



El Colegio de México

**DOCTORADO EN CIENCIA SOCIAL CON ESPECIALIDAD
EN SOCIOLOGÍA**

PROMOCIÓN 2003-2006

**La ilusión tecnocrática en la política social: Progresas-
Oportunidades**

Israel Manuel Banegas González

Director de tesis:

Fernando Cortés Cáceres

México, septiembre de 2010

Agradecimientos

Esta travesía comienza en el año 2000 cuando tuve la oportunidad de cursar el programa de maestría en demografía en el actual CEDUA. Gracias al apoyo y confianza de mis profesores tuve el aliento de continuar con una carrera académica que cumple ahora su primera década.

En El Colegio de México he encontrado un lugar al que puedo llamar mi *alma mater*. Durante mis estudios de doctorado en el Centro de Estudios Sociológicos, he tenido el enorme privilegio de contar con profesores siempre dedicados. A todos ellos, presentes y ausentes, muchas gracias.

En la realización de este trabajo he recibido el apoyo institucional de El Colegio de México y El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Agradezco a los servidores públicos de Oportunidades en la Dirección de Evaluación y Monitoreo (2003-2006), el haberme facilitado la realización de esta investigación, proveyéndome de información y fuentes de datos del programa. A El Colegio Mexiquense, y en particular a su presidente, el Dr. Édgar Hernández, agradezco que durante estos tres años de transición a la vida académica, me hayan dado la oportunidad de formarme como investigador y me hayan apoyado para concluir este trabajo.

A mis lectores, Vivianne Brachet y Agustín Escobar Latapí, que han seguido de cerca el desarrollo de esta tesis agradezco encarecidamente sus acertados comentarios, críticas y detalladas revisiones. A Tabaré Fernández, Minor Mora Salas y Patricio Solís agradezco su desinteresada disposición para discutir este trabajo en múltiples ocasiones y leer partes del texto. Quedo en deuda con mis lectores. Su aporte va más allá de esta tesis; éste me será de mucha utilidad para continuar mi investigación y mejorar mi análisis. Soy el único responsable del producto final.

No son suficientes las palabras para agradecer a mi director de tesis, Fernando Cortés, por su guía, apoyo y generosidad académica a lo largo de estos años. Fernando Cortés es "*il miglior fabbro*" –pidiendo prestada la dedicatoria de T.S. Elliot a Ezra Pound. Más allá de su entrega para con todos sus estudiantes, él se esmera por enseñarnos eso que no está escrito en los libros: el oficio.

Este golpe de timón que me tiene aquí, no hubiera sido posible sin el apoyo y cariño, en las buenas y en las no tan buenas, de mi familia y amigos.

León, razón de vivir mi vida:

**Sin tu amor y tus sonrisas, esta tesis
se hubiera terminado antes.**

ÍNDICE

Capítulo 1. Introducción	1
Capítulo 2. El cambio en la administración de los riesgos sociales, política social y transformación del Estado	12
2.1 Globalización y el Estado minimalista	14
2.2 Ciudadanía social, estados de bienestar, administración del riesgo y políticas sociales	25
2.3 Transformación de la política social en México	42
2.4 Conclusiones	52
Capítulo 3. Contextualización del Progres-Oportunidades	54
3.1 El diseño del Progres-Oportunidades	56
3.2 Los programas de transferencias condicionadas y la experiencia del Progres-Oportunidades	59
3.3 Objetivos y componentes del Progres	74
3.4 Tránsito al Programa de Desarrollo Humano, Oportunidades.	79
3.5 Presupuesto	87
3.6 Evaluaciones de impacto y monitoreo del Progres-Oportunidades	87
Capítulo 4. Efectos sincrónicos y diacrónicos de las transferencias de Oportunidades en los hogares 2002-2008	97
4.1 Medición de la pobreza en México 2000-2008	102
4.2 Datos y métodos	113
4.3 Oportunidades y la pobreza en el ámbito nacional	124

4.4 Oportunidades y pobreza en el ámbito urbano y rural	129
4.5 Efecto diacrónico de las transferencias de Oportunidades	139
4.6 Alcances sobre la focalización del programa Oportunidades	146
4.7 Conclusiones	150
Capítulo 5. Trayectorias de bienestar de los beneficiarios	155
5.1 Metodología y fuentes de información	164
5.2 Trayectorias de bienestar de los hogares Oportunidades	175
5.3 Cambios en el tiempo en las características de los hogares	183
5.4 Conclusiones	193
Conclusiones generales	197
Epílogo	210
Bibliografía	212
Anexos	239

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

La pobreza ha sido uno de los elementos centrales en el debate académico y político en México y en la agenda internacional de los últimos años. Como ejemplo basta mencionar la inclusión de la reducción de la pobreza como meta del milenio (ONU, Cumbre del Milenio, septiembre 2000) y la centralidad del tema en los reportes del Banco Mundial para América Latina (2002, 2005). Sin embargo, la discusión académica en América Latina se ha centrado principalmente en los problemas de medición del concepto (Székely, 2005; Banco Mundial, 2004; Boltvinik y Damián, 2003; Hernández-Laos, 2003; Boltvinik, 2001; Attanasio y Székely, 1999). Los debates acerca de qué se mide y la precisión con la que se mide, han opacado el avance de investigaciones que ahonden en los determinantes de la pobreza y su relación con las políticas sociales encaminadas a abatirla (Valencia, 2000).

Esta investigación se centra en las acciones que el Estado mexicano ha desarrollado para disminuir la pobreza, y deja a un lado el debate, aún vigente, sobre la medición de sus determinantes. El estudio de estas políticas sociales remite necesariamente al problema sociológico de la relación Estado-Mercado-Sociedad, que servirá para contextualizar el asidero empírico de esta relación traducido en las políticas públicas.

En los años llamados de “crecimiento con estabilidad” (1964-1982), el problema de la pobreza se planteaba en relación al papel del Estado benefactor como garante de los derechos ciudadanos, en el caso México, desde la Constitución de 1917; además, se insertaba en un enfoque abarcador englobado en el concepto “desarrollo social”. Sin embargo, a partir de 1990, como parte de la implantación de los cambios estructurales, el responsable de la administración de los riesgos sociales dejó de ser del Estado, y quedó a cargo de los individuos y del mercado. Esta modificación se expresó en las políticas sociales; en la disminución de la importancia de los subsidios universales y su reemplazo por políticas

focalizadas, con especial énfasis en los programas de transferencias condicionadas.

En México, el proceso que llevó a cambios en la concepción, naturaleza y papel de la política social se remonta a “la crisis de la deuda” de 1980, que explotó en agosto de 1982 con la abrupta caída de los precios del petróleo y las subsecuentes alzas en la tasa de interés, fuga de capitales, suspensión de los créditos externos y renegociación de la deuda. El país se vio forzado a poner en práctica un paquete de medidas de desregulación, privatización y apertura comercial, con lo que se dio por agotado el modelo de sustitución de importaciones (Bueno, 1983: 81-85). Es en 1982 cuando inicia la instrumentación de las políticas de estabilización y ajuste, y en 1987 cuando inicia la reforma económica (Cortés, 2000).

Como resultado de la crisis de los 80 se impone una posición dominante que argumenta la necesidad de abandonar la idea de un Estado paternalista, que llevó a los países de América Latina a la crisis, y tomar medidas que reduzcan el papel de éste en la regulación de los mercados. De igual forma, a la par que se aplican políticas de ajuste que pueden resumirse en desregulación, liberalización y privatización, se plantea la necesidad de “rescatar” a las víctimas de la crisis y del mal manejo del Estado anterior a la reforma. Es entonces que la administración del riesgo de pobreza pasa de ser una responsabilidad colectiva y administrada por el Estado que promueve vías para la integración de la población al desarrollo, a ser una responsabilidad del individuo bajo el supuesto de que éste puede acceder a los beneficios del mercado por medio de políticas sociales que fortalezcan sus capacidades (capital humano). Las políticas de viejo cuño actuaban sobre los sectores débilmente integrados a la sociedad, lo cual privilegiaba el apoyo a la oferta. Las nuevas políticas sociales se proponen como

meta el abatimiento de la pobreza basado en programas sociales que apoyan la demanda¹.

De esta forma, la perspectiva dominante llamada neoliberal que surge en los años 80 reemplaza los conceptos de marginación y exclusión, referidos a grupos poblacionales fuera del proceso de desarrollo, por la idea de que los pobres están deficientemente incluidos en el mercado. La premisa detrás de esta sustitución es que “las deficiencias del acceso” pueden corregirse por medio de políticas sociales que doten a los individuos de capacidades rentables en el mercado (Pérez-Sáinz y Mora Salas, 2007).

Dada la relación que existe entre las transformaciones del papel del Estado y sus acciones en materia de políticas públicas de abatimiento de la pobreza, es relevante estudiar en detalle las características y asidero teórico de estas últimas². Esta tesis enfatiza el papel de las dimensiones socioeconómica e ideológica en la transformación de las políticas cuyo objetivo es la reducción de la pobreza. La primera dimensión, la socioeconómica, originó, durante el periodo del Estado benefactor, políticas sociales diseñadas con un enfoque Keynesiano orientado a la oferta de servicios y con un claro intento de creación de ciudadanía (entendida como inclusión al desarrollo). En cambio, en los años del Estado neoliberal, se adopta una agenda particular basada en la teoría económica neoclásica para resolver los problemas sociales. La segunda dimensión, la ideológica, se opone al Estado benefactor y argumenta a favor de la mercantilización de las tareas desempeñadas por el Estado (Bunge, 1999)³.

¹ Como resultado de las acciones para estabilizar la economía se aprecia un “punto de partida del declive” del sistema de bienestar en México (Brachet-Márquez, 2006). Si bien, se pueden identificar esfuerzos anteriores para incorporar a la población excluida al bienestar (LICONSA, CONASUPO, COPLAMAR), el cambio en el modelo económico y las recurrentes crisis llevan a un condicionamiento internacional de las políticas de abatimiento de la pobreza que culmina con una transformación de estas políticas.

² Para Brachet-Márquez y Sherraden (1994:332) los programas sociales pueden ser considerados como un indicador de la “evolución del régimen político de México” que, con algunas excepciones, ha tenido un papel menor en el interés académico.

³ Para Bunge (1999) la política social se integra por cinco elementos: el socio-económico, el ideológico, el moral, el político y el filosófico.

En este contexto se sitúa el objeto de estudio de esta investigación. Para llevar a cabo el análisis del cambio en la política social se toma como referente empírico el Progreso-Oportunidades, programa emblemático de la política social vigente. Su estudio permitirá hacer visibles los cambios acontecidos en la relación Estado-Mercado-Sociedad en el país.

Desde su inicio en 1997, este programa de transferencias monetarias condicionadas ha enfrentado el escrutinio nacional e internacional. Es considerado como una de las “mejores prácticas” en materia de política social según el Banco Mundial y ha sido objeto de diversas evaluaciones internas y externas, tanto nacionales como internacionales, además de servir como ejemplo para programas similares en el ámbito mundial (Adato, et al., 2004; Coady, et. al., 2004; Rawlings y Rubio, 2004).

