por parte del CIESAS, Agustín Escobar, Mercedes González. En el caso del Colmex, la investigación estuvo coordinada por Vania Salles y María de la Paz López.

En las **evaluaciones de impacto** participaron renombrados expertos como: Susan Parker y Luis Rubalcava, ambos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Graciela Teruel, de la Universidad Iberoamericana; Fernando Cortés, de El Colegio de México; Enrique Valencia, de la Universidad de Guadalajara; Catalina Denman, de El Colegio de Sonora; Paul Gertler, de la Universidad de California en Berkeley; Petra Todd y Jere Behrman, de la Universidad de Pennsylvania; Orazio Attanasio, del University College de Londres y Bryan Roberts, de la Universidad de Texas en Austin.

En cuanto a las fuentes específicas utilizadas para evaluar el rubro de educación, de entre las más importantes se encuentran datos administrativos de la Secretaría de Educación Pública, indicadores de seguimiento, evaluación y gestión del Programa y las encuestas de evaluación de hogares, tanto en zonas rurales como en urbanas.

EVALUAR LA POBREZA EN EL PROGRESA

EVALUACIONES CUANTITATIVAS

Primer estudio

El Progres- Oportunidades comenzó a evaluarse en **1999** se utilizaron datos de la Encuesta de Evaluación de Hogares (conocida como ENCEL). La encuesta se levantó en siete estados del país y permitió obtener datos representativos para

hacer inferencias estadísticamente significativas sobre los impactos del programa en educación, salud y alimentación.

Este estudio utilizó información recabada desde 1997 hasta 2000 por medio de la Encuesta de Características Socio-Económicas de los Hogares (Encaseh) y la Encel, las cuales fueron aplicadas alrededor de cada seis meses con una muestra de información de 24 077 familias en la línea basal. Junto con la ENCEL, la evaluación de Progresá utilizó información de los registros administrativos de los servicios de salud y educativos, y encuestas especializadas en colaboración con el Instituto Nacional de Salud Pública sobre la condición nutricional de los niños.

La selección de la población de control se hizo seleccionando semialeatoriamente una muestra de localidades, atendiendo a consideraciones de su incorporación al programa en el tiempo. En total, los resultados de algunos de los trabajos de la evaluación reflejaron la experiencia de aproximadamente 24 mil familias distribuidas en 506 localidades, 186 de control y 320 beneficiarias del programa durante al menos 18 meses.

Se reunieron diversos análisis sobre los resultados e impactos de Progresá, durante sus primeros 18 meses de operación, los análisis versaron sobre los tres componentes del Programa (Educación, Salud y Alimentación), así como sobre aspectos relacionados con su operación. Se trató en todos los casos de resultados parciales.

Los resultados planteados en las evaluaciones externas a Oportunidades corresponden:

- Por la etapa en la que se encuentra: Evaluación de resultados finales o de impactos, correspondientes a la última de las etapas del programa.
- También a una evaluación A posteriori o ex post, porque se analizan los impactos de una política pública que ya han sido generados. El análisis es retrospectivo y trata de comprender lo que ha pasado y conocer el grado de cumplimiento de las metas programadas,

explicar las causas de las diferencias entre los objetivos obtenidos y los esperados.

- Los evaluadores tratan lo más posible de abatir con dos dificultades muy comunes en la evaluación: que el indicador refleje fielmente el impacto estudiado y la segunda que el impacto estudiado sea imputable a la política pública considerada y no a otra política ni a la evolución natural de los problemas a resolver.
- Las herramientas que utilizaron fueron: observaciones que compararon un grupo objetivo afectado por la política con un grupo testigo no afectado por ello.
- Para obtener mayor rigor en la observación se buscó que el grupo testigo fuera lo más equivalente al grupo objetivo.
- Estas evaluaciones son similares a los estudios cuasiexperimentales según Dror, en los cuales se adecuan los estudios experimentales a las Ciencias Sociales, y se aplican cuando existen poblaciones, cuyos casos sujetos a la política social se pretenden evaluar y se comparan con las que no se le ha aplicado la política (controles).

En términos generales, en Progres- Oportunidades se compararon la situación de las familias beneficiarias antes de la puesta en marcha del programa y los cambios que dichas familias muestran atribuibles a los beneficios del Programa. Los resultados se contrastaron con otras mediciones similares, pero realizadas en una población de familias no beneficiadas con las acciones del programa. A esta segunda población de contraste se le denominó la población de *control*.

Estas mismas evaluaciones son clínicas, puesto que no solamente se registraron los resultados, sino porque trataron de explicar porque un objetivo no había sido alcanzado, es decir, establece un diagnóstico y explica las diferencias y fallos de los efectos durante la ejecución del programa.

En el mismo estudio los autores realizaron la evaluación de Progres a nivel estatal (“Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión”), que utilizó información sobre estos tres indicadores relativa a la operación del Programa de forma continua. Esta información fue un instrumento adicional a las encuestas recogidas a nivel de los hogares y las localidades. A diferencia de la que se obtiene en las encuestas, esta información se conformó con los datos de todos los beneficiarios.

Para llevar a cabo estas comparaciones, Progres a obtuvo información obtenida de manera periódica a nivel individual, familiar y del contexto comunitario con el fin de precisar los cambios atribuibles al programa en sus distintas esferas. Para ello dispuso de la Encuesta de Evaluación de Hogares (conocida como ENCEL). La línea basal de la ENCEL (el momento de las comparaciones) se obtuvo en marzo de 1998 y el primer punto del seguimiento se llevó a cabo en octubre y noviembre de 1998, en 1999 se realizaron otros dos levantamientos.

Lo anterior fue con el fin de comparar los cambios que se registraron en la población beneficiaria y en el grupo de control. Se trató de lo que se denominó *datos longitudinales o de panel*, es decir, mediciones repetidas en el tiempo de ciertos indicadores para una misma población. La encuesta se levantó en siete estados del país y permitió obtener datos representativos para hacer inferencias estadísticamente significativas sobre los impactos del programa. La ENCEL se levantó en todos los hogares de cada localidad seleccionada.

Con respecto al componente de educación, además de los aspectos de inscripción y asistencia a la escuela, la ENCEL indagó sobre las causas de inasistencia a la escuela así como las expectativas de los padres de familia sobre el logro escolar de sus hijos.

Los estudios que se revisaron fueron:

- a) La situación escolar en las localidades rurales marginadas de México, documento preparado por Patricia E. Muñiz M.

- b) Evidencia preliminar del impacto de Progresá en la inscripción a la escuela en 1997 y 1998. Resumen del documento preparado por Paul Schultz como parte del Proyecto de Asesoría para la Evaluación de Progresá por el International Food Policy Research Institute. Traducción hecha por Susan Parker y Beatriz Straffon.

- c) Resultados sobre la operación de Progresá en el componente educativo documento elaborado por Mónica Orozco, María del Carmen Huerta y Daniela Sotres.

- d) Las características individuales, familiares y estacionales relacionadas con el ausentismo escolar de los beneficiarios de Progresá, Documento preparado por Humberto Soto y Gabriela Vázquez.

PRINCIPALES RESULTADOS

- a) En el trabajo de Patricia Muñiz, más que una evaluación de Progresá se presentó la definición de unos de los problemas. Es una revisión de la asistencia escolar de los niños entre 6 y 16 años que viven, en localidades altamente marginadas. Una aproximación a problemas de ingreso tardío al sistema escolar, atraso escolar y abandono temprano de los estudios.

Este análisis permitió identificar una situación en la edad al ingreso a la escuela que define una condición de atraso “escolar” para un gran número de niños, y sobre todo de niñas.

La investigación demostró que el rezago escolar era un factor de primera importancia para explicar la deserción y que el rezago escolar no se asocia exclusivamente con las capacidades del niño ni con efectos del medio escolar, sino que deben considerarse las condiciones de vida existentes en distintos

sectores de la población. Como la edad en la que el niño ingresa al sistema escolar, situándolo desde entonces en una situación de atraso, pues dificulta su asistencia un ingreso tardío o la necesidad de trabajar.

En cambio, cuando han excedido esas edades, la asistencia a la escuela se dificulta por factores tales como el número de grados que ha aprobado, el número de miembros en su hogar, su estado civil, su participación laboral y el monto de sus ingresos. Todo ello enmarcado en una clara distribución de roles y diferencias de género que ponen en notable desventaja a las niñas en condición de pobreza.

b) Este trabajo, Evidencia preliminar del impacto de Progresá en la inscripción a la escuela en 1997 y 1998. Resumen del documento preparado por Paul Shultz, quizás el más interesante de este año, por ser el más claro, el que desmenuza y critica más el programa, analiza como Progresá influye de los niños de familias en condición de pobreza extrema:

- La inscripción de tercero al sexto grado de primaria subió 2.2 puntos porcentuales más gracias a Progresá. En secundaria, las tasa de inscripción para todos los grados aumentó 4.9 puntos porcentuales. El mayor impacto en la inscripción se observó en aquellos niños y niñas que decidieron continuar sus estudios en primero de secundaria.
- En secundaria, se incrementaron las inscripciones en 8.4 puntos porcentuales, sin embargo, la información a nivel individual mostró que algunas características de los servicios educativos se relacionan con los niveles de inscripción:
- En las escuelas en donde los salones de clase tienen un mayor número de alumnos se tiene un efecto negativo en la inscripción.
- La distancia a la escuela secundaria más cercana, que significaba un costo en tiempo para los niños y para su familia, es un factor importante que afectó negativamente la inscripción a la escuela, siendo este efecto mayor para las niñas que para los niños.
- Un resultado no esperado es que la mayor distancia a la ciudad más cercana parece incrementar la inscripción, en particular para los niños en

secundaria. Tal vez esto es el reflejo de que las oportunidades de trabajo son menores cuando la ciudad está más lejos.

c) Básicamente el análisis elaborado por Mónica Orozco, consistió en estudiar si existió un incremento diferencial entre las matrículas de las escuelas que atienden a alumnos becarios de Progresá y los planteles en que no hay becarios. De acuerdo a los resultados de un análisis se obtuvieron impactos positivos sobre el crecimiento de la matrícula en las escuelas a donde asisten beneficiarios de Progresá.

Estos cambios fueron más evidentes en la matrícula femenina con respecto a la de los varones, por que el objetivo era incentivar con mayor fuerza el registro de las niñas a la escuela al entregar becas diferenciales por sexo y grado escolar se está cumpliendo.

d) Según el estudio de Humberto Soto y Gabriela Vázquez el ausentismo escolar fue mayor cuando los hogares son de mayor tamaño, cuando el hogar está encabezado por un miembro de sexo femenino y cuando este jefe no es hablante de lengua indígena. De manera particular, se observó que hay un mayor número de varones que no asisten regularmente a la escuela y que éstos en su mayoría trabajan además de estudiar.

Con relación al tiempo de pertenencia al Programa, se observó que aún cuando la tasa de inasistencia se redujo en los grupos de reciente incorporación, a medida que pasaba el tiempo de permanencia, se incrementó la tendencia a no cumplir con el mínimo de asistencias, siendo este incumplimiento más marcado durante el invierno y en el ciclo agrícola de primavera.

Estos resultados sugirieron que para una pequeña proporción de los beneficiarios de Progresá, el estímulo económico de la beca no resultó suficiente para que se dé cumplimiento al compromiso de asistencia escolar continua. Esta población beneficiaria no dejó de ser de interés y preocupación para el Programa, pues en su mayoría se trataba de menores que trabajaban además de estudiar,

cuya contribución económica al hogar, al parecer no ha podido ser sustituida por no haber miembros de sexo masculino que puedan reemplazarlos en las tareas de sostenimiento de sus hogares, que cuentan con un elevado número de miembros. En el año **2000** se realizaron **cuatro estudios** sobre educación:

- a) El impacto de Progresá sobre la inscripción escolar, *T. Paul Schultz*
- b) El Impacto de Progresá sobre las tasas de asistencia a la escuela en la población de la muestra de evaluación *T. Paul Schultz*
- c) El impacto de Progresá sobre el rendimiento escolar durante el primer año de operación *Jere R. Behrman Piyali Sengupta, Petra E. Todd*
- d) El impacto de Progresá en la inscripción a la secundaria: modelos multinivel para datos de matrícula escolar Documento preparado por Daniel Hernández, Mónica Orozco y Daniela Sotres. Este documento examinó los efectos, a corto plazo, sobre el desempeño cognoscitivo de los niños. Uno de los componentes principales de Progresá es la transferencia de efectivo a las familias pobres que tienen niños inscritos entre 3º y 6º de primaria y 1º a 3º de secundaria.

PRINCIPALES RESULTADOS

1. **Incremento de las inscripciones de las niñas de 12 a 14 años de edad.**
Parece que Progresá ha sido efectivo sobre todo en las edades de transición entre primaria y secundaria, y de centrarse en los primeros años de secundaria en que las tasas de abandono eran altas. Existieron incrementos significativos en las tasas de inscripción del grupo de tratamiento en comparación con las del grupo de control entre 1997 y 1999 para los niños de 12 a 14 años.
2. **Los efectos fueron mayores para las mujeres que para los hombres**
11.9 por ciento respecto a 2.1 por ciento para los menores de 12 años, 8.8 por ciento contra 7.2 por ciento para los niños de 13 años, y 13.2 por ciento en comparación con 5.8 por ciento para los de 14 años y sólo las estimaciones para las niñas son significativamente distintas de cero.

Sin embargo, según los investigadores, *quizá se ha exacerbado la brecha de género en el logro escolar, puesto que, a pesar de que las tasas de inscripción por edad específica anteriores al Programa eran menores para las niñas que para los niños, las brechas por edad específica eran mayores (y los logros escolares menores) para los hombres que para las mujeres, aparentemente porque ellas tenían mayores tasas de aprobación.*

Lo que más llama la atención de los estudios anteriores es la falta de impacto significativo sobre las inscripciones de niños menores de 12 años debido a las altas tasas de inscripción en los datos previos a Progresá. Para los investigadores el resultado anterior, no es sorprendente y refuerza su cuestionamiento sobre si los recursos utilizados en alumnos que cursan el 3º, 4º y quizá 5º grado de primaria, serían más efectivos si se emplearan en grados escolares superiores, aunque no especifican la causa del resultado anterior y porque aumentaría la inscripción de los niños.

Para llevar a cabo **La evaluación del impacto de Progresá sobre los resultados de las pruebas de rendimiento (estudio C)**, el Programa contó con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para realizar pruebas estandarizadas a los estudiantes de la muestra; éstas se realizaron en casi 500 primarias y secundarias ubicadas en las localidades de la muestra de evaluación de Progresá, así como en escuelas cercanas a estas localidades.

Los datos de los exámenes realizados para estas evaluaciones tuvieron algunas restricciones importantes para el análisis:

(1) Sólo se pudieron investigar los efectos a **corto plazo** (sobre todo para el primer año); a pesar de que en las mismas evaluaciones se reconoce que uno de los impactos principales de Progresá sobre el rendimiento cognoscitivo puede ser a **largo plazo**, es decir, la mejora en el rendimiento escolar de los niños más asociado a una mejor alimentación y salud.

(2) El momento en el que se realizaron los exámenes su interpretación no fue tan clara, debido a que, en lugar de efectuarse en el primer trimestre de cada ciclo escolar para permitir la evaluación del rendimiento cognoscitivo de finales del año anterior, se llevaron a cabo casi a mediados del año académico.

(3) En parte debido a que la presencia de Progresá se aleatorizó a nivel de localidad, los impactos sobre resultados como la inscripción a la escuela se evaluaron por medio de la comparación de los promedios de los niños elegibles en las localidades de tratamiento y de control; no obstante, los datos disponibles acerca del rendimiento de los estudiantes se obtuvieron de los exámenes aplicados en las escuelas, por lo que sólo se observa el desempeño cognoscitivo de los niños inscritos. Por lo tanto no existe un parámetro de comparación con niños que no estuvieron inscritos al programa, para probar la eficacia del programa.

Por otra parte, debido a que el Programa indujo la inscripción escolar de menores, que en otra situación habrían retrasado su inscripción o abandonado la escuela, las inscripciones selectivas pudieron afectar los resultados promedio de los exámenes.

(4) **Una limitante** Los exámenes sólo se realizaron a una submuestra de los niños de la muestra de evaluación que se inscribieron en la escuela, y ésta no se seleccionó aleatoriamente. Por lo que la información de los menores en las muestras de evaluación, particularmente en la muestra de control, fue limitada a pequeñas proporciones, lo que fue un impedimento a la posibilidad de controlar sesgos en los niños que presentaron la prueba.

Para concluir, los resultados más interesantes de este estudio, es que después de casi un ciclo escolar y medio de participar en Progresá, *no existieron impactos positivos ni significativos sobre los resultados del examen de rendimiento*. Existen ligeramente más casos de los esperados en que los

resultados del examen en el grupo de control exceden a los de los del grupo de tratamiento; hasta cierto punto, lo anterior se puede relacionar a los cambios en la composición. También es posible que los tamaños de muestra sean pequeños y que las observaciones que pueden asociarse con los datos de la encuesta de los hogares resulten limitados, como ya se explicó en el número cuatro.

Según las evaluaciones realizadas el programa ha incrementado de manera significativa la inscripción a la escuela de niños y niñas, en particular de éstas últimas, y sobre todo, a nivel de secundaria. En promedio, los niños tendrán alrededor de 0.7 años adicionales de escolaridad y por tanto mayores ingresos en un futuro (Shultz, 2000a)¹⁴⁰, según los investigadores, mayores posibilidades de continuar con sus estudios de nivel medio superior, mayores niveles de escolaridad y en un futuro mayores ingresos. Así, que el programa, además de mejorar el nivel de vida actual de los beneficiarios al reducir la pobreza y aumentar el consumo promueve el aumento de capital humano para el futuro.

Aunque éstas afirmaciones hay que tomarlas con tiento, porque si bien es cierto que los resultados no son espectaculares, son moderados, apenas un año en la escolaridad, además hay que tomar el hecho de que sólo por tener un mayor nivel de estudios automáticamente se tendrán mejores ingresos, una afirmación así es ¡muy apresurada! pues el Estado debe generar los puestos de trabajo que cubran ese nuevo perfil.

En el estudio se enfatizó que incluso es probable que Progresá podría tener impactos adicionales sobre el aumento de la educación más allá del nivel de secundaria, sobre todo si los niños cuentan con mayores probabilidades de acceder a niveles superiores de educación, porque en México los retornos a la educación secundaria y superior son mayores. Estos posibles efectos incrementarían el impacto general de Progresá en la educación y deberían evaluarse en el futuro.

¹⁴⁰ Las estimaciones sugieren que los ingresos a lo largo de la vida de estos niños serán 8 por ciento superiores gracias a los beneficios educativos recibidos por Progresá

En términos generales, Progresá tuvo un efecto positivo sobre la inscripción en la escuela, tanto para las niñas como para los niños, a nivel primaria y secundaria. En la primaria, el índice de inscripción a la escuela aumentó 0.74 y 1.07 puntos porcentuales en el caso de los niños, mientras que para las niñas el incremento ha sido entre 0.96 y 1.45 puntos porcentuales. (Shultz, 2000a)¹⁴¹Ligeramente superior en las niñas a nivel primaria, mientras que a nivel secundaria el índice de inscripción a la escuela tuvo un incremento en el caso de las niñas entre 3.5 a 5.8 puntos porcentuales. Esto representó un aumento proporcional para los niños de entre 5 y 8 por ciento y de 11 a 14 por ciento para las niñas, ya que, antes de la intervención de Progresá la inscripción era de 67 por ciento para las niñas y 73 por ciento para los niños (Shultz, 2000a). Los efectos en la incapacidad de las niñas pueden ser atribuibles a las acciones del programa, a su enfoque de género, que otorga un apoyo monetario extra a las niñas.

¿Cuánto se espera que aumente la escolaridad como resultado de Progresá?

El programa incrementó el logro educativo de los niños y niñas de escasos recursos en 0.66 años de educación adicional. En particular, las niñas estarán adquiriendo 0.72 años de educación adicional al llegar al último grado de secundaria, mientras que los niños estarán obteniendo 0.64 años más. (Shultz, 2000a)

Dado que en promedio los jóvenes de 18 años alcanzaban alrededor de 6.2 años completos de educación en la situación previa al Programa, es probable que haya un incremento general en el logro educativo de casi 10 por ciento.

El impacto en la transición de sexto de primaria a la secundaria

¹⁴¹ Antes de la intervención de Progresá se encontraba entre 90 y 94 por ciento, los métodos estadísticos que controlan por la edad y los antecedentes familiares de los niños,

El impacto de Progresá en el índice de inscripción a la escuela es mayor entre los niños que han terminado el sexto grado y que por lo tanto pueden inscribirse en la secundaria. Esto significa un incremento de 11.1 puntos porcentuales para ambos sexos, 14.8 puntos porcentuales para las niñas y 6.5 para los niños. Esto representa incrementos porcentuales mayores al 20 por ciento para las niñas y de casi 10 por ciento para los niños (Shultz, 2000a). **Los resultados sugieren que mientras que antes de Progresá muchos niños dejaban la escuela después de terminar la primaria, ahora una parte importante, en especial las niñas, continúa hacia la secundaria.**

Progresá y el retorno a clases

Progresá no obtuvo muy buenos resultados, en alentar el retorno a clases de niños desertores, puesto que la evidencia demostró que gran parte del impacto positivo sobre las inscripciones escolares se debe al incremento en las tasas de permanencia, más que al hecho de reincorporar al sistema a los niños que habían dejado la escuela.

Por ejemplo, para los niños que asistían a la escuela antes del inicio del programa, el impacto de Progresá consistió en aumentar los índices de inscripción en 8.0 puntos porcentuales, mientras que para los niños que estaban fuera del sistema educativo, el impacto fue sólo de 5.4 puntos porcentuales.

Los niños que vuelven a la escuela tienden a regresar sólo por un año y luego se retiran otra vez. Esto sugiere que el impacto del Programa consiste principalmente en aumentar los índices de continuidad, más que los de reingreso.

A pesar de estos resultados tan poco positivos, los investigadores no pierden las esperanzas de que en un futuro se logren reducir los índices de deserción escolar, y reforzar el efecto del aumento en los índices de continuidad (Coady, Parker y Hernández, 2000).

Progres a y el desempeño escolar dentro y fuera de la escuela.

(Parker y Skoufias, 2000)

La evaluación arrojó más bien resultados modestos en el desempeño de los alumnos, puesto que el análisis preliminar de exámenes escolares estandarizados no mostró ningún impacto importante de Progres a en el aprovechamiento escolar. Sin embargo, los investigadores justifican esta falta aduciendo que si se desea obtener evidencia más contundente se requieren más años de recolección para información. En tanto, se podría estudiar la posibilidad de incluir bonos o premios con el fin de proporcionar incentivos para mejorar el desempeño escolar. Lo curioso es que cuando se menciona algún resultado modesto se le atribuye como en este caso a la falta de una mayor recolección, como sugerencia en esta evaluación, se incluye la posibilidad de bonos como incentivos para mejorar el desempeño escolar.

Progres a y el impacto en la asistencia escolar

Las evaluaciones muestran claramente que Progres a tiene un efecto más contundente sobre la inscripción a la escuela que sobre la asistencia. Debido a que la inscripción no garantiza la asistencia, este aspecto merece ser explorado con más detalle posteriormente (Schultz, 2000b).

Fallas del programa: La principal falla que revelaron los análisis de los datos cuantitativos y cualitativos fueron los retrasos en la entrega de las becas educativas, que eran muy comunes en las primeras etapas del Programa. Debido en parte a la compleja naturaleza del esquema que se utilizó para registrar la asistencia escolar (Adato, Coady y Ruel, 2000)

EVALUACIONES SOBRE EL EFECTO DE PROGRESA- OPORTUNIDADES EN EDUCACIÓN DE 2001 A 2006.

Las evaluaciones cuantitativas realizadas durante este periodo al programa Progresá Oportunidades en educación fueron:

Un estudio correspondió a la evaluación de impacto de Oportunidades 2002, es el de *Parker SW*.¹⁴² *Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar, primaria, secundaria y media superior*¹⁴³ Utilizó información sobre la matrícula además de otras características de todas las escuelas del país. La principal base de datos utilizada fue obtenida a partir de datos sobre la inscripción a la escuela de la SEP, la cual se incorporó a la base de datos del Programa con un registro de los becarios y la escuela a la que están adscritos.

De esta manera fue posible identificar lo que la evaluación denominó “Escuelas *Oportunidades*” (aquellas donde hay alumnos dentro del Programa) y “Escuelas no *Oportunidades*” (aquellas sin alumnos dentro del Programa). Con esta información la metodología utilizó el concepto de dobles diferencias, que consistió básicamente en comparar las “Escuelas *Oportunidades*” y las “Escuelas no *Oportunidades*” a través del tiempo. Apreciamos, asimismo otro ejemplo de evaluación clínica en Oportunidades.

El estudio abarcó los ciclos 1995-1996 a 2001-2002, el primero como referencia. La misma autora realizó otro estudio, *Parker SW. Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar*¹⁴⁴.

¹⁴² La misma autora realizó otro estudio: Parker SW, Scott J. Indicadores de seguimiento, En Evaluación externa del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) 2001. México: CIDE, 2001, en evaluación y seguimiento 1998-2001 y Encuestas de evaluación 2000.

¹⁴³ en Resultados de la Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano, Oportunidades 2002. México Sedesol, 2003.

¹⁴⁴ En Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México.

Como parte de la evaluación 2003, con una metodología similar pero con la inclusión del ciclo 2002-2003.

Otro estudio analizó los impactos de mediano plazo en jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997 a partir de información extraída de la Encel de varios años: *Parker SW, Berhrman JR, Todd PE. 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.*¹⁴⁵

Otra evaluación analizó el impacto a mediano plazo sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997. Esta evaluación también utilizó información de la Encel: *Behrman JR, Parker SW, Todd PE. Impacto de mediano plazo del paquete de Oportunidades*, incluye el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997¹⁴⁶. **Los estudios anteriores** se centraron en evaluar si hubo impactos en diversas variables de interés como la inscripción o la tasa de reprobación y abandono escolar.

Una evaluación posterior tuvo, bajo esta premisa, el propósito de analizar las variaciones en los impactos en la escolaridad de *Oportunidades* según las características de las escuelas que están disponibles en el área de residencia de los becarios: *Behrman JR, Parker SW, Todd PE, Gandini L. Los impactos de Oportunidades y la oferta de escuelas disponible en las comunidades rurales. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades. Mimeo. México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2006*¹⁴⁷. La fuente principal utilizada en el estudio fueron las Encel desde 1997-1998 hasta otoño de 2003. Esta última incluyó un cuestionario detallado de las características de las escuelas. Además, se utilizó información administrativa de la SEP.

¹⁴⁵ En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

¹⁴⁶ En Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

¹⁴⁷ Behrman JR, Parker SW, Todd PE, Gandini L. Los impactos de Oportunidades y la oferta de escuelas disponible en las comunidades rurales. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades. Mimeo. México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2006

Otro estudio de Todd y colaboradores evaluó el Programa en relación con la escolaridad y los comportamientos laborales de niños y jóvenes urbanos: *Todd PE, Gallardo-García J, Behrman JR, Parker S. Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto.* El análisis se centró en niños y niñas de 6 a 20 años y utilizó datos de las Encelurb 2002 y 2003.

Una última evaluación cuantitativa es la de Behrman JR, Gallardo-García J, Parker SW, Todd PE, Vélez-Grajales V en el 2006¹⁴⁸. Que evaluaron el impacto a corto plazo de *Oportunidades* en familias urbanas beneficiarias del Programa para los años 2003 y 2004 (uno y dos años después de la implementación del mismo en dichas zonas).

La evaluación comprendió diferentes impactos como son: logro educacional, inscripción escolar, tiempo dedicado a la tarea, ayuda de los padres en la misma y tiempo dedicado al trabajo. La base de datos utilizada son las encuestas Encelurb para los años 2002, 2003 y 2004. La metodología consistió en comparar tres grupos principalmente: aquellos participantes del Programa (el grupo de tratamiento), un grupo de familias elegibles pero que no se inscribieron al Programa y un grupo de familias elegibles pero que habitaban zonas en las que el Programa no operaba. Y que como veremos en párrafos posteriores las últimas dos familias resultaron en franca desventaja en comparación con las beneficiadas con *Oportunidades*.

¹⁴⁸ How conditional cash transfers impact schooling and working behaviors of children and youth in urban Mexico. Mimeo. 2006

EVALUACIONES CUALITATIVAS

Las evaluaciones cualitativas tratan más sobre la calidad de los servicios educativos y la percepción de las personas que lo utilizan. Las realizadas fueron las siguientes:

1. Escobar A, González-de la Rocha M. Seguimiento de impacto 2001-2002. Comunidades de 2 500 a 50 000 habitantes. Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2003.
2. Escobar A, González-de la Rocha M. Evaluación cualitativa del Programa de Oportunidades en zonas urbanas, 2003. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.
3. Escobar A, González-de la Rocha M. Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo IV, Aspectos económicos y sociales. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

SINTESIS DE LOS RESULTADOS GENERALES DE LAS EVALUACIONES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS.

Las evaluaciones cuantitativas ofrecieron los principales resultados en el rubro de educación:

Zonas urbanas

- *Oportunidades* no mostró un efecto significativo en las tasas de inscripción para educación primaria debido a que ya estaban cerca de 100 por ciento.
- Sin embargo, **el Programa logró incrementar la inscripción temprana de los niños de seis años a la primaria y las tasas de transición a secundaria (particularmente para las mujeres)**. Aunque en este punto los investigadores puntualizan que a mayores tasas de inscripción necesariamente no correspondan a una tasa igual de permanencia en la escuela (Schultz, 2000b).
- Aumento significativo sobre la inscripción en todo el nivel de secundaria y en la transición a media superior. Todas las evaluaciones coincidieron en este punto.
- El Programa redujo, más que en las zonas rurales, la reprobación y la deserción, principalmente de las mujeres.
- **La evaluación cualitativa mostró que con *Oportunidades* los hijos de las familias permanecieron y avanzaron** en la escuela en mayor grado que los no incorporados.
- El Programa también elevó las metas y expectativas educativas de padres e hijos, aunque existió insatisfacción con respecto a la calidad de la enseñanza.
- El Programa aumentó de 20 a 30% el porcentaje de niños que acumularon un grado adicional de escolaridad.
- *Oportunidades* incrementó la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y de secundaria a media superior, particularmente para las mujeres.
- Redujo la reprobación y la deserción escolar, aumentó el logro educativo de manera moderada. Como ya se expresó anteriormente no fue de ninguna

manera de forma significativa, como lo mencionó el estudio de Coady, Parker y Hernández, 2000. En el sentido de que no se demostró mucha eficacia en alentar el retorno a clases de niños desertores, puesto que la evidencia demostró que más bien aumentaba las tasas de permanencia, como tampoco existieron impactos significativos en los resultados de los exámenes de rendimiento escolar.