En 2009 estaban incorporadas aproximadamente cinco millones de familias en 82 mil localidades rurales y urbanas, en todos los municipios del país y, tiene un presupuesto aproximado de 0.3% del PIB (www.oportunidades.gob.mx). De haber sido un programa netamente rural en sus inicios, se han incorporado en los últimos años localidades semi-urbanas y urbanas, se ha ampliado el apoyo económico en educación para incluir bachillerato y se ha modificado el sistema de focalización para zonas urbanas, adoptando la autofocalización.

Al identificar el programa Progreso-Oportunidades dentro de la red teórica que lo sustenta y dentro de la transformación del papel del Estado, se retomó uno de sus supuestos más importantes, a saber, que los programas de transferencias condicionadas como Progreso-Oportunidades, tienen como ideal resolver los problemas sociales desde una perspectiva tecnocrática, aislada de las influencias políticas: el objetivo se reduce a maximizar la eficacia y la eficiencia. Desde esta visión, la pobreza, al igual que los demás problemas sociales, es vista como un mal funcionamiento de incorporación de la población pobre a los mercados que puede ser solucionado con la aplicación de políticas sociales que no estén influidas por presiones políticas.

El propósito principal de esta tesis consiste en investigar si en la implementación del Progres-Oportunidades hay evidencia de cambios en su operación que estén influidos por presiones políticas, además de las decisiones de carácter netamente técnico.

Este objetivo se relaciona estrechamente con un segundo que consiste en investigar si el programa ha sido efectivo en abatir la pobreza. Dada la disociación que puede observarse entre el objetivo principal del programa, expresado en los documentos fundacionales de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, y un objetivo de abatir la pobreza presente en la retórica gubernamental, entonces cabe preguntarse sobre los efectos que tiene el programa en abatir la pobreza presente. ¿Es el programa ineficiente en abatir la pobreza o están los resultados observados ligados a la idea original de romper con la trampa intergeneracional de la pobreza? Con esto se pretende mostrar el asidero teórico e ideológico que están detrás de la instrumentación de esta política social, y analizar algunos de los supuestos centrales de la misma.

En términos de las decisiones metodológicas, se realizan cuatro ejercicios. El primero de ellos es un análisis socio-histórico de los programas sociales mexicanos, su relación con el tipo de Estado y el desarrollo del Progres-Oportunidades; el segundo ejercicio consiste en analizar los documentos administrativos referentes al programa para caracterizar los componentes y evolución del mismo versus los objetivos que se plantearon en su concepción; el tercer ejercicio presenta una micro-simulación de estática comparada sobre el efecto de Oportunidades en la pobreza a partir del uso de fuentes de información nacionales. Finalmente, un cuarto ejercicio consiste en analizar el bienestar de hogares en localidades que participaron en las primeras etapas del programa por medio de la construcción de un panel.

El objetivo principal del segundo capítulo es ubicar al Progres-Oportunidades en la discusión sobre la transformación de las políticas sociales en el marco de la globalización y la reestructuración del Estado. ¿Qué explica el paso de la política social concebida como procuradora de derechos colectivos a una

política social residual, focalizada y esencialmente dirigida a crear competencias en los individuos?

Para analizar lo anterior, se parte de un análisis de los vínculos entre el cambio hacia una economía global y el cambio de un Estado que puede ser clasificado de benefactor, a un Estado que privilegia el papel del mercado. La aproximación metodológica requiere de la interacción entre los campos de conocimiento de políticas públicas, teoría del Estado de Bienestar y la sociología del riesgo para, así, argumentar que en una sociedad donde se redefinen los riesgos sociales y se incorporan nuevos, el Estado cede su rol de administrador de riesgos al individuo y el mercado. De ahí que existe una relación estrecha entre el tipo de Estado y el tipo de políticas sociales que implementa.

Se planteará que, para los países en vías de desarrollo, las presiones exógenas e internas por “desmantelar” los sistemas de protección social se expresan en una transformación de las políticas públicas que comprende el tránsito de las aspiraciones redistributivas y de un supuesto alcance universal a acciones centradas en la eficiencia y focalización, cuyo propósito principal es integrar al individuo al mercado.

Bajo el argumento de que los problemas sociales pueden ser resueltos con políticas sociales eficaces y eficientes, diseñadas fuera de una lógica política, se planteó que estos nuevos programas responden únicamente a una racionalidad tecnocrática. Se sostuvo que el fracaso de las políticas sociales durante el periodo del Estado benefactor se debió a que predominaba la racionalidad política en su formulación, gestión y aplicación. Sin embargo, se mostrará que, a pesar del predominio de una racionalidad tecnocrática, no es posible apartar las políticas sociales de decisiones de orden político.

Para ilustrar el argumento, se toman como referentes las políticas sociales de reducción de la pobreza en México, 10 años antes de la apertura económica hasta la actualidad. De este análisis se muestra cómo incide la transformación económica nacional en el cambio de las tareas del Estado que, a su vez, implica

una redefinición que va del riesgo social de la pobreza con una visión integradora y de derechos ciudadanos, a una visión donde el Estado provee los medios para dotar al individuo de competencias para su integración al nuevo orden económico global.

Asimismo, se toma como referente empírico al Progreso-Oportunidades y las políticas sociales encaminadas a reducir la pobreza en México a partir de la apertura comercial, con el fin de explicar que la racionalidad tecnocrática en las políticas sociales, vista desde su objetivo, cobertura, lógica de asignación de recursos y criterios de selección está en continuo conflicto con la racionalidad política. En otras palabras, la argumentación de que las políticas sociales actuales –focalizadas, condicionadas, diseñadas y evaluadas bajo criterios que se apartan de la influencia política– corresponden a aspiraciones tecnocráticas que omiten una realidad socio-histórica.

El capítulo tres aporta elementos para sustentar la primera hipótesis de este trabajo, que es que existen evidencias de que los cambios acaecidos en el programa a lo largo de su implementación obedecen en mayor medida a presiones políticas ajenas de los objetivos tecnocráticos inicialmente planteados.

El análisis parte de una descripción del programa Progreso-Oportunidades con el objeto de contextualizar su inserción en el grupo de políticas sociales en el país y detallar los elementos que componen el mismo. Abordar de manera puntal las características del programa y sus diferentes adecuaciones y ampliaciones, da cuenta de los retos y presiones que han padecido los operadores del programa al ajustarse a las cambiantes realidades políticas y económicas del país, además de aportar elementos para el análisis en torno a cómo las decisiones de formulación e implementación tecnocráticas han sido modificadas desde una lógica política. Al enfatizarse desproporcionadamente el objetivo secundario de abatir la pobreza en el programa, se argumentará que se han creado presiones para agregar componentes ajenos a su diseño inicial con vistas a ampliar su cobertura, llegando incluso a discutirse su transformación a un esquema de pensión universal.

Uno de los supuestos centrales sobre el que se erige el programa es que la pobreza produce un “círculo de carencias y falta de oportunidades para salir de la marginación mediante el desarrollo individual y el esfuerzo productivo”, [mientras que] “...la pobreza extrema tiende a perpetuar y transmitir de generación en generación la desigualdad” (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 28). ¿De quién es la responsabilidad de salir de la condición de pobreza? El análisis de los documentos fundacionales del programa y de sus reglas de operación, hace posible ubicar tanto sus objetivos iniciales, como los antecedentes empíricos y teóricos subyacentes.

Si Progresía fue concebido como un programa de acumulación de capital humano en un contexto de crisis económica y escasez de recursos, a casi catorce años de su primera formulación no parece haber indicios de que será sustituido o cambiado radicalmente. ¿Cuáles han sido las modificaciones más importantes que ha enfrentado el Programa? Analizar el desarrollo del Programa durante el transcurso de las tres administraciones federales que lo han manejado, permite responder a la pregunta planteada.

El capítulo cuatro se relaciona con el segundo objetivo de la tesis, que parte de la hipótesis de que los efectos observados en la pobreza presente atribuidos al programa deben ser débiles, puesto que Progresía-Oportunidades fue concebido con otro objetivo. De ahí que se aborden las siguientes preguntas: ¿cuál habría sido en cada momento la incidencia, intensidad y desigualdad dentro de la pobreza en el país, si no hubieran existido las transferencias de Oportunidades? y ¿qué efectos tienen las transferencias de Oportunidades en los cambios en el tiempo en las mediciones de pobreza?

Es relevante responder estas preguntas puesto que, por un lado, aportan elementos para la discusión en torno al efecto del programa en la reducción de la pobreza –tema de gran importancia en momentos que se han promovido un gran número de programas similares alrededor del mundo. Por otro lado, este tema sirve de pauta para sostener el argumento de cómo ha cambiado con el transcurso del tiempo el énfasis inicial de su diseño de rompimiento intergeneracional de la

pobreza, por un objetivo de reducción de la pobreza presente que sirve mejor a los usos políticos que se le pretenden dar. De igual modo, es posible contar con elementos para discutir sobre la capacidad de focalización que tiene el programa, y cómo esta “eficiencia” en focalización ha disminuido al incrementarse la cobertura.

En este capítulo se estiman los ingresos recibidos por los hogares que reportaron ser beneficiarios del programa, a partir de la identificación de las diferentes fuentes de ingreso reportadas en la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2002, 2004, 2006 y 2008 para los ámbitos nacional, rural y urbano. Para obtener un parámetro de comparación del efecto en la pobreza, con esta fuente de información se estimó la pobreza de los hogares siguiendo el método adoptado como metodología oficial de la pobreza por el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁴.

El análisis consiste en hacer una simulación estática donde se calcula la pobreza de los hogares con y sin los ingresos de Oportunidades. Además se realiza un procedimiento ad-hoc para hacer pruebas de hipótesis que pudieran evaluar la significancia estadística de los efectos observados, dado que es importante diferenciar entre los efectos sustantiva- y estadísticamente significativos.

Se parte de la hipótesis de que si el primer objetivo del programa es la acumulación de capital humano, entonces se esperaría que los efectos de las transferencias en la intensidad y la desigualdad de la pobreza sean superiores a los efectos en la incidencia de la pobreza. Es decir, bajo el supuesto de una focalización correcta del programa, el aumento en los ingresos de los pobres los aproximaría a las líneas de pobreza –sin que por esto la superen. Esto se traduce en impactos relativamente fuertes sobre la disminución de la intensidad y la desigualdad de la pobreza. Sin embargo, bajo esta hipótesis se esperaría también

⁴ Este método es una modificación del método propuesto por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP), 2002. La SEDESOL incorporó una línea de pobreza (pobreza de capacidades) y eliminó la tercera línea del CTMP. Una explicación a detalle de este método se encuentra en el capítulo 3 de este trabajo. Igualmente se sugiere consultar Székely (2005).

que los efectos instantáneos de disminución de la incidencia de la pobreza sean bajos o inexistentes.

El capítulo 5 se centra en el primer objetivo, el de la tensión entre la racionalidad tecnocrática y la racionalidad política al analizar el tema de la temporalidad de los apoyos otorgados en un inicio del programa y el desarrollo de nuevos mecanismos de salida de beneficiarios bajo la modalidad del Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA).

Hay una clara tensión entre la lógica tecnocrática que imperó en el desarrollo e implementación del programa y las presiones por mostrar resultados positivos en el corto plazo, presiones que provienen en gran medida de una lógica política. Se argumentará que el haber privilegiado en la agenda política el objetivo “combate a la pobreza” en el sexenio 2000-2006, sitúa a Oportunidades en el centro de la discusión política sobre las acciones sociales del gobierno.

Se argumenta que, a pesar de que se ha mantenido el propósito central de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de la acumulación capital humano, este objetivo ha sido ensombrecido por el de abatir la pobreza presente. Además de este cambio político de objetivos que deriva en vincular al Programa con el objetivo de abatimiento de la pobreza planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, se suma el crecimiento de la cobertura del Programa y las negociaciones anuales de presupuesto entre el Ejecutivo y el Congreso. Si el programa es tan efectivo como lo anuncia el gobierno federal entonces, el padrón activo debería disminuir para poder incorporar nuevos hogares pobres. Igualmente el haber alcanzado en 2004 una cobertura de cinco millones de hogares, que corresponde a la meta de población objetivo, hace necesario regresar al tema de los mecanismos para definir la temporalidad de los beneficios y el mecanismo de salida de los beneficiarios.

A diferencia del capítulo anterior, donde se mostró que el efecto del Programa sobre la pobreza presente sólo afecta a un grupo reducido que se encuentra cercano al umbral, en este capítulo cabe preguntarse: ¿cuáles han sido

los cambios en el bienestar de los hogares beneficiarios a través del tiempo? Igualmente, cabe preguntarse hasta qué punto la mejora en la condición de bienestar en los hogares beneficiarios es sostenible en el tiempo.

Para resolver estas preguntas, se busca establecer cuántos y en qué medida los hogares que fueron clasificados como elegibles⁵ en las etapas iniciales del Programa han mejorado su condición de bienestar a lo largo de entre ocho y nueve años en el mismo. Se construye un panel de hogares en localidades incorporadas en la primera etapa con el uso de fuentes de información del programa y una encuesta levantada en 2006. Se obtienen tres puntos de observación con i) datos de la encuesta de incorporación, momento cero, ii) la encuesta de recertificación tres años después y iii) una encuesta realizada en 2006. Los hogares incluidos en este ejercicio son principalmente rurales, debido a que en la primera etapa de incorporación al programa el número de hogares urbanos incorporado fue mínimo.

Se muestra en este capítulo que en el panel de hogares analizado, son pocos los hogares que logran superar su condición de elegibilidad a casi nueve años de estar inscritos en el programa. Las trayectorias de bienestar operan en ambos sentidos. Algunos hogares clasificados como no elegibles en un primer momento transitan a la condición de elegibilidad, mientras que algunos hogares que lograron salir de la condición de elegibilidad vuelven a recaer en la pobreza en un tercer momento. Estos hallazgos muestran la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran los hogares beneficiarios y refuerzan el argumento de que privilegiar el objetivo de abatimiento de la pobreza presente del programa no puede ser sustentado por los análisis empíricos realizados.

En el capítulo de conclusiones se retoman las preguntas de investigación y se sintetizan los hallazgos más importantes; además, se esbozan posibles líneas futuras de investigación.

⁵ La condición de elegibilidad del programa consiste en utilizar una ecuación, previamente construida por medio de la técnica de ecuación discriminante, para ordenar los hogares según un puntaje. Su posición por debajo de un umbral previamente establecido da la condición de elegibilidad al programa.

CAPÍTULO 2

EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RIESGOS SOCIALES, POLÍTICA SOCIAL Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

El propósito central de este capítulo es ubicar al programa Progres-Oportunidades en la discusión sobre la transformación de las políticas sociales en el marco de la globalización y la reestructuración del Estado. A partir de un análisis de los vínculos entre el cambio hacia una economía global y los cambios en los Estados de Bienestar se toma el concepto sociológico de riesgo y se analiza qué explica el paso de la política social concebida como procuradora de derechos colectivos a una política social residual, focalizada y esencialmente dirigida a crear competencias en los individuos.

Dentro de la interacción entre los campos de conocimiento de políticas públicas, teoría del Estado de Bienestar y la sociología del riesgo, se argumentará que en una sociedad donde se redefinen los riesgos sociales y se incorporan nuevos, el Estado cede su rol de administrador de riesgos al individuo y al mercado. De ahí que esto se vea traducido directamente en la concepción de la política social.

El argumento central a desarrollarse en este capítulo es que existe una estrecha relación entre la naturaleza del Estado y las políticas sociales que lleva a cabo. Durante el periodo donde predominó la idea de un Estado de Bienestar, las políticas sociales correspondían a un esfuerzo por construir ciudadanía y negociar un pacto entre capital y trabajo. Al apartarse el Estado de sus funciones de garante de derechos sociales y transitar hacia un esquema neoliberal, se desarrollan políticas sociales donde predomina la idea de una racionalidad tecnocrática que sustituye la otrora racionalidad política bajo el argumento de eficiencia y eficacia. Sin embargo, también se plantea que la sustitución de la racionalidad política por la racionalidad tecnocrática es una ilusión, puesto que la

misma operación del Estado hace que en el manejo de las políticas públicas la política sustituya los preceptos de eficiencia y eficacia.

Al tomar como referente empírico al programa Progres-Oportunidades y las políticas sociales encaminadas a reducir la pobreza en México a partir de la apertura comercial, se argumenta que la racionalidad tecnocrática en las políticas sociales –vista desde su objetivo, cobertura, lógica de asignación de recursos y criterios de selección, entre otros en su implementación— está en continuo conflicto con la racionalidad política. Es decir, la argumentación de que las políticas sociales actuales: focalizadas, condicionadas, diseñadas y evaluadas bajo criterios que se apartan de la influencia política, corresponde más a un argumento ideológico. Esto lleva a argumentar que esta sustitución de racionalidad política por la tecnocrática sólo logra materializarse en la formulación e implementación de las nuevas políticas sociales; a medida que pasa el tiempo, reaparece la racionalidad política en el manejo de la política social con vistas a un cambio que afecta directamente los planteamientos de eficiencia tecnocrática.

En la primera sección se describen los procesos que se han entrelazado en la transformación del Estado benefactor al Estado minimalista que ha acontecido desde la segunda mitad del siglo veinte hasta el presente. Se argumenta que el proceso de globalización, crisis económica y cambio en el modelo económico crearon las condiciones para redefinir las funciones del Estado. Éstas se ven ahora reducidas a coadyuvar al eficiente funcionamiento de los mercados vía la privatización y la desregulación, se limita a la gestión de los problemas sociales que afectan la estabilidad social y, por ende, al funcionamiento óptimo de los mercados.

En la segunda sección se introduce la discusión sobre los Estados de Bienestar, sus tipologías y las políticas sociales que privilegian. El objeto de analizar la experiencia de países industrializados y el caso de América Latina tiene como propósito el identificar tres elementos de cambio en las políticas sociales: integración social, racionalidad (gestión) y cobertura de las políticas sociales. De ahí que esto lleve a una discusión sobre el concepto de ciudadanía social para

enmarcar el objeto central de las políticas sociales a raíz de las distintas experiencias de los países.

Se argumenta que para países en vías de desarrollo las presiones exógenas para “desmantelar” los sistemas de protección social se expresan en una transformación de las políticas públicas que comprende el tránsito de las aspiraciones redistributivas y el alcance universal de éstas a acciones centradas en la eficiencia y focalización, cuyo propósito principal es integrar al individuo al mercado.

Asimismo, se incorpora al argumento el concepto de riesgo social para analizar en quién recae la responsabilidad de la gestión de los riesgos sociales. Al tener como trasfondo el abandono de las funciones que llevaba a cabo el antiguo Estado Benefactor, se identifica un proceso de tránsito de una concepción de riesgos sociales que son administrados colectivamente a otra en que priva la idea de la individualización y mercantilización de los riesgos.

Por último, en la tercera sección se ilustra el argumento al tomar como referente las políticas sociales de reducción de la pobreza en México de 10 años antes de la apertura económica hasta la actualidad. De este análisis se muestra cómo incide la transformación económica nacional en el cambio de las tareas del Estado, esto, a su vez, implica una redefinición del riesgo social de la pobreza de una visión de derechos ciudadanos a una visión de dotación de competencias para la integración del individuo al nuevo orden económico global.

2.1 Globalización y el Estado minimalista

La globalización comprende no sólo la extensión espacial de la economía capitalista, sino también la emergencia de un mercado global con una dinámica donde los estados-nación poseen cada vez menos injerencia. Si bien la lógica de acumulación de capital sigue vigente, se observa la transformación de un tipo de capitalismo que se puede calificar como “nacional” a otro catalogado como “global”

que cobra cada vez más poder y que conlleva, además de un papel reducido de las funciones regulatorias y redistributivas del Estado, a la erosión del pacto social en el que inicialmente estaba fundado el Estado nacional (Petrella, 1996: 68). Esta definición del concepto globalización tiene como propósito acercarnos al objeto de estudio de esta investigación, sin desconocer que este concepto es más complejo e implica interconexiones y procesos económicos, culturales, políticos y sociales, que trascienden las fronteras nacionales⁶ (Yeates, 2002).

Al enfatizar el elemento económico en la globalización se corre el riesgo de “naturalizar” la fuerza del mercado al grado de volverlo un elemento autónomo e infranqueable para las sociedades (De Angeli citado en Yeates, 2002: 63). Es decir, si se asume la posición de que sólo existe una relación antagónica entre el Estado y el capital, donde se acota completamente el margen de maniobra del primero, se torna más difícil articular preguntas sobre la nueva naturaleza de las políticas sociales. No será posible captar que la relación entre Estado y mercado es más compleja y, no se podrán identificar los mecanismos emergentes de respuesta al nuevo escenario de globalización, como el papel creciente de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales con rango internacional (Yeates, 2002: 65).

Se considera, sin embargo, que para abordar los cambios en el papel del Estado es indispensable subrayar los procesos globales que marcan la reestructuración de las economías nacionales y el cambio en el modelo de acumulación de capital en la sociedad globalizada.

La globalización se enmarca en un entorno internacional inestable, con crisis que tienden a ser recurrentes, en una economía más integrada y donde las tecnologías de información han facilitado la movilidad del capital financiero. Dentro de una lógica de competitividad internacional, los países desarrollan estrategias vinculadas a la demanda internacional y adoptan medidas internas que hacen favorables los términos de intercambio de los países, como limitar alzas de

⁶ Para una reseña de los debates sobre los efectos sociales y políticos de la globalización véase Yeates (2001).

salarios y controlar el tipo de cambio con tasas que favorecen las exportaciones, entre otros. Este proceso de reestructuración industrial ha llevado a la flexibilización de los mercados de trabajo y a movilizar las industrias donde los costos sean menores (Tokman, 2003: 83).