- Generó una mayor disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares.
- **La matrícula aumentó en las escuelas a donde asistieron los beneficiarios de Progresá, sobretudo en la matrícula femenina con respecto a la de los varones.** Por lo que para el programa, el objetivo de incentivar con mayor fuerza el registro de las niñas a la escuela al entregar becas diferenciales por sexo y grado escolar se cumplió.
- Así lo revelaron diversos estudios realizados en escuelas secundarias localizadas, el 74 por ciento de ellas, en poblaciones rurales de menos de 5,000 habitantes (según el censo de 1990). Como el programa sólo operaba en el medio rural, se consideraron únicamente escuelas de ese ámbito, unas con beneficiarios del Programa y otras sin beneficiarios para comparar el crecimiento de la matrícula en ausencia del Programa.

Zonas rurales

- El Programa no presentó un impacto significativo en **la inscripción a nivel primaria en zonas rurales**, debido a que antes de la implementación del programa, ya se contaba con un porcentaje de cobertura mayor a 90% de la educación primaria. Sin embargo, para las transiciones de primaria a secundaria y de secundaria a media superior,

se presentaron mayores tasas de inscripción, y aumentó también los años de escolaridad de la población beneficiaria.

Al igual que en las zonas urbanas, *Oportunidades ha tenido un efecto positivo de género*, puesto que también la matrícula de niñas aumentó con respecto a la de los varones en las escuelas a donde asistieron los beneficiarios de Progresá.

- **El Programa redujo la reprobación y el abandono escolar**, con variación del efecto en distintos periodos sobre los años escolares para niños o niñas, como un efecto de su apoyo, claramente visible en comparación con los grupos a los cuales no se les otorgó ayuda alguna. Aunque los resultados son parciales, expresan que por lo menos tuvo un impacto positivo en este aspecto.
- El análisis de los impactos de mediano plazo en la zona rural mostró que el Programa proporcionó a los niños atendidos una mayor probabilidad de ingresar a la escuela a una edad más temprana, de avanzar consecutivamente en ella y de completar más grados de escolaridad. Además se registraron avances en las pruebas de lectura, matemáticas y lenguaje escrito, aunque estos avances no han sido muy significativos, como ya se mencionó anteriormente. Avances muy medidos como se puede observar.
- En relación con las características de las escuelas rurales, se encontró que entre más bajo sea el promedio de alumnos por maestro, mayores serán los impactos de *Oportunidades*, por lo que por cada disminución de 10 alumnos del salón de clase (aproximadamente 30%) el impacto en años de escolaridad alcanzados por los beneficiarios de *Oportunidades* aumentó en un punto porcentual.
- Mientras mayor sea el presupuesto por estudiante, mayor es el impacto en los años de escolaridad de los beneficiarios de *Oportunidades*. Por cada aumento de 300 pesos en el presupuesto por estudiante se

incrementó el impacto de *Oportunidades* en casi 0.025 años adicionales de escolaridad.

- Impactos sobre la educación en niños y jóvenes rurales. En lo que se refiere a la inscripción a la primaria, Parker y Scott mostraron que para los niños entre 8 y 11 años se dieron mayores niveles de inscripción en el grupo de tratamiento (aquellos incorporados en 1998) que los del grupo de control (aquellos incorporados en 2000) para el ciclo 1998-1999. Sin embargo, una vez que el grupo de control fue incorporado no se encontraron diferencias entre ambos grupos.
- Sin embargo, estudios posteriores de Parker, que utilizaron información y metodología distinta a la del estudio anterior, **mostraron que en el caso de la educación primaria no existió un impacto del Programa en zonas rurales**. La razón es que antes de que se implementara el Programa ya existía un porcentaje de cobertura mayor a 90%, por lo que el alcance que hubiera podido tener era muy limitado.
- **Incremento en el porcentaje de los estudiantes que continúan en la secundaria**. Una estimación de 5 a 8% para niños y de 11 a 14% para niñas en relación con la primaria (evaluaciones hechas para el primer periodo 1997-2000), lo cual también es una consecuencia obvia del programa puesto que una de las condiciones para recibir la beca es la asistencia regular a clases.
- **Mayores niveles de escolaridad**. Parker y Scott analizaron esta situación y encontraron que después de haber recibido becas por dos años y medio, es decir para los beneficiarios que ingresaron al Programa desde 1998, se lograron mayores niveles de escolaridad. Las niñas contaban con un promedio de 0.38 años adicionales de estudio y los niños contaban con 0.15 años más.
- En cuanto a la inscripción, los mismos autores señalaron que para los niños de 12 a 14 años los resultados son muy similares a los de los niños de 8 a 11 años. Los impactos de Progresá para todos los beneficiarios del primer grupo de edad fueron grandes ya que la inscripción pasó de 78% antes de la implementación del Programa a

85% en noviembre de 2000 para ambos grupos, aunque el impacto en estos años fue menor para las niñas.

- Para los jóvenes entre 15 y 17 años, los resultados indicaron una mayor inscripción en el grupo de tratamiento que en el de control para el ciclo 1998-1999 (al igual que en los otros grupos de edades), pero la diferencia entre éstos no se cierra cuando se compara a ambos grupos una vez que el de control ya fue incorporado al Programa. De acuerdo con Parker, el incremento en la matrícula de las escuelas secundarias “*Oportunidades*” frente a las “no *Oportunidades*” fue alrededor de 23%, siendo mayor el aumento para las niñas (28.7%) que para los niños (15.7%).
- El impacto se observó en todos los grados, por lo que tiene efectos duraderos ya que una vez que se inscriben en la educación secundaria continúan hasta terminarla. A pesar del aumento en la matrícula se comprobó que la relación alumnos-profesor se mantuvo constante, lo que denota una buena respuesta de las autoridades educativas al haber contratado más maestros.
- **Parker mostró que a nivel secundaria el impacto de género en *Oportunidades* aumentó.** A lo largo del tiempo el incremento fue de 8.9 alumnos por escuela para el ciclo 1998-1999, para el ciclo 2002-2003 fue de 17.8. Para 2003, *Oportunidades* incrementó la inscripción en 24%, porcentaje equivalente a 193 681 estudiantes adicionales de secundaria asociados al Programa. Este mismo estudio se confirmaron los resultados anteriormente mencionados en los que el impacto en las niñas es mayor que el registrado en los niños. En la variable “inscripción” dicha diferencia es, en promedio, del doble.
- Finalmente, Susan Parker y sus colaboradores mostraron que con *Oportunidades* que se incrementó la proporción de los que entraron a la escuela secundaria. Para los varones, que en 2003 tenían entre 12 y 14

en 41.5 años y para las niñas las estimaciones son similares aunque de menor magnitud 32.9%.¹⁴⁹

En la inscripción a la educación media superior, Parker mostró, en el mismo estudio, que el incremento en la inscripción de los jóvenes se dio especialmente en primer grado con un incremento en la matrícula de 37.8 por ciento. Esta evaluación se realizó cuando sólo se contaba con información del primer año de la implementación del incentivo económico.

Además el impacto observado fue mayor para las mujeres que para los hombres, si bien en este caso la diferencia en el impacto fue relativamente pequeña comparada con aquella encontrada en las secundarias. Con base en la lejanía de las escuelas y las comunidades en las zonas rurales y, por ende, la renuencia de los padres para dejar que las mujeres asistan a la escuela¹⁵⁰

- En el caso de la educación media superior se comprobó que sí hubo un aumento significativo del número de alumnos por maestro a raíz del aumento en la matrícula y la falta de nuevos profesores, caso contrario a lo observado en secundaria.
- Por su parte, los resultados de la misma autora mostraron que *Oportunidades* provocó un incremento considerable en la matrícula en el ciclo escolar 2001-2002, en comparación con el ciclo 2000-2001. Los impactos en el primer y segundo grado son altos. Para el primero fue de 84.7% en promedio, y resultó más grande para los hombres que para las

¹⁴⁹ Parker SW, Behrman JR, Todd PE. 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: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005. 10. Behrman JR, Parker SW, Todd PE. Impacto de mediano plazo del paquete de *Oportunidades*, incluyendo el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rura. Su principal fuente de datos fue la Encel.

¹⁵⁰ Parker SW. Evaluación del impacto de *Oportunidades* sobre la inscripción escolar, primaria, secundaria y media superior. En: Resultados de la Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002. México: Sedesol, 2003.

mujeres, 89.8 y 79.1%, respectivamente. Para el segundo grado fue de 47.1% y en este caso fue también mayor para los hombres que para las mujeres.

- Las razones alrededor de esta diferencia de género en el impacto son las mismas que las dadas en el estudio de 2003 mencionado en el párrafo anterior. Los resultados en la educación media superior, son especialmente importantes ya que estudios previos han demostrado que los retornos más altos a la educación están en el nivel medio superior¹⁵¹.

Reprobación

Los estudios de Parker comprobaron que si bien el impacto en la educación primaria no se da en la matrícula, *Oportunidades* sí afecta otras dimensiones de la educación como son **el abandono escolar y la reprobación**.

En este estudio se presentaron datos donde se muestra que el Programa redujo la reprobación y el abandono escolar, principalmente en el tercer y cuarto grado y con mayor fuerza para las niñas. Lo anterior se refleja en los siguientes datos:

En relación con los índices de reprobación, en el tercer año, 3.8% de niños y 8.4% de niñas que hubieran reprobado el año escolar ya no lo hicieron, y en el cuarto, 6.5% de las niñas tampoco reprobaron. En el quinto grado los efectos sólo son positivos para las niñas y en el sexto grado no hay efectos.¹⁵²

Por otra parte, **en el ciclo 2002-2003, los resultados promedio confirmaron menores tasas de reprobación**. El impacto para los niños fue una

¹⁵¹ Parker SW. Evaluación del impacto de *Oportunidades* sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

¹⁵² Parker SW. Evaluación del impacto de *Oportunidades* sobre la inscripción escolar, primaria, secundaria y media superior. En: Resultados de la Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002. México: Sedesol, 2003.

reducción de la tasa de reprobación de 6.4%, **siendo ésta mayor para las niñas (8.9%)** que para los niños (4.3%), especialmente en primero y quinto grado.¹⁵³

Deserción

El estudio de Parker y Scott a nivel estatal, centrado en los indicadores de seguimiento, evaluación y gestión, encontró que la deserción se daba principalmente al finalizar la primaria en donde 13 estados estuvieron por encima de 20 por ciento, y que:

- **el Programa tuvo un impacto en la reducción del abandono escolar en el tercer y cuarto grado de primaria.** En el tercer año 14% de los niños y 17.9% de las niñas ya no abandonaron la escuela y para el cuarto grado **16.5% de las niñas tampoco lo hicieron.**
- **En el ciclo escolar 2001-2002 Oportunidades redujo la tasa de deserción en el nivel de la educación primaria en 10.29% (18 281 estudiantes).**
- Parker señaló que el porcentaje de alumnos en primaria que abandonó la escuela aumentó ligeramente para “escuelas no *Oportunidades*” a partir de 1998, mientras que para “escuelas *Oportunidades*” disminuyó de manera constante. Esta tendencia es más clara en el caso de los primeros cinco grados, mientras que para el último los cambios no son tan importantes.¹⁵⁴ Tal situación ocurrió por la falta de apoyos a los alumnos de escuelas no *Oportunidades*.

Progresión y desempeño escolar

¹⁵³Parker SW. Evaluación del impacto de *Oportunidades* sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar.

¹⁵⁴ Parker SW. Evaluación del impacto de *Oportunidades* sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa *Oportunidades* 2003. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

El análisis de los impactos de mediano plazo, a partir de la información de las encuestas de evaluación, mostró que **el Programa tuvo un efecto positivo en la progresión escolar. Parker y colaboradores señalaron que la proporción de niños de 9 a 12 años de edad en 1997 (de 15 a 19 en 2003) y de niñas de 9 y 10 años en 1997 (de 15 a 16 en 2003) que avanzaron de grado oportunamente (es decir, que finalizaron al menos cinco grados escolares completos) aumentó, de forma respectiva, de 38 a 64% y de 30 a 39% durante los seis años del Programa.**

- En el caso particular de los niños de 11 y 12 años, cercanos al paso crítico para iniciar secundaria, se mostró un impacto importante en la proporción de quienes progresan de manera regular de 14.1 por ciento. Además, la misma evaluación mostró que **niños y niñas de 9 a 12 años de edad en 1997 incorporados a *Oportunidades*, en comparación con los del grupo de control mostraron, en promedio, un año más de escolaridad.**
- En cambio para los niños de 14 y 15 años de edad en 1997 no se encontraron cambios importantes, lo que es de esperarse ya que estos niños se encontraban en el límite superior de elegibilidad para recibir una beca en 1997.¹⁵⁵, lo cual se explica porque en estas fechas todavía no se extendía el programa hasta la secundaria, como sucedió hasta el 2004 con el programa Jóvenes con Oportunidades.

Mientras tanto el estudio de Behrman y colaboradores estudiaron a los niños que tenían entre 0 y 8 años en 1997. Esta evaluación es interesante, midió el impacto en niños que no necesariamente recibieron apoyo directo algunos años, pero que, sin embargo, pudieron verse positivamente afectados por el Programa

¹⁵⁵ Parker SW, Behrman JR, Todd PE. 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: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

gracias al padrón de familias y de las transferencias indirectas de sus hermanos mayores o al complemento nutricional del Programa.

Los impactos fueron diferentes dependiendo del rango de edad. La evaluación señaló que:

- Los niños de 0 a 2 años de edad en 1997 tuvieron una mayor probabilidad de ingresar a la escuela a una edad más temprana, en avanzar consecutivamente en la escuela y en completar más grados de escolaridad. En particular, niños y niñas de un año de edad en 1997 (siete en 2003) incorporados al Programa tienen probabilidades 28 y 44.1% mayores, respectivamente, de progresar a tiempo en la escuela (es decir, de completar al menos cinco grados escolares en seis años) que los niños del grupo de comparación.
- Para los niños de 3 a 5 años en 1997, el análisis arrojó pocos impactos significativos. Para el grupo de 6 a 8 años de edad también se encontraron efectos positivos, y cabe resaltar que estos niños siempre fueron elegibles para recibir los beneficios del Programa.¹⁵⁶

Asimismo, Parker y colaboradores mostraron que los análisis de las pruebas de habilidades Woodcock Johnson en adolescentes de 15 a 21 años de edad en 2003 sugirieron impactos significativos en las tres pruebas de habilidades: lectura, matemáticas y lenguaje escrito. Este impacto se dio especialmente en niños de 10 años de edad en 1997; sin embargo, estos resultados en áreas rurales son menos concluyentes que los impactos encontrados sobre otros indicadores de educación.