La movilidad internacional del capital en sus diversas formas y la revolución en los transportes y las comunicaciones han activado tres procesos que se han verificado tanto en países industrializados como en países en vía de desarrollo: la globalización, la privatización y la desregulación⁷ (Tokman, 2003: 83). Tanto el proceso de privatización como el de desregulación están teórica y prácticamente entrelazados al primero. Sin ellos no habría sido posible articular las políticas de reestructuración industrial que caracterizan a la globalización (Klein y Tokman, 2000: 9). Asimismo, la liberalización de los mercados financieros y de las barreras al comercio exterior, como el proceso de privatización en el que se han volcado los países, ha propiciado que el mercado tome un papel cada vez más importante en la asignación de recursos a costa de una menor intervención del gobierno. Por un lado, la desregulación ocasiona un alejamiento del Estado en sus funciones reguladoras de los mercados, mientras que la privatización traslada la responsabilidad de la inversión en infraestructura básica y social a los mercados (Klein y Tokman, 2000: 9).

Mientras que en los países industrializados estos tres procesos están inmersos en una lógica de eficiencia y competitividad industrial, en los países en desarrollo, como se profundizará más adelante, los procesos de globalización, privatización y desregulación se impulsarán a través de políticas de ajuste que conformarán el llamado consenso de Washington (Stiglitz, 2002: 53).

⁷ Desregulación (liberalización) entendida como el levantamiento de las restricciones al comercio internacional.

En términos de política económica la globalización implica el cambio del “consenso Keynesiano”, que inicia al final de la segunda guerra mundial, al control hegemónico de la escuela neoclásica en la era de la globalización. Desde la visión Keynesiana de la economía, el papel del Estado debía centrarse en políticas de empleo pleno, crecimiento económico y, bienestar de los ciudadanos (Harvey, 2005; Campbell y Pedersen, 2001; Esping-Andersen, 1996). Para lograr estos objetivos, las políticas económicas estaban enfocadas en la demanda agregada. Tanto las políticas fiscales como monetarias debían paliar las fluctuaciones de los mercados para lograr el empleo pleno. De ahí que era indispensable utilizar el poder del Estado para intervenir o sustituir al mercado. Esto se tradujo en políticas de creación de salarios mínimos, una política industrial de intervención directa – para sectores estratégicos: energía y acero, entre otros– y la ampliación de sistemas de seguridad social (Campbell y Pedersen, 2001: 4).

Detrás del establecimiento de las políticas económicas Keynesianas está la necesidad colectiva de remontar los efectos adversos sobre las condiciones de vida de la población producto de la crisis de los años 30, evitar que vuelvan a presentarse otras en el futuro, además de apartarse de las rivalidades geopolíticas que llevaron a la Primera Guerra Mundial. Los ideales de prosperidad (por crecimiento económico), empleo pleno e igualdad están, en esta concepción de la sociedad y la economía, estrechamente ligados a la idea de consolidar la ciudadanía social. Es decir, el proyecto económico estaba supeditado a un proyecto político de “formación de la nación” basado en la democracia liberal (Harvey, 2005: 10). Para esto fue necesario un nuevo pacto entre capital y mano de obra que devino en un arreglo de bienestar que ha sido definido como “la época de oro” de la creación de los estados de bienestar⁸ en Europa. Las políticas redistributivas, controles en los flujos de capital y un gasto público elevado fueron

⁸ Por Estado de Bienestar se alude a la articulación entre Estado, mercado, familia y comunidad para asignar recursos (sociales) en un momento dado y una sociedad en particular. La categorización de los estados de bienestar parte de la idea de weberiana de “tipos ideales” que identifican las características particulares de estos arreglos sociales. A Esping-Andersen (1990, 1999) se le atribuye la definición y popularización de este concepto al retomar en parte el trabajo clásico de Titmuss (1974), *Essays on the Welfare State*.

mantenidos bajo este pacto mientras fue posible obtener un crecimiento económico elevado (Esping-Andersen, 1996: 2).

En los años 70 este pacto social empieza a dismantelarse. Las altas tasas de crecimiento económico de los años 50 y 60 declinan. En los países industrializados el punto de inflexión del cambio entre el viejo modelo de acumulación de capital y el principio de los procesos de liberalización y privatización se puede identificar en la crisis inflacionaria-recesiva⁹ de los años 70 y el abandono del sistema cambiario fijo de Bretton Woods (Harvey, 2005: 12).

La crisis inflacionaria-recesiva de los años 70 llevó a avanzar la ofensiva para reducir la intervención del Estado en la sociedad. Por un lado, la reestructuración industrial, producto de la liberación de los mercados internacionales, hizo que los países buscaran insertarse en actividades de mayor valor, en lugar de mayor volumen, para mejorar su posición internacional. Para lograr una mejor posición se aplicaron, con un efecto diferenciado que dependía del país, medidas de flexibilización laboral y desregulación económica. Por otro lado, las medidas para controlar la crisis igualmente ceden el control estatal al mercado, por ejemplo: la disminución del gasto público a través de la privatización (venta de empresas del sector público) y el control fiscal, especialmente por la reducción del gasto del gobierno. El objetivo central de la política económica deja de ser el pleno empleo, característico de la época del Estado de Bienestar y es sustituido por el control de la inflación –basados en el argumento de que es un “impuesto” que pagan los asalariados.

Este cambio en las políticas económicas pasa por el rompimiento del pacto entre capital y trabajo que sostenía las políticas de empleo y seguridad; es decir, se horadan las bases sociales del Estado de Bienestar. Los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) y Ronald Reagan (1981-1989) pueden ser considerados como pioneros en el rompimiento del antiguo pacto social y el surgimiento de un nuevo arreglo de bienestar que afectan negativamente los intereses de los

⁹ *stagflation* en inglés.

trabajadores (Beck, 2000: 1). Baste mencionar el debilitamiento de los sindicatos en Inglaterra (la huelga minera de 1984 o la liberalización de la inversión), y la reforma fiscal regresiva y los esfuerzos desregulatorios en el gobierno de Reagan. (Harvey, 2005: 50-63)

El nuevo contexto económico de un cambio en la composición relativa entre industria y comercio, y menor crecimiento económico, aunado a la presión de la dinámica demográfica en Europa, –un bajo crecimiento y envejecimiento poblacional– hacen más difícil sostener los compromisos en materia de seguridad social (Esping-Andersen, 1996: 7).

De esta crisis de los Estados de Bienestar se definen como antagónicos dos pares de conceptos: el crecimiento económico con la seguridad social y la igualdad con la eficiencia. El Estado está ahora supeditado a responder a los requerimientos de la economía mundial en el manejo de la macroeconomía, a la estabilidad cambiaria necesaria para facilitar el comercio internacional entre los países y al manejo austero del gasto público (Beck, 1998: 64-65).

En términos de creación de política social, el Estado relega el objetivo de equidad como principio para la implementación de políticas sociales y lo sustituye por el objetivo de la eficiencia. Este cambio de objetivos de las políticas públicas le da un carácter residual. Además, la reestructuración en la asignación de recursos ante las crisis económicas, donde se privilegia la idea del Estado “desregulado” y con el objetivo de estabilizar la economía, hace que se modifiquen los contratos sociales hacia una administración de los riesgos sociales por parte de los mercados y los individuos.

Para los países en vías de desarrollo, en especial América Latina, la transformación de la economía y del papel del Estado está enmarcado por i) las recurrentes crisis económicas, ii) la condicionalidad de ayuda por parte de los organismos internacionales para la estabilización económica y, iii) la implementación de políticas de ajuste estructural¹⁰ que llevan a un cambio en el modelo económico (Bulmer, 1996: 10).

La crisis de la deuda externa en los años 80 marca el final del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en América Latina. Las economías, orientadas principalmente a la demanda interna, con un estricto control del tipo de cambio, protecciones arancelarias y una amplia participación del Estado en la industria, ceden ante la severidad de las crisis económicas, el déficit crónico en la balanza de pagos y, la elevada deuda externa contraída en los últimos años de la década de los 70, época que se caracterizó por la abundancia de préstamos internacionales a bajas tasas de interés debido a la abundancia de petrodólares.

Al subir la tasa de interés a principios de los años 80, América Latina se convirtió en un exportador neto de capital, debido a la combinación del peso de la deuda externa, la elevación de las tasas de interés y la depreciación del valor de las exportaciones. Estos factores llevaron a que los países de la región reestructuraran su deuda externa o declararan una moratoria en los pagos (Huber, 1996: 160). La crisis de la deuda no sólo aquejó a América Latina. Para el año 1983, veintidós países en desarrollo estaban en proceso de reestructurar su deuda externa (Urzúa, 2000: 68).

¹⁰ Cabe hacer la siguiente precisión: las políticas de estabilización y ajuste impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) tienen como objetivo la contracción de la demanda vía reducción del gasto público, un aumento en la recaudación fiscal y, un alza en el tipo de cambio que hace que se eleven los precios internos y suban las exportaciones (Cortés, 2000: 18). Las políticas de ajuste estructural, por otra parte, impulsadas por el Banco Mundial, comprenden las medidas conocidas como el “consenso de Washington”, que se detallan más adelante y que implican el reordenamiento del modelo económico.

En México, en la década de los 80, se aplicaron las medidas de estabilización y ajuste como resultado de la caída del precio del petróleo (1981), la fuga de capitales nacionales, la suspensión de créditos externos y la moratoria declarada del pago de la deuda en agosto de 1982 por noventa días. El FMI y México firmaron un convenio de ayuda para solventar el déficit en la cuenta corriente y controlar la inflación. Las políticas de contracción de la demanda se tradujeron en un aumento en la recaudación fiscal y una reducción en el gasto con respecto al PIB que provocó el despido de servidores públicos y un proceso devaluatorio de la moneda (Cortés, 2000: 20).

En la crisis de la deuda en México se puede identificar claramente el cambio hacia la hegemonía del mercado. Mientras que en el modelo anterior los prestamistas asumían las pérdidas si sus inversiones no reeditaban, en el nuevo modelo, el deudor, en este caso el Estado, es forzado –condicionado¹¹– por organismos internacionales y Estados extranjeros a pagar la deuda sin importar los costos en la calidad de vida del país deudor (Harvey, 2005: 29).

Las restricciones impuestas por los organismos internacionales (condicionalidad) a la reestructuración de la deuda, así como al acceso de los préstamos internacionales, es un elemento muy importante en el tránsito del viejo modelo de sustitución de importaciones a la implantación de un “nuevo modelo económico”¹². Así como el entorno internacional crea restricciones en los gobiernos para actuar en política, en los países en vías de desarrollo debe agregarse las restricciones impuestas por los organismos internacionales que erosionan el papel del Estado y, por ende, el margen de maniobra para diseñar políticas sociales (Yeates, 2002: 70).

¹¹ La severidad de la crisis económica, las presiones inflacionarias y los déficit crónicos en la balanza de pagos, hacían necesario replantear el rumbo de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, las condiciones de los paquetes de ayuda exigidos por los organismos internacionales (primero el FMI y después el Banco Mundial), tenían un claro sesgo hacia políticas económicas neoliberales consistentes en la liberalización de las restricciones que limitarían el libre funcionamiento de los mercados (Williamson, 1983, Mosley, 1992, Vines y Gilbert, 2004).