¹⁵⁶ Behrman JR, Parker SW, Todd PE. Impacto de mediano plazo del paquete de *Oportunidades*, incluyendo el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

Una acotación importante a esta evaluación, es que este **análisis fue limitado debido a que era una muestra más pequeña, así como por la falta de datos de una línea basal sobre los puntajes de habilidades anteriores al Programa.**

Características de las escuelas

La oferta de servicios educativos es directamente proporcional al impacto en los indicadores como aprobación, deserción, entre otros. En otro estudio se midió el impacto de *Oportunidades* según la oferta de escuelas y las características de las mismas, principalmente en zonas rurales pobres en donde la calidad puede ser menor a la de las zonas urbanas.

La lógica de mercado, está inmersa en estas evaluaciones puesto que se percibe a la escuela no sólo como un espacio en que se aprende, un lugar que permite la adquisición de conocimientos para un mejor desenvolvimiento individual, y para crear un compromiso social. Tal parece que la lógica es que los conocimientos que en ella se obtienen son importantes siempre y cuando correspondan a incorporarse con buenos ingresos al mercado de trabajo.

Lo anterior, se ve reflejado en la hipótesis de esta evaluación que consistió en la existencia de una fuerte relación entre las características de las escuelas (como la calidad de las mismas) y el incremento en la escolaridad, pues gracias a las becas de *Oportunidades* los padres pueden mandar a sus hijos a la escuela si ellos perciben que la calidad es alta y por lo tanto los beneficios de mandarlos también, pero sobre todo en que si una escuela es de mayor calidad, repercutirá en un mayor nivel en la educación lo que se traduciría en los ingresos de mediano o largo plazo, al entrar en el mercado laboral, serán mayores para aquellos beneficiarios de *Oportunidades* que hayan asistido a escuelas de mayor calidad.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Behrman JR, Parker SW, Todd PE, Gandini L. Los impactos de *Oportunidades* y la oferta de escuelas disponible en las comunidades rurales. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades. Mimeo. México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2006.

- Uno de los resultados más importantes que arrojó esta evaluación, en relación con los efectos de mediano plazo en este rubro, es que cuanto más bajo sea el promedio de alumnos por maestro mayores serán los impactos de *Oportunidades*, por lo que por cada disminución de 10 alumnos del salón de clase (aproximadamente 30% de reducción) el impacto de *Oportunidades* en la inscripción aumenta en un punto porcentual.
- Las escuelas con un salón de cómputo registraron mayores impactos del Programa en la inscripción, que aquellas que no tienen salón de cómputo. Según los investigadores ambos resultados indican que es más probable que los padres de familia inscriban a sus hijos cuando las escuelas son de mayor calidad, por lo que los impactos de *Oportunidades* son mayores conforme la calidad de las escuelas se incrementa.
- Otro resultado que arroja el estudio es que cuanto mayor sea el presupuesto anual por estudiante mayor es el impacto de *Oportunidades*; así, por cada aumento de 300 pesos anuales en el presupuesto por estudiante se incrementan los impactos de *Oportunidades* en casi 0.025 años adicionales de escolaridad.
- También se encontró que cuando sólo hay una telesecundaria (que por su estructura carece de maestros sólo de “facilitadores”) para los estudiantes en una comunidad determinada, los impactos de *Oportunidades* son menores.

Estos diferentes resultados argumentan, que en resumen, algunos impactos de *Oportunidades* son significativamente mayores cuando los becarios tienen acceso a escuelas con mejores características y/o más recursos, como salas de cómputo, así como maestros y mayor atención para resolver sus dudas de aprendizaje, al parecer la población si puede apreciar ese aumento de la “calidad” en las escuelas.

12. Todd PE, Gallardo-García J, Behrman JR, Parker S. Impacto de *Oportunidades* sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto

El estudio concluye en que es necesario continuar los estudios y realizar un análisis costo-beneficio acerca de qué características de las escuelas son las que brindarían un mejor rendimiento de los alumnos para que así se enfoquen las inversiones de manera eficiente (con los datos actuales no es posible realizar este análisis).

Impactos sobre la educación en niños y jóvenes urbanos

Evaluación cuantitativa

Inscripción

Con datos de la Encelurb 2002 y 2003 Todd y colaboradores señalaron que:

- **Para el caso de primaria, al igual que en las zonas rurales, *Oportunidades* no mostró un efecto significativo en las tasas de inscripción**, debido a que las tasas ya estaban cerca de 100 por ciento.
- **Sin embargo, para el año escolar 2002-2003, en la inscripción para la edad de seis años, *Oportunidades* logró incrementar las tasas de inscripción 7.7% para niñas y en 13.3% para niños.** Estos resultados indican que el Programa alentó la inscripción a una edad temprana a pesar de que no hay subsidios para esas edades.
- En la educación secundaria, Parker encontró que en 2001 el Programa no tuvo un impacto en zonas semiurbanas. La explicación se basó en dos razones: la primera, que el tamaño del Programa era aún muy pequeño (el número de familias incorporadas era reducido y, por lo tanto, también el número de becarios); y la segunda, que la inscripción a la secundaria en estas zonas ya era alta antes de *Oportunidades*.
- **Sin embargo, la misma evaluación estimó para 2002 un incremento en la matrícula de los jóvenes de zonas semiurbanas de 6.5 por ciento. En este caso el aumento fue más importante para las mujeres (10%) que para los hombres, en cuyo caso el incremento no fue importante.**

El estudio de Parker que incluyó el ciclo escolar 2002-2003 registró: Un impacto significativo en el incremento de la matrícula de 15.5 alumnos, correspondientes a 4% de la misma. Este incremento se concentró en escuelas telesecundarias y secundarias técnicas.

- **En la relación de género, los impactos positivos en la inscripción a este nivel están concentrados en mujeres. El incremento en la inscripción de las mujeres se encontraron en un rango de 5.8 a 7.2%** para cada uno de los tres grados, respectivamente, mientras que el de los hombres va de 1.7 a 3%, siendo el incremento del tercer grado no significativo.¹⁵⁸
- En cuanto al nivel medio superior, en el ciclo 2001-2002, tanto para zonas urbanas como semiurbanas, se encontró que la matrícula aumentó en el primer grado en 6.4% para los jóvenes, es decir, un incremento mayor para las mujeres (8%) que para los hombres (4.9%).¹⁵⁹
- Al igual que en las zonas rurales, los impactos no fueron significativos para el segundo y tercer año. La razón de lo anteriores la misma que en las zonas rurales. Para la evaluación de 2003 los resultados de la misma autora muestran aumentos importantes en la inscripción: en promedio, de 10.1% para el primer grado y 7.3% para el segundo, con el ciclo 2000-2001 como referencia.
- El aumento en la inscripción es ligeramente menor para los hombres que para las mujeres, aunque los impactos parecen estar creciendo con el tiempo, tanto para hombres como para mujeres.

¹⁵⁸ Parker SW. Evaluación del impacto de *Oportunidades* sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

¹⁵⁹ Parker SW. Evaluación del impacto de *Oportunidades* sobre la inscripción escolar, primaria, secundaria y media superior. En: Resultados de la Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002. México: Sedesol, 2003.

Por otra parte Todd y colaboradores indicaron, por su parte, que en 2003 *Oportunidades* logró incrementar la inscripción de niños de 15 a 18 años de edad en 10.9 por ciento.¹⁶⁰

Reprobación

Los resultados, tanto para las zonas rurales como las urbanas, en cuanto a reprobación en las escuelas primarias son similares, aunque para estas últimas los efectos parecen ser más grandes. **La evaluación de Parker, que recaba información de la SEP relativa a los registros de inscripción, muestra una reducción de 7.9% para los niños y 12.9% para las niñas.** Estos impactos equivalen a una reducción promedio de 10% de la tasa de reprobación (35 661 estudiantes).

Deserción

Las tasas de abandono para las “escuelas *Oportunidades*” en primaria disminuyeron en los estudios que se hicieron en el año 2003 con información de la SEP, aunque la comprobación con las “escuelas no *Oportunidades*” es difícil, ya que estas últimas no muestran tendencias muy claras.

Los efectos son mayores en los niños en estos casos. El efecto para el total de estudiantes es de una reducción de 4.5 por ciento. En el análisis por género, el impacto representa una reducción de 3.52% para los niños y de 5.7% para las niñas.

¹⁶⁰ Todd PE, Gallardo-García J, Behrman JR, Parker S. Impacto de *Oportunidades* sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

- **Disminución del programa escolar.** Todd y colaboradores señalaron que el Programa disminuyó 23.7% el abandono escolar en niños de 15 a 18 años en el ciclo escolar 2002-2003 en comparación con el de 2001-2002.¹⁶¹

Progresión y logro escolar

- Todd y colaboradores estimaron que en las zonas urbanas el Programa aumentó significativamente el porcentaje de niñas de 6 a 14 años de edad y niños de 6 a 18 años de edad en 2002 que **acumularon un grado adicional de escolaridad.** Alrededor de 16 a 21% para las niñas y de 20 a 30% para los niños.
- En cuanto al logro educativo, los niveles aumentaron de 0.12 a 0.20 grados para los niños de 8 a 18 años y de 0.08 a 0.15 para las niñas de 6 a 18 años. En ambos casos se observa un mayor impacto en las edades de transición de primaria a secundaria.
- **Se evaluó, también, el desempeño escolar y se registró un aumento en la cantidad de tiempo que los niños dedican a sus tareas en promedio (una hora más por semana).**¹⁶²

Por su parte el estudio de Behrman y colaboradores encontró importantes efectos en el logro educativo:

- Se observaron mayores impactos en el grupo de niñas y niños de 12 a 14 años, justo la edad en que se pasa de primaria a secundaria. Después de

¹⁶¹ Todd PE, Gallardo-García J, Behrman JR, Parker S. Impacto de *Oportunidades* sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

¹⁶² Ibid.

dos años de participar en el Programa niños y niñas presentan 0.2 grados más de educación, lo que implicó un incremento de 4 por ciento.¹⁶³

Tiempo que dedican los padres a ayudar en la tarea de sus hijos.

Los impactos del Programa en esta variable fueron difíciles de predecir por parte de los autores.

- Por un lado, la ayuda podría ser mayor para que los niños pasen de grado y continúen recibiendo el apoyo; pero por el otro, el que niños y niñas asistan más veces y por mayor tiempo a la escuela podría repercutir en que necesitarán menos ayuda, además de que los padres tendrían que permanecer más tiempo en el trabajo para reemplazar el trabajo de sus hijos.
- Los impactos encontrados en la evaluación favorecen la última explicación, ya que para los niños de 8 a 11 años el efecto fue negativo y el tiempo se redujo en 10% el primer año y en 12% el segundo año.
- Se encontró que el impacto en el tiempo dedicado al estudio por parte de los niños es positivo para ciertos grupos de edad, mas no así para las niñas.¹⁶⁴

EVALUACIONES CUALITATIVAS

- **La evaluación cualitativa rural** encontró que *Oportunidades* generó una mayor disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares.

¹⁶³ Behrman JR, Gallardo-García J, Parker SW, Todd PE, Vélez-Grajales V. How conditional cash transfers impact schooling and working behaviors of children and youth in urban Mexico. Mimeo. 2006.

¹⁶⁴ Behrman JR, Parker SW, Todd PE, Gandini L. Los impactos de *Oportunidades* y la oferta de escuelas disponible en las comunidades rurales. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades. Mimeo. México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2006.

- **Caída en el rendimiento de los grupos.** Aunque la continuidad de los alumnos en sus estudios se elevó, pues los estudios demostraron que permanecieron alumnos que de otra forma abandonarían la escuela.

En los resultados de la evaluación cualitativa de 2004 en zonas rurales se encontró que la permanencia en el Programa contribuyó marcadamente al logro escolar, así como al hecho de que los padres de familia ven con mayor naturalidad que sus hijos aún estudien en 2000. También se señala que existe una mayor disponibilidad a invertir recursos propios en la educación y hogares no beneficiarios que realizan esfuerzos paralelos para aumentar la escolaridad.¹⁶⁵

- **Sin embargo, si bien la matrícula de la secundaria ha aumentado desde 1997, ésta permaneció constante en los dos años anteriores a la evaluación.** Una posible causa es el escepticismo sobre el mercado laboral.
- En cuanto a la educación media superior, el estudio encontró que la matrícula aumentó considerablemente y que una causa del abandono es la perspectiva del mercado de trabajo. **El impacto del Programa en el mercado laboral y en las decisiones después del bachillerato es en todo caso pequeño ya que los becarios que tienen más años en el Programa aún no han completado la educación media superior.**

Escobar y González de la Rocha realizaron evaluaciones cualitativas en comunidades urbanas y semiurbanas que se incorporaron al Programa en 2001, 2002 y 2003.¹⁶⁶ Excluyendo escuelas con becarios de otros programas, los investigadores se enfocaron en los activos de los hogares y la vulnerabilidad.

¹⁶⁵ Escobar A, González-de la Rocha M. Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales. En: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo IV, Aspectos económicos y sociales. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

¹⁶⁶ Escobar A, González-de la Rocha M. Seguimiento de impacto 2001-2002. Comunidades de 2 500 a 50 000 habitantes. Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2003. Escobar A, González-de la Rocha M. Evaluación cualitativa del Programa de Oportunidades en zonas urbanas, 2003. En: Hernández B, Hernández M, eds.

Para 2002, uno de los hallazgos más importantes confirmó lo encontrado en la evaluación cuantitativa y es que los hijos de las familias con *Oportunidades* han permanecido en la escuela en mayor grado que los que no están incorporados al Programa, por un lado segmenta, a comparación de otros niños que no reciben el apoyo y por otro disciplina a sus beneficiarios. Se encontró, también, que un mayor número de niños pasaron de primaria a secundaria, lo cual es muy significativo ya que implica mayores costos monetarios y de oportunidad y un mayor compromiso educativo.

Las razones que se atribuyen al funcionamiento del Programa son: la responsabilidad de permanecer en la escuela para mantener la beca, el aumento en desayunos de niños y el incremento del dinero destinado a útiles, uniformes y zapatos.

- En lo que se refiere al abandono se descubrió que los jóvenes ya no vuelven a la escuela por razones como migración, embarazo, matrimonio o la necesidad de proveer económicamente a sus hogares.
- En el análisis se comprobó que el Programa ha elevado las metas y expectativas educativas de los padres e hijos. En el estudio de 2003 se encontró, al igual que en el de 2002, que la escolaridad mejoró para los miembros del Programa, elevó las expectativas educativas y procuró la asistencia ininterrumpida a clases.
- Se constató, asimismo, que no hay evidencia de reanudación de carreras escolares interrumpidas.
- **Además, se descubrió que las cuotas por concepto de contribuciones escolares han aumentado**, aunque existe insatisfacción de parte de los

padres respecto de la calidad de la enseñanza y al trato que sus hijos reciben en las escuelas.