¹² “Nuevo modelo económico” es la definición hecha por Bulmer-Thomas al tránsito hacia políticas económicas neoliberales en América Latina (1996).

La condicionalidad impuesta por los organismos internacionales en los paquetes de ayuda que consistían fundamentalmente en la liberación de las restricciones al mercado, no enfrentó mucha oposición en América Latina. Una posible explicación radica en que, en algunos casos, las medidas tuvieron el apoyo de grupos políticos afines a la liberalización de los mercados (exportadores) y al ascenso de una “élite tecnocrática” a cargo de la política económica igualmente afín a la visión de los organismos internacionales (Stalling y Peres, 2000). Asimismo, los efectos de las crisis recurrentes, traducidas en una reducción en el poder adquisitivo, propiciaron que la población fuese menos reticente a aceptar la implementación de medidas de ajuste (Huber, 1996: 161).

El camino hacia la implementación del nuevo modelo económico presenta ciertas particularidades dependiendo del país. Por ejemplo, la sustitución de Gustavo Leigh en Chile, general de la fuerza aérea que, a su vez, era uno de los cuatro miembros de la junta de gobierno encabezada por Augusto Pinochet, marca el final de la política Keynesiana en la dictadura chilena y el comienzo de lo que Harvey considera el primer experimento en la formación de un Estado “neoliberal” con el ingreso de los “Chicago Boys” al frente de la economía chilena¹³ (2005: 7). En otros países no sujetos a férreas dictaduras como la que sufrió Chile y que gozaban de diferentes grados de juego democrático, el proceso de cambio en el modelo de acumulación de capital siguió otros derroteros donde las políticas públicas sugeridas por los organismos internacionales no fueron implantadas con la misma secuencia ni con la misma velocidad. Estas diferencias tienen relación con puntos de partida divergentes de cada país y con las fuerzas relativas de los diferentes actores sociales para frenar o alentar tal o cual medida de la reforma¹⁴.

¹³ Harvey incluso argumenta que la experiencia chilena coadyuvó a aportar la evidencia necesaria que sirviera para el posterior cambio hacia el neoliberalismo en Inglaterra y Estados Unidos en los ochenta: “*Not for the first time, a brutal experiment carried out in the periphery became a model for the formulation of policies in the centre...*” (Harvey, 2005: 9).

¹⁴ Al tomar en cuenta la rapidez y alcance de las reformas, Stalling y Peres (2000) hacen una categorización de los países de América Latina según sus condiciones iniciales, desempeño económico y gobernabilidad. De ahí se desprenden los reformadores radicales (Argentina, Bolivia, Chile y Perú), los reformadores cautos con problemas macroeconómicos (Brasil y México) y los reformadores cautos con condiciones macroeconómicas estables (Colombia y Costa Rica).

De los diversos estudios sobre los efectos de la condicionalidad en los países en desarrollo¹⁵, se retoma la idea de que las decisiones del Estado están mediadas tanto por el entorno internacional de capital y mercado, como por las restricciones impuestas por los organismos internacionales. Bajo estas dos presiones externas, así como ocurre en los países desarrollados, el Estado pierde sus funciones regulatorias y compensatorias (Yeates, 2005: 86).

La segunda etapa rumbo al cambio de modelo económico en América Latina sucede una vez que se han agotado las políticas de estabilización y se procede con el paquete de políticas estructurales que son mayormente conocidas como el “consenso de Washington”. Las medidas han sido sintetizadas por Williamson en tres grandes temas: i) el manejo macroeconómico prudente, ii) la orientación productiva hacia el exterior y iii) el fomento del capitalismo de libre mercado (Williamson, 1990: 18). Dentro del fomento del capitalismo de libre mercado algunos países de América Latina emprendieron reformas encaminadas a la flexibilización laboral, la privatización de la seguridad social y la descentralización (Stalling y Peres, 2000).

La orientación productiva hacia el exterior es, para algunos autores, la piedra angular de las políticas de ajuste (Bulmer-Thomas, 1996: 10). Para lograr una exitosa reorientación del aparato productivo era necesario alcanzar la estabilidad macroeconómica, es decir, la estabilidad en el tipo de cambio y en los precios. A pesar de que existían ejemplos de una exitosa intervención del Estado en los mercados –en los países del este asiático, por ejemplo– las políticas de ajuste para América Latina enfatizaron la reducción del Estado por vía de la disminución del gasto público y la privatización (Huber, 1996: 164).

¹⁵ Desde la creación del Fondo Monetario Internacional, la condicionalidad fue diseñada como un elemento determinante para obtener acceso a asistencia financiera. Con esto se pretendía que los países pudieran implementar las políticas de ajuste necesarias para “operar eficientemente” y así lograr beneficios para todos los miembros (Guitián, 1981: 2). El efecto del condicionamiento como restricción en el margen de maniobra del Estado y su efectividad han sido extensamente estudiados y presentan algunos resultados contradictorios (Bird y Mosley 2004: 302, Mosley 1992: 42).

Adicionalmente, la idea del fomento al capitalismo de libre mercado entraña la idea de reducir la gestión económica del Estado y limitar su acción a las funciones básicas de garante de la seguridad interna e internacional, así como a corregir las anomalías en el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, la falta de recursos financieros en los países golpeados por las crisis económicas hicieron necesario que se promoviera, dentro del paquete de ajuste, el recorte del gasto del Estado vía la privatización y la austeridad fiscal. De esta forma, bajo el argumento que en los países en vías de desarrollo la intervención del Estado en el mercado era excesiva e ineficiente, el empleo formal (servicio público) disminuye, se retira el Estado de su papel regulador, elimina los controles al capital y, comienza la privatización de las empresas públicas y la privatización, en algunos casos, de los servicios públicos (Williamson, 1990: 16).

La combinación de liberalización de mercados con austeridad presupuestaria se tradujo en altos costos para la población. Disminuyó el empleo formal, lo que afectó desproporcionadamente a los empleados públicos, mientras que las reducciones presupuestarias afectaron de igual forma el gasto social. Las cargas de los sistemas de pensiones, junto con una serie de otros factores, originaron crisis profundas en los sistemas de seguridad social y el poco a nulo gasto en inversión social afectó la ampliación y mantenimiento del aparato social – hospitales y escuelas (Huber, 1996: 164).

El gasto social no se recuperó hasta los años 90 en América Latina. Según Stalling y Peres (2000), esta recuperación se debe tanto a la estabilidad macroeconómica alcanzada como a la nueva postura del Banco Mundial en torno a la inversión en capital humano (educación y salud), considerado por este organismo como un elemento central para generar mayor productividad, crecimiento económico y reducir la desigualdad.

Si bien en los países en vías de desarrollo la creación de un modelo de bienestar presenta una génesis y desarrollo diferente a los países industrializados, al final de la ronda de políticas de ajuste, las presiones financieras y la ideología cristalizada en el Consenso de Washington, hacen necesario reformar las

instituciones y políticas sociales en concordancia con el nuevo modelo económico. En particular, las reformas sociales se orientaron preferentemente a la descentralización de los servicios sociales o su privatización. Desde la lógica de los responsables de promover e implementar estas políticas, sólo la correcta aplicación de la liberación de los mercados y la privatización propiciaría un incremento en la inversión y, por ende, en la productividad, lo que a su vez se traduciría en un desarrollo económico sostenido. Este argumento recupera la red teórica sobre los efectos “goteo” del crecimiento en Lewis y la “hipótesis de Kuznets” sobre desarrollo y desigualdad, para sostener la premisa ideológica sobre las virtudes de un Estado reducido (Stiglitz, 2002: 78).

Según estas ideas, el Estado sólo debe concentrarse en abrir los mercados a la libre competencia y dejar al individuo la responsabilidad de adecuarse a la nueva realidad económica. Es decir, lo que comenzó como un conjunto de políticas económicas para salir de la crisis, se tornó en un elemento ideológico que se contrapondría al Estado de Bienestar tanto en países industrializados como en países no industrializados¹⁶.

2.2 Ciudadanía social, estados de bienestar, administración del riesgo y políticas sociales

La idea de creación de ciudadanía social está estrechamente ligada a los tres momentos de creación de ciudadanía en Marshall (Marshall, 1975; Titmuss, 1974). En la Revolución Francesa se sientan las bases de los derechos civiles, en el siglo diecinueve surgen los derechos políticos y en la segunda mitad del siglo veinte se consolidan los derechos ciudadanos.

¹⁶ Debe señalarse que las reformas estructurales no fueron aplicadas de igual forma en América Latina (Barba 2004:19). La velocidad y dimensión de aplicación de las medidas corresponde en gran parte a las resistencias que se encontraban los operadores políticos. Así, se inician medidas de ajuste en aquellos sectores donde las organizaciones sindicales y la sociedad opondría menor resistencia.

“La ciudadanía social es la serie de derechos y obligaciones que permiten a todos los miembros participar en forma equitativa de los niveles básicos de vida de la comunidad” (Roberts, 1998: 38). El derecho a bienestar y recursos económicos implícito en la definición de ciudadanía social, lleva a dos ideas fundamentales para entender el cambio en la política social: i) que la ciudadanía no sólo se define en términos del estatus político y civil de un individuo, también es un derecho social y ii) que ésta se contrapone a la noción neoliberal de que el estatus económico y social de un individuo está regido por el mercado (Plant, 1998: 58).

La ciudadanía social así concebida está claramente ligada a la idea de justicia social, donde los ciudadanos no sólo están escudados del mercado en términos de aprovisionamiento de un bienestar, sino también sus obligaciones se tornan “positivas” con respecto a generar políticas redistributivas (Plant, 1998: 60). Es entonces un “mecanismo poderoso y necesario que permite lograr la integración social ante desigualdades creadas por las economías de mercado” (Roberts, 1998: 39).

Desde la perspectiva de la ciudadanía social, las políticas sociales no deberían solucionar problemas de corto plazo. Éstas deben estar encaminadas a dotar al individuo de medios duraderos para evitar la dependencia económica y social (Roberts, 1998: 48). Como se ha señalado, en el antiguo pacto social uno de los valores era la equidad que, aunado al proceso de democratización, se tradujo en la consolidación de la ciudadanía social, de ahí que se establecieran derechos ciudadanos protegidos por el Estado por medio de legislación y políticas sociales (Esping-Andersen, 1996: 1).

Estado de Bienestar se refiere a los arreglos institucionales seguidos por sociedades en búsqueda de trabajo y bienestar (Esping-Andersen, 1999: 34-35). De estos arreglos institucionales entre Estado, mercado y familia se derivan las acciones de política social que se emprenderán. Es así que en la “época de oro” de la consolidación de los Estados de Bienestar, en referencia a los países industrializados, cuando el crecimiento económico no era antagónico al

mantenimiento de la seguridad social, se desarrollaron diferentes formas de abordar las políticas sociales (Esping-Andersen, 2001; Huber, 2002).

Es por esto que, un primer criterio para diferenciar a los Estados de Bienestar está dado por la elegibilidad al sistema de protección. En contraposición con la idea de un Estado de Bienestar que se gesta bajo los criterios de equidad y creación de derechos sociales, en una división corporativa del Estado de Bienestar (de estilo *bismarkiano*), la elegibilidad no dependerá de la ciudadanía sino de la relación que guarde el individuo con el mercado laboral; por ejemplo, los asalariados, los empleados públicos y los maestros.