Para terminar de analizar los estudios concluiremos con el siguiente breve análisis:

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN EUGENE BARDACH PARA EL CASO DE LAS EVALUACIONES DE PROGRESA- OPORTUNIDADES.

1. La definición del problema. En todas las evaluaciones (quizás, a excepción de la primera, que tuvo ciertas limitaciones que ya se explicaron en su momento), los problemas se definieron de la siguiente manera:

- a) Lo teórico. El problema de la pobreza ha sido definido, bajo los elementos teóricos del PNUD, retomados a su vez de Amartya K. Sen. En donde la pobreza tiene un gran peso en la visión económica, para adentrarse en la pobreza o en la falta de capacidades. Es decir la pérdida absoluta de las libertades para estudiar, trabajar, etc. Sólo se ubican en las necesarias para autosustentarse. Obviamente, sólo se tomaron tres indicadores de pobreza de Sen (el autor incluye otros elementos como vivienda, vestido, transporte, entre otros, que no fueron retomados).

La pobreza es una forma de coartar la libertad. Estar libre del hambre, de enfermedad, y de ignorancia, elementos que conforman el núcleo de la pobreza, no sólo es cuestión de voluntad, también depende de contar con oportunidades para

*llevar alimento a la mesa, tener acceso a la atención médica y asistir a una escuela*¹⁶⁷

Estos tres elementos: hambre, enfermedad e ignorancia, que coartan la libertad de las personas en situación de pobreza, son los que se retomaron para elaborar el programa Progresas- Oportunidades que se reflejan en atención a la salud, educación y alimentación para combatir el problema, por lo tanto, sí existe coherencia con el aspecto teórico. Además que se incluye una visión de auto corresponsabilidad.

Además cómo ya se mencionó ampliamente, al inicio del capítulo, la educación es sumamente importante para romper el círculo de la pobreza para poder incorporarse al mercado de trabajo, en cuanto a los objetivos principales de *Oportunidades* en el aspecto educativo son que se busca evaluar lo siguiente:

Garantizar el derecho y el acceso a la educación cumpliendo con el objetivo de otorgar, por igual, oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de niños y jóvenes en la educación básica. En la educación media se busca que cada vez un mayor número de jóvenes que hayan cumplido con la educación básica puedan tener acceso a la primera con mayor equidad. Finalmente el Programa busca el desarrollo de la vida personal, familiar, social y productiva de los jóvenes a través del mejoramiento de la calidad educativa y del avance en los rezagos educativos. Las corresponsabilidades con las que en este componente tienen que cumplir los beneficiarios son la asistencia regular a la escuela, la asistencia a ocho sesiones de educación para la salud en el ciclo escolar por parte de los estudiantes de nivel medio superior y el no reprobar dos veces el mismo ciclo escolar¹⁶⁸.

b) Lo cuantitativo. Este punto ha creado gran controversia, porque la

¹⁶⁷ Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006, pag.19

¹⁶⁸ Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006, pag.33

forma de cuantificar la pobreza por los expertos de SEDESOL, ha sido muy cuestionada y criticada por autores como Julio Boltvinik, quien atribuye un mayor número de pobres que los oficialmente aceptados (según el autor unos 70% de la población).

Sin embargo, Progresá, sí demostró, en términos cuantitativos, que la pobreza había bajado, de manera modesta, pero lo había logrado¹⁶⁹. Por lo menos hasta 2004, puesto que en consecuencia de la crisis mundial SEDESOL ha aceptado que la pobreza aumentará, porque la economía no ha funcionado bien. Gonzalo Hernández Licona, Secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, aceptó que la cifra de pobres aumentará entre 2008 y 2009, como consecuencia de la crisis financiera mundial (aunque todavía no se tienen cifras exactas, porque la evaluación del 2008, apenas se está realizando).¹⁷⁰

En cuanto a la manera en que se cuantificó el problema en el rubro de la educación en las evaluaciones de impacto se utilizaron métodos rigurosos de investigación que permitieron medir los efectos del Programa sobre sus aspectos sustantivos, basados en datos duros e información confiable recabada directamente de los hogares, en cada uno de las evaluaciones previamente se especificó el problema a evaluar, así como las condiciones previas a la evaluación y los efectos posteriores del programa en cada uno de ellos.

c) Las condiciones que causan el problema, son también un problema.

Aunque éstas en el programa no son vistas en toda su amplitud, las diversas causas no causas no se aprecian totalmente. Para el programa Oportunidades las causas de la pobreza se deben a un “fenómeno de profundas raíces, se manifiesta tanto en las asimetrías de acceso a los bienes y servicios como en la

¹⁶⁹ Entre los años de 2000 y 2004, la pobreza logró reducirse, las cifras oficiales apuntaban que, el número de pobres en México disminuyeron en 3.5 millones de personas. Es decir, de 52 millones en 2000 bajó a 48.5 millones en 2004. El índice de pobreza patrimonial pasó del 60% de la población en 1996 al 40% en 2006, mientras que la pobreza extrema pasó ¿del 30% al 13% en el mismo lapso?

¹⁷⁰ El Universal, Sección Nacional, pag. 3ª, viernes 5 de diciembre de 2008

frágil inserción de la población en el sistema productivo”.¹⁷¹ Por tal razón la lógica del programa es invertir en el capital humano para insertarse en el sistema de empleo... ¿Pero qué sucede con el modelo económico? ¿Qué pasa cuando un joven termina su preparación y no se puede insertar o no encuentra un trabajo bien remunerado? o ¿cuando el índice de desempleo aumenta? Es decir, el programa se escinde del modelo económico, no contempla en sus evaluaciones las condiciones como un problema y puede ser que incluso sus avances retrocedan¹⁷²

Según los resultados de las evaluaciones existe un escepticismo sobre el mercado laboral, que se refleja en la estabilidad de la matrícula de la secundaria que no ha aumentado desde 1997¹⁷³, de hecho el impacto del Programa en el mercado laboral y en las decisiones después del bachillerato es en todo caso pequeño, ya que los becarios que tienen más años en el Programa aún no han completado la educación media superior y además no se han realizado suficientes estudios al respecto.

Esa es la contradicción del gobierno federal que lo creó. Una de las razones por la cual la pobreza no disminuye, a pesar de los apoyos para promover la calidad y los años de estudios en la educación, de sus beneficiados en el programa ,es porque se invierte en capital humano a través del Progres-Oportunidades, pero, no se preocupa por generar los empleos necesarios, y que éstos sean bien remunerados, pues de 1992 a 2006 el número de personas empleadas creció casi en 15 millones, pero 5.1 millones lo hicieron en el campo formal y el resto, 10.1 millones, lo hicieron en el informal. Además el salario medio no ha cambiado prácticamente en ese tiempo¹⁷⁴.

¹⁷¹ Progres

¹⁷² Aunque en las reglas de operación del programa (Oportunidades reglas de Operación, 2002, pag.5) se estipula que la inversión es esencial en cada ser humano y que existan oportunidades de empleo bien remunerado, es necesario invertir en mismos, “El Edo debe de ser honesto y promover una economía que brinde oportunidades... y que permita a cada uno emplearse o emprender un negocio”.

¹⁷³ La matrícula de la secundaria permaneció constante en los dos años anteriores a la evaluación. Parker SW, Berhrman JR, Todd PE., 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.

¹⁷⁴El Universal, Sección Nacional, pag. 3ª, viernes 5 de diciembre de 2008

Es decir, no existe ninguna instancia que comprometa al Estado para crear cierto número de empleos bien remunerados para cumplir la demanda establecida o políticas de apoyo efectivas para la creación de micro o pequeñas empresas.

Como no hay suficientes apoyos para tener un negocio propio, los mexicanos se han dedicado al empleo informal y carecen de cobertura social, en términos de estructura la política social está restringida por la política económica, tal como los mismos evaluadores lo reconocen.

2- Obtención de información.

En cuanto a la obtención de la información para realizar las evaluaciones, cada vez se ha refinado más y más: De hecho, como en evaluaciones anteriores, sobre todo las dos primeras, se criticó mucho que los recursos no se destinaban a los más pobres, las dificultades para cuantificar población potencial a atender, en fin la inexactitud de su focalización¹⁷⁵. Ahora el proceso se ha hecho bastante exacto, aunque los costos para realizar los estudios, implican paradójicamente, una reducción del presupuesto fijo asignado a la disminución de la pobreza¹⁷⁶.

Por otra parte, en la obtención de información, se ha seguido un método, que ya ha sido explicado y que también intenta (parafraseando a Bardach) obtener credibilidad como propósito político. Así es que, para el programa ha sido buena

¹⁷⁵ Incluso, se realizaron estudios por especialistas para corregir los errores en la focalización como el siguiente: Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el (Progres) Programa de Educación, Salud y Alimentación, Emmanuel Skoufias, Benjamin Davis, Jere R. Behrman, en Identificación de beneficiarios, Progres, 2000.

¹⁷⁶El mecanismo de focalización incluye el levantamiento de una encuesta de los hogares en todas las localidades seleccionadas como marginadas (o con mayores probabilidades de tener hogares pobres). Un ejemplo en la recolección de información, se aprecia, el trabajo de Patricia Muñiz, consistió en una revisión de la asistencia escolar de los niños entre 6 y 16 años que viven en localidades altamente marginadas una aproximación sus problemas como: Ingreso tardío al sistema escolar, atraso escolar y abandono temprano de los estudios. Este análisis identificó como defensorio el ingreso tardío como elemento fundamental para el atraso y abandono escolar, para un gran número de niños, pero sobre todo de niñas. Todo ello enmarcado en una clara distribución de roles y diferencias de género que ponen en notable desventaja a las niñas. Lo que, se reflejó posteriormente, en un apoyo mayor en Progres- Oportunidades a las niñas.

estrategia, incluir la opinión de críticos para su trabajo, a fin de evitar el argumento de que su perspectiva no fue considerada”.¹⁷⁷ De investigadores y expertos en el tema de las más diversas instituciones. Como se mencionó anteriormente la información se obtuvo de diversas fuentes como la ENCEL (Encuesta de Evaluación de Hogares, la ENCASEH, la Encuesta de Características Socio Económicas de los hogares y cuando de utilizaron otras fuentes, se especifico previamente en cada una de las evaluaciones.

3- Construcción de alternativas.

Los cursos de acción alternativos son diferentes estrategias para solucionar o mitigar el problema de referencia. En este caso, los evaluadores, sí propusieron nuevas alternativas para responder a los aspectos considerados problemáticos, como se apreció a lo largo del documento y esto es revelador porque de una forma u otra, Progresas- Oportunidades, muestra una reducción en el nivel de la pobreza, es decir, de alguna manera se busca ajustar los mecanismos para lograr una mayor eficacia. Se ve reflejada dentro de las mismas evaluaciones, como por ejemplo: Después de todo el programa cumplió con una serie de alternativas de política que, al fin y al cabo, crearon una estrategia de intervención vía entrega de subsidios para ayudar a la gente y para que reorienten sus acciones hacia nuevas estrategias.

4- Selección de criterios

La selección de criterios ocurre a partir de la visión del PNUD- Sen para impulsar el desarrollo y de los objetivos planteados al principio¹⁷⁸, aunque los criterios que se evaluación se detallaron al principio de cada estudio y variaron como por ejemplo: Logro educacional, inscripción escolar, aumento de grados escolares,

¹⁷⁷ Bardach, Op. Cit., pag 29.

¹⁷⁸ Cfr. Pag. 108. De esta tesis.

mientras que en las cualitativas criterios referentes a la calidad de los servicios, entre otros.

5- Proyección resultados.

Son los referidos anteriormente, comentados a lo largo del capítulo en lo referente a educación, en el resultado de las evaluaciones.

6- Confrontación de costos y beneficios

Esta es la etapa en la cual se debe evaluar las ventajas y desventajas en la implementación de una política pública. En cuanto a costos entre 1984 y 2008 se han destinado aproximadamente 200 mil millones de dólares para atacar la pobreza en el país¹⁷⁹. La pobreza bajó, durante un breve tiempo entre 2000 y 2004, a partir de esa fecha, la brecha de la pobreza comenzó paulatinamente a aumentar, hasta la actualidad.

Es difícil hablar en términos, de costos y beneficios, cuando se trata, del bienestar de niños y niñas. Sin embargo, específicamente en materia educativa, en cuanto a beneficios han existido avances moderados, sin embargo aquí hay unos ejemplos de avances, específicos:

- Mientras mayor sea el presupuesto por estudiante, mayor es el impacto en los años de escolaridad de los beneficiarios de *Oportunidades*. Por cada aumento de 300 pesos en el presupuesto por estudiante se incrementó el impacto de *Oportunidades* en casi 0.025 años adicionales de escolaridad. (Schultz, 2000b)

¹⁷⁹ Angélica Enciso, en 14 años se han gastado 200 mil mdd en combatir la pobreza; aumentó 38.8%

- El estudio concluye en que es necesario continuar los estudios y realizar un análisis costo-beneficio acerca de qué características de las escuelas son las que brindarían un mejor rendimiento de los alumnos para que así se enfoquen las inversiones de manera eficiente (con los datos actuales no es posible realizar este análisis).
- **Incremento en el porcentaje de los estudiantes que continúan en la secundaria.** Una estimación de 5 a 8% para niños y de 11 a 14% para niñas en relación con la primaria (evaluaciones hechas para el primer periodo 1997-2000), lo cual también es una consecuencia obvia del programa puesto que una de las condiciones para recibir la beca es la asistencia regular a clases.
- **Mayores niveles de escolaridad.** Parker y Scott analizaron esta situación y encontraron que después de haber recibido becas por dos años y medio, es decir para los beneficiarios que ingresaron al Programa desde 1998, se lograron mayores niveles de escolaridad. Las niñas contaban con un promedio de 0.38 años adicionales de estudio y los niños contaban con 0.15 años más.
- Finalmente, Susan Parker y sus colaboradores mostraron que con *Oportunidades que se incrementó la proporción de los que entraron a la escuela secundaria. Para los varones, que en 2003 tenían entre 12 y 14 en 41.5 años y para las niñas las estimaciones son similares aunque de menor magnitud 32.9%.*¹⁸⁰

Presentamos aquí también un resumen de los beneficios del programa:

Zonas rurales

1) Dado un porcentaje de cobertura mayor a 90% de la educación primaria, el Programa no presenta un impacto significativo en la inscripción a este ciclo en

¹⁸⁰ Parker SW, Behrman JR, Todd PE. 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: Hernández B, Hernández M, eds. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I, Educación. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005. 10. Behrman JR, Parker SW, Todd PE. Impacto de mediano plazo del paquete de *Oportunidades*, incluyendo el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rura. Su principal fuente de datos fue la Encel.

zonas rurales. Sin embargo, para las transiciones de primaria a secundaria y de secundaria a media superior, se presentan mayores tasas de inscripción, y aumentan también los años de escolaridad de la población beneficiaria. El efecto de *Oportunidades* es generalmente mayor para las niñas que para los niños. Por otra parte, el Programa reduce la reprobación y el abandono escolar, con variación del efecto en distintos periodos sobre los años escolares para niños o niñas.