El criterio de elegibilidad permite ubicar, en grandes rasgos, cuál será el alcance de la política social. Cuando se desprende de un arreglo donde el sujeto beneficiado es el ciudadano predominará el carácter universal en la política social, mientras que si su elegibilidad depende de su relación con el mercado laboral se observarán beneficios estratificados que dependen de la posición de los sujetos en el mismo¹⁷.

Esping-Andersen (1990) al incorporar otros criterios al estudio del Estado de Bienestar en países que integran la OCDE, como “la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales” (Barba, 2004: 10), da cuenta de su función de redistribución. Es decir, la movilidad y articulación de las políticas de protección en el empleo y la familia y, por ende, su vinculación con las políticas sociales y la creación de ciudadanía.

Según los contextos nacionales caracterizados por diversas variables estructurales y puntos de partida, los países se conglomeran en tres *clusters*: i) Estado de Bienestar liberal o residual, ii) Estado de Bienestar conservador o

¹⁷ Sin embargo, debe considerarse que esta clasificación parte del análisis de facto de la cobertura en protección social. Puede coexistir una legislación incluyente e incluso un carácter universal en los esfuerzos del Estado por proporcionar cobertura social con un régimen de bienestar estratificado, donde la cobertura depende del poder de negociación de grupos sociales con el Estado, como en el caso de algunos países de América Latina.

corporativo y iii) Estado institucional o socialdemócrata¹⁸. En el Estado de Bienestar liberal y conservador existe mayor intervención del mercado en la provisión de servicios sociales que en los Estados de Bienestar socialdemócratas, en los que el mercado juega un papel marginal (Esping-Andersen, 1990: 3).

El carácter de la política social es residual en el caso liberal, en el que la acción del gobierno está constreñida a individuos que no cumplen con los requisitos para insertarse en el mercado; por ejemplo, inversión en capital humano. Lo “social” está enmarcado principalmente al riesgo de pobreza, que es visto como un problema individual y no un problema sistémico. Por ende, estas acciones están encaminadas a corregir las externalidades del mercado para insertar a los individuos en los mercados de trabajo al aplicar medidas que no desalienten su participación (Barba, 2004: 11).

El Estado de Bienestar conservador, basado en la experiencia histórica de los países de Europa occidental continental donde las instituciones públicas distribuyen los beneficios, se caracteriza por un manejo diferenciado de la asistencia que se basa en criterios de clase o estatus político. Desde el punto de vista de la estratificación social, si bien se atenúan algunas desigualdades, son las alianzas de grupos sociales con el Estado el elemento que determina la asignación de beneficios diferenciados.

Es en el tipo de Estado de Bienestar institucional, basado en la experiencia social demócrata escandinava, donde mejor se presentan los elementos que componen un sistema universal de políticas públicas generadoras de derechos ciudadanos. A pesar de las diferencias creadas por los mercados, “lo social” es visto como una responsabilidad colectiva que debe garantizar la ciudadanía plena por medio de un nivel mínimo de bienestar.

¹⁸ La clasificación de Estados de Bienestar de Esping-Andersen no está exenta de críticas (Huber y Stephens 2001: 85). Su mérito principal es presentar una categorización que ordene múltiples dimensiones y señalar que los puntos de partida de los países son importantes en el estudio de los Estados de Bienestar. Entre las dimensiones que se han incorporado al estudio de la formación de los Estados de Bienestar para hacer una clasificación más robusta se encuentran: características del mercado de trabajo, familia, administración de riesgos y; características sociopolíticas del Estado, entre otras.

Cabe mencionar que en la formación de los Estados de Bienestar no se asume un carácter evolutivo. Las diversas experiencias nacionales dependieron de los puntos de partida y de variables estructurales (Esping-Andersen, 1996; Castel, 2004: 42). Por ejemplo, la transformación de la regulación laboral, producto de la globalización de los mercados mundiales, en los últimos treinta años en Inglaterra y Francia difiere en alcance y temporalidad. Mientras que el gobierno de Thatcher –que salía de una crisis económica severa– tuvo mayor margen de maniobra para restar poder a los sindicatos y empujar un paquete agresivo de privatización, en Francia –donde la idea de derechos ciudadanos está más arraigada: modelo corporativo– los cambios a las prestaciones laborales han sido más difíciles de consensuar con la sociedad civil (Harvey, 2005: 59).

Para el caso de América Latina la conformación de los Estados de Bienestar no se acopla fácilmente a la tipología de Esping-Andersen. De aplicarse directamente esta caracterización de los Estados de Bienestar a América Latina, se argumentaría que los países de la región se concentran principalmente en el tipo corporativo, con beneficios diferenciados según grupos sociales y, que la transformación económica los ha acercado a la clasificación residual.

Algunos autores advierten sobre utilizar sin reservas esta clasificación de Estados de Bienestar para el caso latinoamericano. En particular se ha señalado que su aplicación mecánica omite la realidad histórica de la región, ha seguido un proceso distinto de industrialización a los países europeos y no da cuenta de factores nacionales como lo es la raza o etnia. Asimismo, se ha planteado que asumir que la región es homogénea es una premisa inválida (Barba, 2004: 13-15).

Del debate que se ha producido en América Latina para evaluar la pertinencia de las tipologías de sistemas de bienestar a la realidad local, diferentes estudios han resaltado la relación entre distintos regímenes políticos y la formación de alianzas o concesiones con distintos grupos sociales (Roberts, 1996; Filgueiras, 1999; Huber y Stephen, 2001; Martínez, 2006). Los diversos autores coinciden en que las trayectorias nacionales importan en la conformación, el mantenimiento y el desmantelamiento de los Estados de Bienestar.

Del esfuerzo por tipificar los Estados de Bienestar en la región realizado por Mesa-Lago (1991) –a partir de sus evoluciones y diferencias: países pioneros, intermedios, tardíos–, Filgueiras (1999) propone una clasificación que toma en cuenta las dimensiones de cobertura, rango, calidad del servicio y distribución sectorial del gasto.

De esta tipología se establecen tres categorías: i) el universalismo estratificado, ii) los regímenes duales y iii) los regímenes excluyentes. En la primera categoría se encuentran los países que en los años 70 lograron mayor cobertura, rango y desmercantilización de la protección social (Argentina, Chile y Uruguay). En el otro extremo se encuentran los regímenes excluyentes donde las desigualdades de cobertura y calidad son altas (Bolivia, Honduras y Salvador). Por último, los regímenes duales (Brasil y México) donde existe gran heterogeneidad en la cobertura y calidad marcada por el proceso de desarrollo que implica que la población rural obtenga una protección diferenciada de la población urbana o, no sea incluida en la red de protección la población inserta en los mercados informales.

En lo concerniente al cambio en la provisión de servicios sociales en la región debido al proceso de transformación de la economía, si bien se aprecia un cambio hacia una lógica de Estado de Bienestar liberal con políticas sociales residuales, no debe perderse de vista que incluso las medidas de ajuste y reestructuración económica en la región han tenido una temporalidad e intensidad distinta según los países. Visto desde el punto de vista regional, “la aplicación de agendas de reforma económica y social semejantes en distintos casos” produce resultados diversos (Barba, 2004: 13).

Sin embargo, de este esfuerzo por caracterizar la formación de los Estados de Bienestar en la región, sin perder de vista las críticas a una aplicación mecánica de la experiencia de los países industrializados, cabe señalar que la transformación de la economía de la que se desprende la “crisis del bienestar”, tanto en los países industrializados, como en los países en desarrollo, deviene en regímenes de bienestar “selectivos” donde el Estado juega un rol cada vez menor

en la provisión de servicios y donde las fronteras de responsabilidad de éste con la población sólo se justifica cuando interfiere con el crecimiento económico y cuando las desigualdades y discriminación atentan contra el orden público (Ratinoff, 1999: 45).

Detrás del desmantelamiento del papel del Estado en la procuración de servicios sociales, está un cambio en la concepción de cuáles son los riesgos sociales que enfrentará la sociedad y de quién es la responsabilidad de administrarlos. En un entorno socioeconómico de profunda transformación, el objetivo de justicia social de las sociedades de la posguerra fue relegado por incompatible con el objetivo de crecimiento económico, de desarrollo e incluso – para la ideología neoliberal- de las libertades individuales¹⁹. La política social, en términos neoliberales y como expresión de las acciones del Estado para resolver las demandas de la ciudadanía, se reduce a integrar a los individuos al mercado por medio del aprovisionamiento de competencias (capital humano) y a paliar las externalidades negativas que la transformación de la economía pueda traer a grupos sociales específicos.

Más aún, a la matriz de riesgos sociales que eran objeto de la política social antes del Estado minimalista, se han incorporado nuevos riesgos sociales que a la par del proceso de globalización se han internacionalizado²⁰. El aumento de incertidumbre creada por el proceso de globalización da paso a la idea de la “sociedad del riesgo” (Beck, 1992; Giddens, 1993), donde la responsabilidad de administrar estos riesgos ya no corresponde al Estado. Es decir, detrás de la

¹⁹ La incompatibilidad entre justicia social y crecimiento económico se relaciona con la idea de que en un régimen autoritario no es necesario “gastar” en política social (Huntington, 1968). Sin embargo, en la experiencia mexicana hubo crecimiento económico con gasto en políticas sociales. Si bien incompleta, se empata a la idea de Estado Benefactor mexicano, los años de la industrialización, por sustitución de importaciones que propician un crecimiento de la economía. Przeworski y Vreeland (2000), han mostrado, por medio de un modelo de cooperación binacional, que la aplicación de las medidas de ajuste lleva a un crecimiento negativo sostenido de la economía con el retiro del Estado. Desde la perspectiva económica dominante, el excedente que se utiliza para gasto social propicia que exista menor inversión y, por ende, menor crecimiento económico. Sin embargo, no sólo se trata de un *trade-off* entre gasto público e inversión, debe también incluirse la calidad de la inversión y su tasa de retorno al considerar el crecimiento económico.

²⁰ Sirvan de ejemplo las preocupaciones ambientales globales como el calentamiento global o los accidentes nucleares.

transformación de la relación Estado-Mercado-Sociedad, expresada en políticas sociales de naturaleza restringida y transitoria, está la idea de que los riesgos deben ser asumidos primariamente por la Sociedad.

El concepto de riesgo²¹ en la sociología contemporánea surge del análisis de la modernidad donde se rompe con las certidumbres de las sociedades premodernas para dar paso a un “futuro incierto”, la separación entre espacio y tiempo en las relaciones sociales (Giddens, 1993), así como del estudio de la profundización del desarrollo del capitalismo en nuestros días y el surgimiento del riesgo como un elemento estructural de la sociedad (Beck, 1992).

Al considerar la acción social en el concepto de riesgo es posible incorporar nuevos riesgos producto del proceso de modernización y, hacerse preguntas sobre quién o qué gestiona los riesgos en la sociedad. De los diversos riesgos que enfrenta la sociedad en su conjunto en la era de la globalización, se rescata la idea del riesgo social, definido como “los acontecimientos que comprometen la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social” (Castel, 2004: 35).

La concomitancia entre crecimiento económico, bienestar e igualdad tiene por detrás la idea de que el destino individual puede tener consecuencias sociales. Es decir, los riesgos pobreza, desempleo y discapacidad, son gestionados por la colectividad. La decisión sobre cuáles riesgos individuales deben ser asumidos como riesgos sociales está dada por el simple reconocimiento de la sociedad (intolerancia social a la pobreza) o por el reconocimiento de que las fuentes de riesgo, a medida que la sociedad se torna más compleja, están fuera del control

²¹ El riesgo va más allá de las amenazas exógenas al individuo o a la sociedad. Por ende es pertinente la diferenciación entre el concepto de riesgo y el concepto de peligro. El peligro –o amenazas– están fuera del control social, incluso cuando éste no tiene un elemento “natural”. Más aún, si el sujeto o el grupo lograsen “domesticar el peligro”, entonces éste deviene en riesgo (Goudsblom, 1992). Es decir, una vez que a la amenaza se incorpora la acción social deviene en el concepto de riesgo (Luhmann, 1998). De ahí que la tesis de Beck sea que el riesgo es un “hecho cotidiano, ...consustancial al funcionamiento de las sociedades contemporáneas [producto de] las estrategias y acciones de los agentes sociales” en su entorno (Mora, 2003: 644).

del individuo. De esta forma, los riesgos individuales devienen riesgos sociales²² (Esping-Andersen, 1999: 36).

Del pacto entre capital, mano de obra y Estado, producto de la condición salarial²³ en las sociedades europeas, se desarrolla una nueva propiedad que será el equivalente social de la propiedad privada (Castel, 2004: 44). Las protecciones sociales pueden ser vistas como una propiedad social que tiene el objeto de reducir riesgos. Por ejemplo, Castel hace el símil entre la jubilación, como propiedad social y, el beneficio de la renta en el extremo de la propiedad privada. Mientras se sostenga el papel del Estado en el mantenimiento de la propiedad social y se conserve la dinámica del mercado de trabajo, entonces es posible mantener la estructura del Estado de Bienestar.

Relacionar el concepto de propiedad social con la red de protección social para controlar los riesgos sociales lleva a identificar dos procesos estructurales de la gestión del riesgo en la “época de oro” de los Estados de Bienestar, estos son la desmercantilización y la desfamiliarización del riesgo. La gestión de los riesgos sociales a cargo del Estado significa que éste absorbe las responsabilidades que antes estaban asignadas a la familia y al mercado (Esping-Andersen, 1996). Un elemento más que distingue Esping-Andersen en el proceso de asalarización en la sociedad y la creación de una red social de protección es la forma en cómo la misma dinámica laboral hace que las funciones antes encomendadas al hogar

²² Los riesgos sociales son categorizados por Esping-Andersen (1996: 40) en riesgos de clase, riesgos del curso de vida y riesgos intergeneracionales. Con esta clasificación se quiere resaltar que los individuos están expuestos a diferentes riesgos según su grupo social y el momento del ciclo de vida en que se encuentren y, que éstos pueden ser transmitidos a las generaciones futuras.

²³ La pregunta principal en el planteamiento de Castel (2004: 41), que se concentra en lo que denominará el tránsito entre trabajo y “empleabilidad”, es cómo se desarrolla la protección (gestión de riesgos) en la sociedad moderna. Identifica dos procesos que hacen que el manejo del riesgo sea colectivo en lugar de individual. Estos son: i) las protecciones a los riesgos derivados del trabajo y ii) la construcción de la “propiedad social”. La condición salarial forma una base de recursos económicos y garantías que no existían en una etapa anterior. Los trabajadores, en particular los agricultores, estaban expuestos a riesgos que podían afectar su ingreso. De esta forma el trabajo deviene “empleo”, y pasa de ser un contrato mercantil entre el capital y la mano de obra a un contrato con garantías no mercantiles que son protegidas por el Estado (Castel 2004: 43). Asimismo, la organización del trabajo coadyuva a que las protecciones sociales al trabajo puedan tener un alcance más amplio. Es decir, la asalarización es compatible con la idea predominante de formar una sociedad más igualitaria.

pasen al Estado –en particular con la entrada paulatina de las mujeres a la fuerza de trabajo. El término “desfamiliarizar” se refiere, entonces, a la creación de políticas sociales donde el riesgo deja de ser administrado por la familia y pasa al Estado. Un ejemplo es el tiempo concedido para la maternidad y las guarderías.

“Desmercantilizar” el riesgo social tiene como primer referente teórico el trabajo de Polanyi (2003) sobre la provisión de beneficios sociales cada vez más alejados del nexo con el mercado (Esping-Andersen, 1996: 43). De los dos conceptos de “desfamiliarización” y “desmercantilización” de los riesgos sociales Esping-Andersen funda sus categorías de Estados de Bienestar. De esta manera el papel que juega el mercado en la gestión del riesgo y cuánto absorba el Estado (en la desmercantilización del riesgo) diferencia la categoría social demócrata de la conservadora.

En relación con el alejamiento del Estado como administrador de riesgo, Castel (2004: 59)²⁴ argumenta que es el resultado de los cambios en la dinámica de los mercados de trabajo, producto del proceso de globalización. Atrás de esta idea está el argumento de Beck (2000) de que se “desestandariza” el trabajo. Es decir, se pasa de un modelo Fordiano de cadena de producción a medidas de flexibilización laboral.

Al retraerse el Estado por problemas presupuestarios y para concentrar sus funciones en la vigilancia del libre mercado, la formada “propiedad social” pasa ahora a ser administrada por los mercados. El proceso de privatización, como se señaló anteriormente, puede ser visto como la re-mercantilización de la propiedad social. Su justificación ideológica recae en el argumento de que los mercados pueden administrar los riesgos sociales de forma más eficiente.

²⁴ Para Castel no es posible regresar a las antiguas formas colectivas de protección social ya que los riesgos sociales como una acción colectiva en manos del Estado estaba fundada en una organización particular del capitalismo y una idea particular de Estado-Nación (Castel, 2004: 84). Para algunos autores, la respuesta está en trascender la visión derrotista de la globalización y analizar los riesgos sociales desde una perspectiva transnacional donde las políticas sociales igualmente tengan un alcance transnacional (Yeates, 2005; Mkandawire, 2001).

Un segundo elemento de cambio en la administración del riesgo tiene que ver con el tránsito de la responsabilidad de vuelta al individuo y la familia. Es decir, desaparece el elemento colectivo del riesgo social que formaba la idea de integración social. La lectura neoliberal de la “sociedad del riesgo”, consecuencia de la modernidad, da paso a una visión en la que el riesgo es un “reconocimiento del valor del individuo” (Kessler citado en Castel, 2004: 82). Es decir, la competencia por conseguir empleos, bajo la visión neoliberal, hace que los trabajadores se tornen responsables de su carrera profesional, empresarios de sí mismos (Castel, 2004: 60). Entonces, el individuo se enfrenta ante el mercado en condiciones más desiguales al perder en su contrato laboral las garantías no mercantiles que le otorgaba el antiguo sistema de protección.

Aunque se reconoce que el argumento expuesto por Castel tiene mayor relevancia para las sociedades asalariadas, lo que debe resaltarse es la idea de que el individuo se enfrenta solo ante los riesgos sociales. En respuesta a la explosión de riesgos sociales en la sociedad moderna surge la privatización de los “seguros” (protección de los riesgos) y la individualización de las estrategias para prevenirlos. De ahí que la respuesta post-industrial a la individualización de riesgos lleva a la privatización y la implementación de políticas que brinden las capacidades necesarias a los individuos para que enfrenten el mercado.

La transformación del Estado Benefactor no sólo implicó el paso de políticas universales a focalizadas, de acciones estatales orientadas a la transformación de la población en ciudadanos a acciones racionales, donde la racionalidad se limita a la eficiencia y a la eficacia económica que dan pie natural a la evaluación de la política social del Estado contemporáneo, sino también dio lugar a la privatización y mercantilización de los antiguos riesgos –que fueron asumidos por el Estado en el pasado– a los que se agregan los que surgen de las entrañas mismas del proceso de globalización y de mercantilización en todos los ámbitos de las sociedades contemporáneas.

La racionalidad es elemento conductor que muestra el cambio en las políticas sociales y parte de la transformación económica a una nueva gestión de riesgos de donde el Estado se aparta.

El concepto de racionalidad, cuyo referente teórico es la obra de Max Weber, se utiliza como la lógica que envuelve discursivamente o en términos instrumentales, el diseño de la política social. De las múltiples acepciones que tiene el término en la obra de Weber aquí se rescata la racionalidad como el “dominio instrumental de la realidad y la adaptación pragmática al mundo a través de un esquema de medios afines”, que de manera más específica se refiere a la racionalidad instrumental. De igual forma, se emplea el concepto de racionalidad sustantiva, referida a la esfera económica, como la “distribución de recursos de acuerdo con un criterio de equidad” (Gil-Villegas, 1984: 37-41).

De esta manera, se puede tipificar la racionalidad en el diseño de las políticas sociales entre una racionalidad política y una racionalidad tecnocrática. La primera se relaciona más con el concepto de racionalidad sustantiva ya que, si bien existe una lógica instrumental que será activada por medios políticos, se acerca más a la formación de un criterio de redistribución. La racionalidad tecnocrática²⁵ se relaciona más con la racionalidad instrumental de Weber al predominar “el uso de técnicas eficientes” para lograr los fines.

La racionalidad tecnocrática, como referente ideológico, plantea la importancia de la eficiencia en el empleo de los recursos en el diseño de políticas sociales. El referente ideológico que subyace en la explicación de las transformaciones económicas también subyace en la idea de que son los mercados y no el Estado los que mejor administran los recursos. Sobre esta base conceptual se erige la idea de racionalidad tecnocrática que en sí misma contiene la oposición al Estado de Bienestar al mercantilizar las funciones que antes eran

²⁵ El concepto de racionalidad tecnocrática ha sido definido como “la versión más avanzada del racionalismo moderno... [donde se] niega legitimidad a cualquier concepto que no encaje en un modelo de racionalidad de medios y fines” (Wallerstein, 2001: 94-95). Asimismo, se ha asociado con la idea de la transformación de las instituciones de una gestión pública burocrática (racionalidad normativa en términos de Weber) a una gestión gerencial donde el lenguaje común es la formalización y medición de los fenómenos sociales (Vargas, 2004: 22; Márquez, 2004: 1).

concebidas como tareas del Estado, lo que reduce el margen de acción del gobierno (Castel, 2004; Bunge, 1999).