2) La evaluación cualitativa rural encuentra que *Oportunidades* genera una mayor disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares. Si bien las expectativas de continuar los estudios se elevan, al permanecer alumnos que de otra forma abandonarían la escuela, se encuentra una caída en el rendimiento de los grupos.

3) El análisis de los impactos de mediano plazo en la zona rural muestra que el Programa proporciona a los niños atendidos una mayor probabilidad de ingresar a la escuela a una edad más temprana, de avanzar consecutivamente en ella y de completar más grados de escolaridad. Además se registran impactos en las pruebas de lectura, matemáticas y lenguaje escrito.

4) En relación con las características de las escuelas rurales, se encuentra que entre más bajo sea el promedio de alumnos por maestro mayores serán los impactos de *Oportunidades*, por lo que por cada disminución de 10 alumnos del salón de clase (aproximadamente 30%) el impacto en años de escolaridad alcanzados por los beneficiarios de *Oportunidades* aumenta en un punto porcentual. Similarmente, entre mayor sea el presupuesto por estudiante mayor es el impacto en los años de escolaridad de los beneficiarios de *Oportunidades*. Por cada aumento de 300 pesos en el presupuesto por estudiante se incrementa el impacto de *Oportunidades* en casi 0.025 años adicionales de escolaridad.

Zonas urbanas

5) *Oportunidades* no muestra un efecto significativo en las tasas de inscripción para educación primaria debido a que ya estaban cerca de 100 por ciento. Sin embargo, el Programa logra incrementar la inscripción temprana de los niños de seis años a la primaria y las tasas de transición a secundaria (particularmente para las mujeres). El efecto sobre la inscripción también es significativo en todo

el nivel de secundaria y en la transición a media superior. El Programa reduce, más que en las zonas rurales, la reprobación y la deserción, principalmente de las mujeres.

6) La evaluación cualitativa muestra que con *Oportunidades* los hijos de las familias han permanecido y avanzado en la escuela en mayor grado que los no incorporados. El Programa también ha elevado las metas y expectativas educativas de padres e hijos, aunque existe insatisfacción respecto de la calidad de la enseñanza.

7) El Programa aumenta de 20 a 30% el porcentaje de niños que acumularon un grado adicional de escolaridad. En cuanto al logro educativo, los niveles aumentaron entre 0.08 a 0.20 grados observándose *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.

En general en todas las evaluaciones, tanto cualitativas como cuantitativas se coincide en que efectivamente han existido, avances en materia educativa que se midió como se pudo percibir anteriormente, aunque medir en este apartado los costos beneficios no es tan sencillo como parece, pues a simple vista puede parecer que si lo tratamos desde un punto específicamente economista, entonces los recursos invertidos no justifican el gasto porque en realidad ha sido muy moderado el avance en los objetivos de educación, sin embargo no se debe de perder de vista, el objetivo legitimador y político del programa Progreso Oportunidades.

7- DECIDIR

En esta parte los evaluadores realizan las recomendaciones pertinentes, una vez que han hecho un análisis entre costos y beneficio, pero finalmente la

decisión es del gobierno federal. Los evaluadores no pueden hacer mucho, se enfrentan a problemas de recursos, al mismo diseño del programa, se les asigna presupuestos muy limitados como se apreciará en las conclusiones. Y es en esta última fase, donde conviene contestar la pregunta anterior, asimismo contestar las diversas críticas al programa.

Varios investigadores han criticado que los programas sociales son excluyentes, en especial Oportunidades, porque:

- “Dejan fuera a los más pobres de entre los pobres” (ya que excluye a niños de comunidades marginadas, sin servicios de salud, educación), además de “falta de recursos para atender a todos los pobres... quienes ejecutan los programas tienen una severa restricción presupuestaria y están dedicados a administrar la miseria de un Estado descapitalizado”¹⁸¹

Lo anteriormente citado tiene mucho de cierto, porque los mismos evaluadores como Skoufias, Davis y Behrman lo reconocen: “Las restricciones económicas, sociales y políticas con las que tiene que operar la política social se reflejan parcialmente en el presupuesto disponible para Progresá. Se supone que el presupuesto es fijo y limitado, en el sentido que éste no es suficiente para eliminar completamente la pobreza”¹⁸².

Este presupuesto no está destinado totalmente para el combate a la pobreza, sino también para realizar el mecanismo de focalización de Progresá, es decir, identificar a los hogares en condición de pobreza extrema y poderles hacer entrega de los beneficios. Lo anterior, involucra una serie de costos: administrativos (focalización y entrega de beneficios), de motivación y socio-políticos¹⁸³. Dichos costos implican una reducción del presupuesto fijo asignado a

¹⁸¹ Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el (Progresá) Programa de Educación, Salud y Alimentación, Emmanuel Skoufias, Benjamin Davis, Jere R. Behrman, pag 5.

¹⁸² Skoufias, Op. Cit. pag 1

¹⁸³ El mecanismo de focalización incluye el levantamiento de una encuesta de los hogares en todas las localidades seleccionadas como marginadas (o con mayores probabilidades de tener hogares pobres). Los

la disminución de la pobreza. El gasto en operación suele rebasar lo destinado a la población objetivo.

También hay que tomar en cuenta restricciones políticas porque la eficiencia del programa depende del número de hogares pobres que el gobierno considere con respecto al total de la población (la tasa de pobreza) o la disminución en la profundidad y severidad del grado de pobreza existente entre los hogares pobres.

Pero, también es muy cierto, que excluye a lo más pobres entre los pobres, porque para que una familia, sea considerada para recibir la ayuda de Oportunidades debe ubicarse en una zona con servicios de salud y educación, pero estos viven en lugares tan miserables, apartados que no hay nadie quien se los otorgue, sin escuela, ni mucho menos un centro de salud más próximo.

Las restricciones impuestas sobre las localidades para ser susceptibles de selección, basándose en el índice de marginación (por ejemplo, el acceso a una escuela o centro de salud), *con toda probabilidad excluyeron las localidades donde podrían haberse encontrado los hogares más pobres. Se considera que estas restricciones son necesarias para la operación de Progresá, tal y como se concibió, y no se considera este último aspecto*

hogares se dividieron en cuatro grupos: (i) hogares considerados por nuestra metodología como pobres, que son beneficiarios de Progresá (considerados como éxitos en la focalización), (ii) hogares considerados como no pobres por la metodología alternativa, que no son beneficiarios de Progresá (también considerados como éxitos de focalización), (iii) hogares considerados como pobres por la metodología alternativa, que no son beneficiarios de Progresá (error de exclusión o subcobertura), y (iv) hogares considerados como no pobres por la metodología alternativa y que son beneficiarios de Progresá (error de inclusión o fuga).

No se pretende tener el método perfecto para determinar qué hogares deben clasificarse como pobres. Por el contrario, se adopta un indicador que se considera sensible para clasificar a los hogares como pobres y no pobres. De igual manera, en el se puede ver que los hogares erróneamente incluidos en la lista de beneficiarios están más cerca de la línea de pobreza (menos ricos) que los hogares incluidos erróneamente por otros métodos. En resumen, los errores de exclusión y de inclusión que ocurren con la focalización de Progresá son menos serios que los que ocurren con otros esquemas viables de focalización y de transferencia.

*como una mala focalización, sino como una consecuencia de la naturaleza del Programa*¹⁸⁴.

Entonces, la problemática está en el diseño mismo del programa, en sus reglas de operación que deja a un lado a los más pobres entre los pobres y los aparta y no los incorpora a ningún otro programa, y en la práctica es muy poco lo que los evaluadores pueden hacer.

Se ha creado una burocracia que consume una gran porción del presupuesto destinado a “sacar de la pobreza a los pobres”.^{185 186} El beneficio social es menor a lo que se informa, sin embargo, el beneficio político es en legitimidad y control social.

¹⁸⁴ Op. cit., Skoufias, pag. 6

¹⁸⁵ Al respecto, el diputado Víctor Gabriel Varela López, del PRD, acusó a la SEDESOL de ineficiente y costosa: “Tenemos una burocracia consentida que administra la pobreza pero que cada vez se queda con una porción mayor del dinero que se le destina”. **10% el presupuesto para combatir la pobreza se queda en los sueldos de altos y medianos funcionarios de SEDESOL 2008, sin contar con seguros médicos, viajes y otras jugosas prestaciones. La secretaría tiene 5 651 plazas e estructura, de mandos medios y superiores, que costarán al erario 803 millones de pesos para este año. Oportunidades tiene mil 57 plazas de estructura con un costo anual de 230 millones de pesos que sólo representa el 1. 48% de su presupuesto, SEDESOL propuso a la cámara de Diputados autorice para 2009 un incremento real del 36.26% en servicios personales como autos, muebles nuevos, oficina y 20% más para las gratificaciones de fin de año, 111% más para gastos médicos mayores; 22 % para su seguro de separación individualizada; 22 más asignaciones adicionales a su salario 25% por ciento más para servicios de impresión; 64% más para comunicación social y 343% más para coches nuevos.**

La legisladora Ana Yurixi Leyva Piñón acusó al gobierno federal de **utilizar** los programas de combate a la pobreza con **tintes de promoción pública y electoral**, durante la comparecencia del secretario de la SEDESOL, en 2008, mostró cartas donde se está promocionando al Ejecutivo Federal y donde se ve el nombre, domicilio, población y hasta código postal. En S.a, SEDESOL reduce gasto social y aumenta sueldos de altos funcionarios: Víctor Varela, Boletín informativo del 2º informe de gobierno, Oct. 11 del 2008, pag. 1-4.

Como ejemplo el sueldo bruto mensual del titular de Oportunidades es de **191 mil 785.76, mientras que el de los directores generales fluctúan dependiendo su nivel entre 192mil 606 y 153, 560.35 pesos mensuales, mientras que los directores de área entre 95, 431 y 48 mil 50 pesos igualmente** según su nivel. Información obtenida en Oportunidades, Tabulador de Sueldos (resumen), 30 junio de 2007.

¹⁸⁶ De igual manera ocurrió en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas un escándalo cuando Francisco Rojas Toledo, ginecólogo, fue separado de su cargo como Delegado federal de la SEDESOL contaba con un sueldo de casi 120 mil pesos mensuales. Ocupó por dos meses más un cargo “temporal” y ni siquiera había aprobado el examen de servicio profesional en Mandujano, Isaín, Paco Rojas: súper sueldo, Paro, julio 25, 2007, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

CONCLUSIONES

La intención de esta tesis fue comprobar la hipótesis que consistió en que las evaluaciones realizadas al Programa Progresá Oportunidades han demostrado que hay avances en el área de la educación, mas éstos han sido moderados, y no sirven para romper el círculo de la pobreza, debido a que el gobierno federal no fomentó la creación de fuentes de empleo y mucho menos bien remuneradas, *ni los préstamos para incentivar la creación y consolidación de negocios en pequeño pudo funcionar*, todo esto provocó que a pesar de invertir en el capital humano éste no representó necesariamente insertarse exitosamente en el mercado.

Como ya se menciona, la forma en que se construye un concepto particular sobre pobreza, depende del contexto histórico, social, ideológico y hasta religioso imperante, en ese mismo sentido tomara forma de como se orientarán las acciones gubernamentales para su combate.

Revisamos como muchas definiciones marginan a los pobres, de lo económico, político y social, para culpabilizarlos de su pobreza, se les hace

responsable de ésta, puesto que es más fácil culpabilizar a la población que cuestionar a un sistema desigual, a sus estructuras económicas y políticas que contextualizan la causan. Uno de los principales evaluadores del programa Skoufas aseveró que en el combate a la pobreza hay una influencia fundamental de aquellas personas que el gobierno considere como pobres¹⁸⁷. De cómo los conceptualice, los mida; los pobres son generados, por este sistema que los desconoce y mantiene al margen de la prosperidad.

A lo largo de este trabajo, se dejó claro que los programas de combate a la pobreza que han transitado de un esquema de políticas de acceso universal al esquema de focalización, es decir, hacia la segmentación de las poblaciones beneficiarias, con la lógica neoliberalista para “incrementar la eficiencia del gasto social”, para favorecer a los más necesitados con la “medición efectiva” de los resultados o impactos de los programas sociales.

La focalización se vuelve indispensable para lograr que los recursos escasos lleguen a un grupo específico de forma eficiente. La focalización supone la necesidad de una evaluación continua y permanente, ya que de acuerdo con la reglas de operación del programa y el Presupuesto de egresos de la federación es un proceso que dura toda la vida del programa, no como una forma de control o fiscalización, sino como un proceso de generación de conocimiento y aprendizaje para la toma de decisiones.

Progresá Oportunidades han sido evaluados por instituciones externas, para cumplir con ciertos objetivos de las evaluaciones como son sociales; relativos al bienestar en los tres aspectos del programa: salud, alimentación y educación (que fue el ámbito de este trabajo); objetivos de equidad para asegurarse de la distribución de logros totales alcanzados en lo económico y social, pero

¹⁸⁷ Haciendo eco, muy posiblemente de Amartya K. Sen con sus críticas a las políticas de combate a la pobreza, las cuales no dependen del número de pobres, sino del discurso de pobreza dominante y la cantidad de individuos que el Estado considere como pobres.

indiscutiblemente para el logro de sus objetivos políticos; relativos a la búsqueda de consenso y legitimación para continuar con el sistema económico vigente.¹⁸⁸

Para legitimarse, pero también para obtener prestigio, las evaluaciones del impacto fueron encomendadas a instituciones académicas y de investigación con prestigio nacional e internacional como el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), IFPRI y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en un esfuerzo para lograr evaluaciones cuantitativa y cualitativamente objetivas y confiables.

Las evaluaciones cuantitativas fueron del tipo clínico y cuasiexperimental¹⁸⁹ porque utilizaron encuestas que siguen la evolución de un conjunto de hogares, se compararon las condiciones antes y después de *Oportunidades* y con otros hogares que fueron beneficiadas sin el programa, para evaluar los casos con las familias sin el programa. Las evaluaciones cualitativas examinaron casos de hogares con características diversas buscando factores explicativos del éxito o dificultades de *Oportunidades*. Asimismo, se utilizó el balance social, puesto que no se usaron exclusivamente indicadores cuantitativos, sino que se ocupó información cualitativa.

Entre los resultados de **1997 a 2000** que consideramos más importantes de las evaluaciones en el ámbito de la educación encontramos que:

- Los resultados no fueron muy alentadores y hasta se podría decir que fueron mediocres.
- No hubo impactos significativos en la inscripción de niños de 12 años.

¹⁸⁸Miriam Cardozo, Brum, “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, en Revista de Administración Pública, pag. 169.

¹⁸⁹ Se aplicó para que quedaran claros los efectos de *Oportunidades* hacia las poblaciones beneficiadas y su efecto no se confundiera con otras causas, en estas evaluaciones se combina el antes y después de los dos tipos de poblaciones para comparar la evaluación de ambos y evitar en el riesgo de que los resultados finales provengan de situaciones iniciales también diferentes.

- Tampoco hubieron impactos positivos, ni significativos en los exámenes de rendimiento académico (en comparación con los niños no beneficiados con la ayuda del programa).
- Las niñas, aumentaron solamente 0.72 años adicionales y los niños (quizás por la falta de ayuda económica extra) .64. Existió un incremento gradual de 10%.
- También ocurrió un abandono escolar importante en la educación media y no logró abatir el problema de los niños desertores
- El Programa logró incrementar la inscripción temprana de los niños de seis años a la primaria y las tasas de transición a secundaria (particularmente para las mujeres). Aunque en este punto los investigadores puntualizan que a mayores tasas de inscripción necesariamente no correspondan a una tasa igual de permanencia en la escuela. (Schultz, 2000b).

Los investigadores matizaron estos resultados haciendo hincapié en que era necesario evaluaciones a largo plazo.

En cambio para las evaluaciones entre **2001 y 2006**, los resultados fueron más alentadores:

- Cualitativamente, se generó mayor disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos.
- Se incrementó entre 41.5% y 32.9%, la proporción de niños y niñas, respectivamente, quienes entraron a la escuela secundaria. .
- Existió un incremento considerable en la matrícula que paso de moderado en 2001- 2002, en comparación con 2000- 2001 para niños y niñas. Para el primero fue de 89.8% y 79.1%, respectivamente.
- Aumento en la progresión y desempeño escolar, observados durante los seis años del programa.
- A diferencia de las mediciones anteriores, ahora sí se aumentó un año más de escuela la cursada por los niños, a excepción de los alumnos entre 14 y 15 años, lo que se explica porque éstos se encuentran en el límite superior de elegibilidad para recibir beca.

- La inscripción a la primaria aumentó un 11%, según Parker y para Todd 10.9%.
- La reprobación bajó de 7.9% para los niños y 12.9% para las niñas.
- La deserción se redujo en un global de 4.5%
- Y en cuanto a las cifras del empleo se encontró que la mayor causa de deserción es la incorporación al mercado del trabajo.

Según las evaluaciones realizadas el programa ha incrementado de manera significativa la inscripción a la escuela de niños y niñas, en particular de éstas últimas, y sobre todo, a nivel de secundaria¹⁹⁰. En promedio, los niños tendrán alrededor de 0.7 años adicionales de escolaridad y por tanto mayores ingresos en un futuro¹⁹¹, según los investigadores, mayores posibilidades de continuar con sus estudios de nivel medio superior, mayores niveles de escolaridad y en un futuro mayores ingresos. Así, que el programa, además de mejorar el nivel de vida actual de los beneficiarios al reducir la pobreza y aumentar el consumo promueve el aumento de capital humano para el futuro.

Los niños que vuelven a la escuela tienden a regresar sólo por un año y luego se retiran otra vez. Esto sugiere que el impacto del Programa consiste principalmente en aumentar los índices de continuidad, más que los de reingreso. A pesar de estos resultados tan poco positivos, los investigadores no pierden las esperanzas de que en un futuro se logren reducir los índices de deserción escolar, y reforzar el efecto del aumento en los índices de continuidad (Coady, Parker y Hernández, 2000).

Progres a y el impacto en la asistencia escolar

Las evaluaciones muestran claramente que Progres a tiene un efecto más contundente sobre la inscripción a la escuela que sobre la asistencia. Debido a que la inscripción no garantiza la asistencia, este aspecto merece ser explorado con más detalle posteriormente (Schultz, 2000b).

¹⁹⁰ Shultz, El impacto de Progres a sobre la inscripción escolar, 2000

¹⁹¹ Las estimaciones sugieren que los ingresos a lo largo de la vida de estos niños serán 8 por ciento superiores gracias a los beneficios educativos recibidos por Progres a

- Sin embargo, **el Programa logró incrementar la inscripción temprana de los niños de seis años a la primaria y las tasas de transición a secundaria (particularmente para las mujeres)**. Aunque en este punto los investigadores puntualizan que a mayores tasas de inscripción necesariamente no correspondan a una tasa igual de permanencia en la escuela (Schultz, 2000b).
- Generó una mayor disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares.

El programa aumentó la matrícula en las escuelas a donde asistieron los beneficiarios de Progresía y también mostró su enfoque de género porque la matrícula femenina aumentó más con respecto a la de los varones.

También se logró lo siguiente:

- Mientras mayor sea el presupuesto por estudiante, mayor es el impacto en los años de escolaridad de los beneficiarios de *Oportunidades*. Por cada aumento de 300 pesos en el presupuesto por estudiante se incrementó el impacto de *Oportunidades* en casi 0.025 años adicionales de escolaridad.
- De acuerdo con Parker, el incremento en la matrícula de las escuelas secundarias “*Oportunidades*” frente a las “no *Oportunidades*” fue alrededor de 23%, siendo mayor el aumento para las niñas (28.7%) que para los niños (15.7%).
- El impacto se observó en todos los grados, por lo que tiene efectos duraderos ya que una vez que se inscriben en la educación secundaria continúan hasta terminarla. A pesar del aumento en la matrícula se comprobó que la relación alumnos-profesor se mantuvo constante, lo que denota una buena respuesta de las autoridades educativas al haber contratado más maestros.
- Parker mostró que a nivel secundaria el impacto de género en *Oportunidades* aumentó *Oportunidades* incrementó la inscripción en

24%, porcentaje equivalente a 193 681 estudiantes adicionales de secundaria asociados al Programa.

- En la inscripción a la educación media superior, Parker mostró que el incremento en la inscripción de los jóvenes se dio especialmente en primer grado con un incremento en la matrícula de 37.8 por ciento.

Asimismo, Parker y colaboradores mostraron que los análisis de las pruebas de habilidades Woodcock Johnson¹⁹² en adolescentes de 15 a 21 años de edad en 2003 sugirieron impactos significativos en las tres pruebas de habilidades: lectura, matemáticas y lenguaje escrito. Este impacto se dio especialmente en niños de 10 años de edad en 1997; sin embargo, estos resultados en áreas rurales son menos concluyentes que los impactos encontrados sobre otros indicadores de educación.

Uno de los resultados más importantes que arrojó esta evaluación, en relación con los efectos de mediano plazo en este rubro, es que cuanto más bajo sea el promedio de alumnos por maestro, mayores serán los impactos

- **Sin embargo, para el año escolar 2002-2003, en la inscripción para la edad de seis años, *Oportunidades* logró incrementar las tasas de inscripción 7.7% para niñas y en 13.3% para niños.** Estos resultados indican que el Programa alentó la inscripción a una edad temprana a pesar de que no hay subsidios para esas edades.
- En cuanto al nivel medio superior, en el ciclo 2001-2002, tanto para zonas urbanas como semiurbanas, se encontró que la matrícula aumentó en el primer grado en 6.4% para los jóvenes, es decir, un incremento mayor para las mujeres (8%) que para los hombres (4.9%).¹⁹²
- Sin embargo, si bien la matrícula de la secundaria ha aumentado desde 1997, ésta permaneció constante en los dos años anteriores a la

¹⁹² Parker SW. Evaluación del impacto de *Oportunidades* sobre la inscripción escolar, primaria, secundaria y media superior. En: Resultados de la Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002. México: Sedesol, 2003.

evaluación. Una posible causa es el escepticismo sobre el mercado laboral.

- En cuanto a la educación media superior, el estudio encontró que la matrícula aumentó considerablemente y que una causa del abandono es la perspectiva del mercado de trabajo. **El impacto del Programa en el mercado laboral y en las decisiones después del bachillerato es en todo caso pequeño ya que los becarios que tienen más años en el Programa aún no han completado la educación media superior.**
- **Además, se descubrió que las cuotas por concepto de contribuciones escolares han aumentado**, aunque existe insatisfacción de parte de los padres respecto de la calidad de la enseñanza y al trato que sus hijos reciben en las escuelas.

Al comparar estos logros con los objetivos en educación del programa, apreciamos que:

- En cuanto al primer objetivo: *garantizar el derecho y el acceso a la educación cumpliendo con el objetivo de otorgar, por igual, oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de niños y jóvenes en la educación básica.* El objetivo sí se cumplió, aunque de manera parcial porque se aumentó a un año la educación de los niños, las bajas en la reprobación, entre otros datos mencionados, aunque de ahí a lograr igualdad de oportunidades a niños y jóvenes existe un largo trecho, muy largo por recorrer.
- *En la educación media se busca que cada vez un mayor número de jóvenes que hayan cumplido con la educación básica puedan tener acceso a la primera con mayor equidad.* También en este caso se aumentó la inscripción a la secundaria, aunque a la incorporación a la media superior, los resultados fueron un poco más desalentadores porque mucho alumnos no la concluyeron por incorporarse al mercado de trabajo, también quizás porque a esa edad ya no recibían beca de Oportunidades. De cualquier

manera, no se han realizado suficientes estudios, para determinar su incorporación a la media superior (quizás porque supera los objetivos del programa). A mi parecer, debería existir una continuidad o incorporarlos a un programa, porque los alumnos únicamente con la secundaria terminada, no tienen muchas probabilidades, hoy en día de encontrar un trabajo bien remunerado.

- *Finalmente el Programa busca el desarrollo de la vida personal, familiar, social y productiva de los jóvenes a través del mejoramiento de la calidad educativa y del avance en los rezagos educativos.* Los alumnos si mejoraron hasta cierto punto su calidad educativa, como vimos anterior, aunque fueron reitero, logros limitados. En cuanto a mejorar su vida personal, familiar, las evaluaciones cualitativas dieron como resultado que los padres se mostraban más optimistas y dispuesto a ayudar a sus hijos en sus deberes escolares; aunque en ocasiones a las niñas no se les permitía asistir a las secundarias por encontrarse éstas más alejadas que las primarias y evitarles “ese peligro”. En cuanto a la vida productiva de los jóvenes no se han realizado suficientes evaluaciones al respecto, y sería de gran utilidad conocer hasta que punto han encontrado un empleo bien remunerado, después del aumento de los años escolares.

Los resultados más interesantes de este estudio, es que después de casi un ciclo escolar y medio de participar en Progresá, *no existieron impactos positivos ni significativos sobre los resultados del examen de rendimiento.* Existen ligeramente más casos de los esperados en que los resultados del examen en el grupo de control exceden a los de los del grupo de tratamiento; hasta cierto punto, lo anterior se puede relacionar a los cambios en la composición. La explicación que argumentan los evaluadores es que posiblemente los tamaños de muestra fueron pequeños y que las observaciones asociadas con los datos de la encuesta de los hogares resultaron limitados, como ya se explicó en el número cuatro.

La hipótesis de mi trabajo de investigación resultó cierta, pues después de analizar los resultados de las evaluaciones, se aprecia que si han existido avances en materia educativa, mas han sido moderados y no han contribuido en gran medida a que niños y jóvenes puedan salir de la pobreza.

El problema no es la evaluación, sino que no existe ninguna instancia legal que obligue a la reorientación de las estrategias del programa, y esto provoca que gran parte de las sugerencias de los evaluadores no sean tomadas en cuenta. El programa no se ha reestructurado para atender a estas sugerencias y mejorarlo. Existen algunas excepciones como en el trabajo de Patricia Muñiz en 1999¹⁹³, en donde hace una radiografía de las condiciones escolares de las localidades rurales y marginadas de México donde señala que existe una clara distribución de roles y diferencias de género que ponen en notable desventaja a las niñas en condición de pobreza. Este elemento, si fue considerado, pero hay que remarcar que esta no fue una evaluación de impacto.

Un ejemplo de que el programa de Progres Oportunidades no se ha reorientado de manera exitosa lo apreciamos en el estudio de Humberto Soto y Gabriela Vázquez: *Las características individuales, familiares y estacionales relacionadas con el ausentismo escolar de los beneficiarios*, realizado desde 1999. Entre uno de sus resultados, se detectó un problema; para una pequeña proporción de los beneficiarios de Progres, el estímulo económico de la beca no resultó suficiente para que se diera cumplimiento al compromiso de asistencia escolar continua. En su mayoría se trataba de menores que trabajaban además de estudiar, cuya contribución económica al hogar, al parecer no habría podido ser sustituida por no haber miembros de sexo masculino que puedan reemplazarlos en las tareas de sostenimiento de sus hogares, que cuentan con un elevado número de miembros.

Aunque esta población beneficiaria no dejó de ser de interés y preocupación para el Programa, al parecer no se hizo nada para resolver este

¹⁹³ Patricia E. Muñiz M., La situación escolar en las localidades rurales marginadas de México

problema pues aún continua, en un estudio realizado por Ma. Antonieta Barrón Pérez *Trabajo infantil y pobreza. Análisis del impacto del Programa Oportunidades 2009 2010*¹⁹⁴, se encontró que durante el levantamiento en campo entre los cortadores de limón en Colima, 30% de los niños que estudiaban primaria y secundaria que tenían beca, trabajaban además como jornaleros,

Por otra parte, los más pobres, entre los pobres, no tienen cabida en Progres- Oportunidades, porque viven en comunidades sumamente marginadas y alejadas sin clínicas o escuelas cercanas. Es una población parcialmente protegida por El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).¹⁹⁵ El programa no ha funcionado por lo antes mencionado pero además necesario es señalar otras razones que se suman a los resultados:

El gobierno federal separa a la política social de la política económica. Como ya se mencionó anteriormente. La consecuencia de este alejamiento del Estado, ha traído la caída del bienestar de los grupos de pobres rurales y urbanos, históricamente excluidos de los servicios de seguridad social, pero de igual manera las clases medias vieron deteriorada la calidad de los servicios sociales.

En la actualidad, tanto nacional como internacionalmente, con el sistema neoliberal imperante se promueven medidas, muchas veces dictadas por organismos internacionales y se deslindan de los millones de seres humanos empobrecidos que van sembrando a nivel mundial^{196 197}.

¹⁹⁴ La investigadora revisa en este trabajo, la estrategia seguida por el gobierno federal para abatir la pobreza entre los grupos sociales más necesitados del país, a través del estudio del Programa Oportunidades, en su vertiente educativa, con el aumento de los niños becados con trabajo asalariado en las entidades donde se asienta la actividad agrícola,

¹⁹⁵ Producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, atiende integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria, y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las ZAP (Zonas de Atención Prioritarias), de manera específica, y de otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago. Fuente: SEDESOL

¹⁹⁶ Los programas recomendados por el FMI dirigidos a afectar los ingresos de los trabajadores se convirtió en un instrumento de “genocidio económico”: varios cientos de millones de personas (trabajadores agrícolas, artesanos, pequeños comerciantes, etc.) ¡sobrevivían con ingreso por persona substancialmente inferiores a los 50 centavos de dólar por día!

Lo social se reduce a metas muy estrechas y es muy vulnerable frente a reducciones presupuestales y resulta candidata preferida para los recortes. La política social es considerada en términos de inferioridad y esta percepción, afecta seriamente a México. Pues, no puede relegarse lo social en un país donde una de cada dos personas es pobre y de mil modos expresan y protestan por esa realidad; atender lo social no es una concesión, es respetar los derechos fundamentales de cada uno de sus miembros. Las políticas sociales son esenciales para la población, para la estabilidad misma del sistema democrático; bien diseñadas y ejecutadas deben concebirse como condición indispensable del desarrollo económico.

El programa no ha podido tener más logros por sus restricciones económicas; recordemos que los estudios previos para determinar a la población beneficiaria, incurre en altos costos. Restricciones políticas, de implementación más que del programa en sí. Pues, no solamente es el problema, sino también la disposición del gobierno federal, quien a pesar de sus discursos por privilegiar al combate a la pobreza, en realidad sus intereses parecen que miran hacia otro rumbo: a privilegiar a un grupo político en el poder. La política social asume entonces un carácter asistencial y de esta manera la pobreza no podrá ser abatida por mucho que se incremente el gasto público.

El gobierno de Vicente Fox no cumplió su cometido de generar los empleos necesarios, y que éstos fueran bien remunerados, pues de 1992 a 2006 el número de personas empleadas creció casi en 15 millones, pero 5.1 millones lo hicieron en

¹⁹⁷ Como ejemplo en la ex Unión Soviética, después de la aplicación de las medidas económicas administradas por el FMI, y la liberalización de precios, éstos aumentaron 9 900%, mientras que los sueldos promedios estaban por debajo de diez dólares al mes (1993), un profesor universitario ganaba 8 dólares al mes, una enfermera calificada 6 dólares al mes. Un abrigo de invierno podía comprarse en 60 dólares, el equivalente a la paga de 9 meses. Los programas de salud se han desplomado y aparecido el cólera y la tuberculosis. Fuente Chossudovsky, Michel, Globalización de la pobreza y nuevo orden mundiales, pag. 87.

el campo formal y el resto, 10.1 millones, lo hicieron en el informal. Además el salario medio no ha cambiado prácticamente en ese tiempo¹⁹⁸.

El único crecimiento en el PIB nacional correspondió al año 2000 aumentó 6.6% y sólo dos países presentaron tasas más altas a las de México, esto no se le puede atribuir a Vicente Fox porque asumió la presidencia hasta diciembre de ese año. Y en los años posteriores de régimen panista, las cifras no fueron más alentadoras:

- En 2004 la tasa de crecimiento del PIB fue de 4%, superado por 24 de las 33 naciones. Donde el máximo fue 18.3%.
- En 2005 hubo una tasa de 3.2 superada por 24 naciones, la máxima fue de 3.2%.
- En 2006 nuestro país se ubicó en 4.8% , superado por 19 países la máxima fue de 12.6%
- Para 2007 el crecimiento volvió a ser de 3.2% debajo de 23 países latinoamericanos, el mayor PIB fue de 11.5%.



¹⁹⁸ Aline Juárez, Para erradicar la pobreza, necesario redistribuir el ingreso, Pág. 12 Gaceta UNAM, 30 de marzo de 2009.

Hernández, Proceso, Edición especial, 15 de diciembre 2004, pag. 37

Las buenas intenciones, no han sido suficientes, ni los discursos, ni tampoco los recursos utilizados, ya no digamos para resolverlo, sino para atenuarlo de forma significativa. Así es que vemos claramente como este desfase entre política social y económica hace que continuemos en la pobreza. Para tener algún cambio significativo, es necesario en primer lugar difundir, entre la población, y sobretodo abrir un debate sobre las verdaderas causas que provocan y hacen que continúen la pobreza en nuestro país.



Rius, Proceso, Edición especial, 15 de diciembre de 2004, pag. 61.

BIBLIOGRAFIA

Acedo, Angulo, Blanca, Solidaridad en conflicto, el funcionamiento de Pronasol en municipios gobernados por la oposición, México, Ed. Nuevo Horizonte. 1995.

Barajas Rafael, "El Fisgón", Antonio Helguera, El sexenio me da risa, Ed. Grijalbo, México, 1994, Universidad de Colima, UNAM.

Barrón Pérez, María Antonieta, Et. al, Política, programas y gasto social en áreas rurales y urbanas de Colima, Universidad de Colima, México, 2006.

Bauman, Z. Trabajo, consumo y nuevos pobres, Gedisa, España, 2000.

Bardach, Eugene, Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, Un manual para la práctica, México, D.F., Ed. Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001.

- Boltvinick Julio, Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, D.F., Ed. Siglo 21, 1999.
- Boltvinick Julio, Pobreza y estratificación social en México, México, Ed. Siglo XXI, 1996.
- Chossudovsky, Michel, Globalización de la pobreza y nuevo orden mundiales. México, Siglo 21, 2002.
- Chomsky, n. y Dietrich, h. (2001), La Aldea Global, Ed. Tafalla.
- Dresser, Denisse, “Pronasol y política; combate a la pobreza como fórmula para la gobernabilidad”, en Velez, Felix, compilador, La pobreza en México, Causas y políticas para combatirla., México, Ed. FCE, 1994.
- Fernández, Oscar, “Lo social y la política social”, en Política Social y descentralización en Costa Rica, 1998, UNICEF, Universidad San José de Costa Rica.
- Hernández, ERNESTO, “Globalización y distribución del ingreso en México en R. Cordera, Et. al; La cuestión social: Superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague. México, UNAM/ INDESOL/IEDT2003
- Huerta, Mendoza Gerardo. Ajuste económico y política social en México, Universidad Complutense de Madrid, tesis de maestría, julio de 2000.
- Kliskberg, Bernardo Capítulo I- “Diez falacias sobre los problemas sociales de América latina”, Capítulo VI ¿Cómo reformar el estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000? En El nuevo debate sobre el desarrollo y el estado, INAP, México, 2001.
- Kliskberg, Bernardo, ¿Cómo reformar el estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000? Capítulo VI, En El nuevo debate sobre el desarrollo y el estado, México, INAP, 2001.
- Lerner, Bertha, América Latina: América Latina: Los debates en la política social, desigualdad y pobreza, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Levy, Santiago, “La pobreza en México”, en Velez, Felix, compilador, La pobreza en México, Causas y políticas para combatirla. México, Ed. FCE
- Lewis, O, Antropología de la pobreza. Cinco familias, introducción, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

- Marx, Carlos, Contribución a la crítica de la economía política, México, Siglo XXI, México, 1980.
- Meny Yves y Jean-Claude Thoenig (1992) “La evaluación”, CAP. VII, en Las políticas públicas, Barcelona, Ed. Ariel.
- Monreal, Pilar, Antropología y Pobreza Urbana, Madrid, Ed. Los libros de la catarata, 1996.
- Musto, Stefan, Análisis de eficiencia, Ed. Tecno, España, 1975.
- Quino, ¡Cuánta bondad! Ediciones de la Flor, Buenos Argentina, 1999
- Rolando Cordera Campos, Leonardo Lomelí Vanegas y Rosa Elena Montes de Oca, Coordinadores, La cuestión social: Superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague, UNAM, 2003.
- Rubio, Blanca, Explotados y excluidos, los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal, México, Plaza y Valdés, 2001.
- Tortosa, José María, La pobreza capitalista: sociedad, empobrecimiento. Ed. Tecnos, España.
- Sen, La calidad de vida, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Sen, Amartya, Poverty and Famines, OIT, Oxford, 1981.
- Stiglitz, J., El malestar en la globalización, Taurus, México, 2002.
- Szekely, Miguel, La desigualdad en México: Una perspectiva internacional, México, Mayo de 1999.
- Tortosa, José María, La pobreza capitalista: sociedad, empobrecimiento e intervención. Ed. Tecnos España
- Torres Salcido, Gerardo Evaluación diagnóstica, Operación de Albergues escolares Indígenas, mimeo, UNAM, 2000.
- Townsend, Peter, “Poverty, as a relative Deprivation: resources and styles of living, en Wedderburn. Dorothy (ed.): Poverty, inequality and class structure, Cambridge University Press, 1974 pags. 25 y 26.
- Velez, Felix, compilador, La pobreza en México, Causas y políticas para combatirla, México, Ed. FCE, 1994.

Vilas, Carlos, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)" en Política social, Ariel Quintero

HEMEROGRAFIA

Avila, Ángel, Martínez, Vargas, Sánchez Gustavo, "Distribución del Ingreso", en Introducción a la Economía (aplicaciones a la Economía mexicana), en prensa.

Boltvinick, Julio (coordinador), Comercio exterior, mayo de 2003, Vol. 53. Num.5, México.

Carey, Belanger. "¿Qué porvenir para la política social?", en Revista de servicio social, Vol., 1. Num. 2, (Diciembre 1988- junio de 1999). Pags, 1-15.

Cardozo, Brum Miriam, "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", en Revista de Administración Pública.

Corro, Salvador, Proceso, edición especial, México, 15 de diciembre de 2004.

Roberto González Amador, La jornada, 26 de septiembre de 2007.

González, Susana, El PIB de México quedó por debajo del promedio de países de AL, La Jornada, 6 de abril del 2009.

González Tiburcio y Ángel Ávila Martínez, Evolución y desarrollo de la política social en México, apuntes de clase, 2003.

Inchaustegui, Romero Teresa, "Asistencia, pobreza y política social; del liberalismo al neoliberalismo", en El economista mexicano, Revista del Colegio nacional de Economistas, nueva Época, Vol.1, núm.4, Octubre- Diciembre de 1997.

Juárez, Aline, Para erradicar la pobreza, necesario redistribuir el ingreso, Pag. 12 Gaceta UNAM, 30 de marzo de 2009.

León, Gabriel, Zaragoza, Las altas cifras sobre desempleo indican que la clase media se acabó: académico, La Jornada, martes 27 de enero de 2009.

Ramos Jorge, Ricardo Gómez, Temen crezca número de pobres en 2009, El Universal, pag. 3A, viernes 5 de diciembre de 2008

Olvera Leticia, "Urgente, una reforma social de Estado", Gaceta UNAM, pag7, 26 de marzo de 2009

Torres Salcido, Gerardo, “El combate a la pobreza en México, entre la asistencia y la participación” en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, septiembre-diciembre 2000

Vuskovik, Pedro, “Veinte proposiciones de síntesis sobre pobreza y desigualdad en América Latina”, Cap. III, en La pobreza, desafío teórico y estratégico, Cuadernos de economía, IIE, UNAM, 1999.

Miriam Posada, Los 42 productos de la canasta básica aumentaron 34.17%, La Jornada, 26 de septiembre de 2007.

Mandujano, Isaín, Paco Rojas: super sueldo, Apro, julio 25, 2007, Tuxtla Gutiérrez Chiapas.

Sen, Amartya, Sobre conceptos y medidas de pobreza, en Comercio Exterior, abril de 1992.

S.a, La medición de la pobreza, Banco Mundial, Comercio Exterior, Vol. 42, número 4, abril de 1992, pag., 324

S.a, Sedesol advierte un aumento en número de pobres en 2009, El Universal, México, 5 de diciembre de 2008.

S.a, SEDESOL reduce gasto social y aumenta sueldos de altos funcionarios: Víctor Varela, Boletín informativo del 2° informe de gobierno, Oct. 11 del 2008, pag. 1-4.

Stephanie N. Mehta, Fortune, El magnate Carlos Slim es el hombre más rico del mundo en Fortune, México, 6 de agosto de 2007.

Spalding, Rose, “El sistema alimentario mexicano”, SAM: Ascenso y decadencia, Revista Colmex 1981.

Suñiga, Juan Antonio, Sección de Economía, La jornada, pag. 31, Martes 28 de julio 2009.

Enrique De Val, “Política social y combate a la pobreza en México” en El Economista mexicano, 1997, pag.109.

DOCUMENTOS

Benito León Corona, Entre la redención y la resignación: La política social de combate a la pobreza en México 1970- 2005, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2006.

Cruz C, De la Torre R, Velázquez C. Informe compilatorio. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Cuernavaca, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2006.

Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001. Encuestas de Evaluación 2000. División de Economía Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), 12 de octubre de 2001

Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003, Primera Edición, 2005, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, Morelos, México.

Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Educación

Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006. Tomo I, Salud y educación. Primera edición, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México, 2006.

Hernández Prado, Bernardo, Mauricio Hernández Ávila, editores, Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003, Primera edición, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México, 2005.

La medición de la pobreza en México al año 2000. Documento elaborado por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, resumen ejecutivo. SEDESOL.

Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances, 1999

Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Metodología de la evaluación de Progresas, 2000

Muñiz M, Patricia, "La situación escolar en las localidades rurales marginadas de México, documento preparado" en Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances, 1999, México, D.F.

Olvera, Rosa María, Una mirada al concepto de pobreza humana (análisis del concepto de pobreza del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) a fines del siglo XX. Tesis de maestría, 2001, México.

Orozco, Mónica, María del Carmen Huerta y Daniela Sotres, “Resultados sobre la operación de Progresá en el componente educativo” por en Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances, 1999, México, D.F.

Pineda, Morales Fernando, Las políticas sociales de combate a la pobreza en México: El caso del programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), 1997- 2002, tesis de maestría en estudios Políticos y Sociales, Marzo, 2003.

Resultados de la Evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) semiurbano, Septiembre – diciembre de 2001. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología

S.a., El combate a la pobreza: ¿Cómo avanzar para alcanzar los objetivos propuestos para el siglo XXI?, Banco Mundial.

S.a., Evaluación en América Latina y el Caribe: experiencias concretas. UNESCO, 1986

Sánchez, Almanza Adolfo, Política social y gasto público para la superación de la pobreza en México, el caso de Progresá- Oportunidades. Tesis de doctorado en Ciencias Poláticas y Sociales.

Schultz, Paul, traducción hecha por Susan Parker y Beatriz Straffon en “Evidencia preliminar del impacto de Progresá en la inscripción a la escuela en 1997 y 1998. Resumen del documento preparado como parte del Proyecto de Asesoría para la Evaluación de Progresá por el International Food Policy Research Institute” en Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances, 1999, México, D.F.

Skoufias, Emmanuel, Benjamin Davis, Jere R. Behrman, “Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el (Progresá) Programa de Educación, Salud y Alimentación”, en Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, identificación de beneficiarios, 2000. Social (CIESAS)-Occidente, SEP, CONACYT.

Soto, Humberto, Gabriela Vázquez. Las características individuales, familiares y estacionales relacionadas con el ausentismo escolar de los beneficiarios de Progresá en Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances, 1999, México, D.F.

Susan W. Parker, Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, marzo de 2003.

CONFERENCIAS

Pobreza y exclusión hoy en México, Derechos económicos, Sociales y culturales, CUC, Noviembre 2002.

PAGINAS WEB

Enciso, Angélica, *En 14 años se han gastado 200 mil mdd en combatir la pobreza: aumentó 38.8%*, <http://eloficiodehistoriar.com.mx>., pag. 1.

INEGI 2000, Niveles de Bienestar en México.

INEGI Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1997.

Irabien, Lucía, Los diputados suman recursos al presupuesto solicitado por la Sedesol, pero recortan el gasto para Oportunidades, el programa social estrella, 24 de Octubre de 2008 en www.exelsior.com.mx , pag. 1 de 2.

Oportunidades, Evaluación externa, resumen ejecutivo, 2002.

Oportunidades, reglas de Operación, 2002.

Plan Nacional de Desarrollo, 2000.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2000- 2006

S.a, Con Calderón, el mayor desempleo desde 2000: INEGI, 24 de marzo de 2009, 17:44, Cd. De México, SDPNOTICIAS.COM/SDP.

www.sep.gob.mx

S.a. ¿quiénes somos?, Orígenes, www.sedesol.gob.mx,

S.a, El desempleo mundial podría aumentar entre 18 y 50 millones en 2009, según la OIT en www.cinco dias.com