El principio redistributivo del antiguo modelo de bienestar que se sustentaba en el pacto entre capital y mano de obra en el seno del Estado Benefactor en los países industrializados, o en los ideales liberales en países de América Latina, cede a los principios de eficiencia y cobertura de las políticas sociales. Es decir, el cambio en el rol del Estado, tiene entre sus consecuencias que la política social deja de ser una política de integración de masas que garantice derechos ciudadanos (Castel, 2004; Fitoussi y Rosanvallon, 1997; Rosanvallon, 2000). La política social deviene entonces en una herramienta para dotar a ciertos individuos, con base en necesidades o méritos, de competencias y capacidades que les permitan generar los recursos necesarios para acceder a una economía regida por el mercado. En términos laborales ello está en la base del auge de la discusión sobre las condiciones que determinan la “*empleabilidad*” y su vínculo con la política social, circunscrita ahora a los programas de focalización (Pérez Sáinz, 1994).

El elemento de negociación y formación de alianzas que fueron importantes en la consolidación de los Estados de Bienestar ha sido criticado en la nueva conformación tecnocrática de la política social por ser ineficiente en términos presupuestarios. Es decir, la nueva política social privilegia la asignación de recursos con base en criterios técnicos-burocráticos en lugar de criterios de asignación políticos (negociación entre actores). Asimismo, el espacio de delimitación de opciones en materia de política social deja de ser una tarea exclusiva del Estado y es ahora compartida por los organismos internacionales que dictan las pautas técnicas a seguir (Barba, 2004: 15).

Los partidarios del Estado reducido sostienen que de no aplicarse esta racionalidad tecnocrática, basada principalmente en la teoría económica, en la implementación de política social, se obtendrían menores tasas de crecimiento económico y por tanto menor bienestar.

Una expresión del cambio hacia la “racionalidad tecnocrática” en las políticas sociales puede encontrarse en la cada vez mayor exigencia de que los impactos de las políticas sociales sean evaluados. Incluso, en el caso mexicano, la evaluación de impacto es ya una obligación del Ejecutivo para todos los programas de gobierno²⁶. En la actualidad ya no basta saber si los recursos fueron ejercidos (evaluación de procesos); ahora es necesario cuantificar el efecto del programa respecto de los objetivos planteados²⁷.

Los adherentes a la “racionalidad tecnocrática” argumentan que los esfuerzos del Estado en la aplicación de las políticas sociales universales ocasionaron en el pasado que los recursos públicos fueran manejados de manera poco eficiente. La ineficiencia en la asignación de recursos se traducía en efectos diferenciados sobre la población y en políticas regresivas. Además, se critica que la predominancia de la racionalidad política sobre la tecnocrática implicó la constitución de una serie de distorsiones, lo que privilegió la conformación de clientelas electorales como forma de integración social subordinada, más que la solución de los problemas sociales desde su raíz misma.

Sin embargo, si la racionalidad tecnocrática es ahora un elemento constitutivo de la política social, ella no está exenta de las presiones políticas que predominaban antes del cambio como pretenden sus defensores. Si la estratificación de beneficios en el viejo modelo servía para conseguir alianzas entre posibles votantes, las nuevas políticas sociales transitorias y focalizadas no están exentas de ser manejadas para fines políticos y las decisiones tomadas en

²⁶ El 30 de marzo de 2007 fueron publicados en el DOF los “Lineamientos generales para la evaluación programas federales de la administración pública federal” por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En los considerados se señala que la evaluación de los programas y presupuestos deben ser “evaluados y monitoreados, a fin de fomentar una gestión basada en resultados” (DOF 30/03/2007).

²⁷ Con esto no se pretende dejar argumentar en contra de la evaluación de impactos en la política social. Lo que se quiere puntualizar es que su implementación parte de dos premisas ideológicamente sustentadas en la mercantilización de las antes tareas del Estado: i) que el diseño e implementación de la política social está solamente sustentada en elementos técnicos y ii) que al ser escasos los recursos deben minimizarse los errores de inclusión (otorgar recursos a no elegibles).

su implementación no siguen lineamientos puramente técnicos (Levy 2009; Dresser, 1997; Bertranou, 1993; Laurell, 1991).

El último rasgo constitutivo del cambio en las políticas públicas se refiere a la cobertura. Si bien no es posible sostener que algún modelo de bienestar está o haya estado perfectamente universalizado o perfectamente focalizado (Mkandawire, 2001), la transformación de la política social ha llevado a privilegiar las políticas focalizadas sobre las universales.

La focalización, desde una visión de racionalidad tecnocrática, se plantea como solución a los problemas de la política social universal imbuida en una lógica de racionalidad política que mantiene los pactos corporativos.

Las políticas focalizadas tienen un elemento de transitoriedad que tiene que ver con la función residual que ahora toma el Estado, como gestor de capacidades para incorporar al individuo al mercado. En América Latina, el elemento de transitoriedad en las políticas sociales focalizadas parte de la idea de que para abordar exitosamente la “fase tres”²⁸ del nuevo modelo económico se requieren dos supuestos políticos.

El primero se refiere a una noción de “trato justo”²⁹ por parte del gobierno que se traduzca en políticas sociales focalizadas para grupos vulnerables (pensionados, jefas de familia y pobres rurales, entre otros). Incluso en la concepción inicial de las políticas de ajuste, se daba por hecho que algunos grupos soportarían de forma desproporcionada los efectos del ajuste. Por lo tanto era necesario que el gobierno diera una señal clara de que estos grupos “no deberían esperar por siempre” a que surtieran efecto las medidas al implementar, no sólo las políticas focalizadas transitorias, sino también una política fiscal redistributiva. Sin embargo, la reforma fiscal, así vista, no fue aplicada en la región.

²⁸ En términos del Consenso de Washington, la fase tres se refiere al desarrollo sustentable producto de la estabilización económica y la implementación de las políticas de ajuste.

²⁹ Traducción de *fair deal*

El segundo supuesto político detrás de la focalización rescata la idea de capital social de Putnam (1993) donde se requiere de cierto nivel de cooperación en la sociedad y la vida política (redes de cooperación o redes cívicas basadas en la cooperación, la confianza y la reciprocidad) para que pueda mantenerse el desarrollo (Bulmer, 1996: 6). Esto va a la par del argumento de Marshall de que la ciudadanía social depende de la “existencia de relaciones sociales y de un sentido de identidad y obligación común”, donde el Estado es el mejor capacitado para dotarla (Roberts, 1998: 48).

A favor de la focalización en las políticas sociales se argumenta la asignación eficiente del gasto público en un contexto donde, por diversas razones –entre ellas las crisis económicas recurrentes en América Latina– ha predominado la escasez de los recursos económicos en manos del Estado. Sin embargo, algunos autores han señalado que el mismo intento de focalización hace que se eleven los costos de manejo de los programas y que lleguen menos recursos a la población objetivo (Sen, 1995; Cornia y Stewart, 1993).

A medida que el desarrollo sustentable no llega a concretarse en América Latina, las políticas focalizadas pierden su elemento de transitoriedad. Igualmente, la dificultad de crear una reforma fiscal que aumente la base tributaria e incremente los impuestos de los deciles superiores no ha acompañado a la puesta en marcha de la política social (Bulmer, 1996: 7).

Las políticas sociales de transferencias condicionadas son el más claro ejemplo de cómo el cambio en la administración del riesgo a los individuos, la mercantilización de los servicios sociales antes ofrecidos por el Estado y la focalización toman un papel predominante en la actualidad. Concebidas bajo una lógica de transitoriedad, escasez de recursos y elegibilidad según méritos (pobre, vulnerable, etc.) han sido promovidas por los organismos internacionales como la solución más eficiente.

Bajo este paradigma de política social los gobiernos deben invertir en capital humano para tener acceso a nuevas pautas productivas y así insertarse con éxito en la nueva división del trabajo. Claramente, esta visión entra en contraposición con un enfoque donde el Estado se concibe primeramente como garante de los derechos sociales de los individuos *versus* una visión de Estado en que las políticas sociales neutralizan los costos en el bienestar de la población debido a la apertura comercial y las políticas de ajuste.

Las políticas sociales de transferencias condicionadas, por tanto, no crean derechos; dependen en gran medida de la categoría social que se pretenda “asistir”. En la retórica de las políticas focalizadas, la asistencia del gobierno dependerá de que el individuo pertenezca a una categoría particular, sea pobre o desempleado. El Estado entonces no atiende a ciudadanos que no satisfacen derechos mínimos consagrados en la Constitución, sino a una población en cierto estado de pobreza, en riesgo o vulnerable. Para Boltvinik y Hernández (1999: 14), los pobres no figuran como “sujetos con derechos” sino más bien como un grupo “socialmente anónimo” para el gobierno que lleva a cabo programas que suplementen el ingreso. El Estado coadyuva a la creación de consumidores y trabajadores antes de coadyuvar a la creación de ciudadanos.

De igual forma, Sen (1995) cuestiona el rol pasivo que se suele asignar a la “población beneficiaria” en la política social focalizada como una de las limitaciones centrales que impide tanto la construcción de un sujeto que participa activamente en la construcción de sus condiciones de vida.

Esto lleva al concepto de “ciudadanía restringida” que se ha señalado como una de las grandes limitaciones de un esquema focalizado de políticas sociales (Roberts, 1998). Las políticas focalizadas deben ser un medio y no un fin de la política social. Debe formar parte de una canasta de medios donde el Estado pueda asegurar los derechos sociales de los individuos.

2.3 Transformación de la política social en México

Existe un nutrido debate en torno a los momentos que definen el desarrollo y características del Estado de Bienestar en México (Barba, 2004; Brachet-Marquez, 2006; Gordon, 1999; Laurell, 1996; De la Garza, 1988). A manera de síntesis y con el fin de ilustrar nuestro argumento, se identifican dos grandes períodos en el desarrollo del modelo de bienestar en México. De los años 40 a los 80 –donde 1982 es el “punto de partida del declive” del sistema de bienestar (Brachet-Márquez, 2006), donde el Estado tiene un carácter tutelar de los derechos sociales, si bien para algunos autores con un claro sesgo autoritario, y una segunda etapa donde la responsabilidad del bienestar queda en manos de los individuos y el mercado.

Así, a pesar de la pretensión de universalidad en las políticas sociales en México –algunos autores las califican como “universalistas fragmentadas o estratificadas”–, la característica que mejor define el modelo de bienestar en México antes del cambio de orientación de la economía es su componente corporativo y estratificado (Brachet-Márquez, 2006). Esto significa que coexisten en el país varios regímenes de seguridad social para diferentes gremios que expresan el esquema de alianzas entre el Estado y los diferentes grupos sociales.³⁰ Cabe destacar que son los elementos de orden político que tienen preeminencia en la racionalidad de la política social. En esta época los elementos tecnocráticos en el diseño e implementación de política social están claramente subordinados a los primeros.

El argumento para el desmantelamiento de las políticas sociales universales en México se ha centrado en la ineficiencia económica y social ocasionada por el predominio de una racionalidad política que conlleva a un modelo populista donde el manejo de la economía está supeditado a intereses políticos. En 1996 “el gobierno federal operaba 19 programas de subsidios alimenticios: 14 dirigidos y cinco generalizados”. Este esquema de políticas sociales ocasionaba que 77% de

³⁰ Para un análisis histórico sobre la génesis, los contenidos y el desarrollo de las reformas sociales en México, véase Brachet (2002).

los recursos se canalizaran a zonas urbanas mientras que se estimaba que 60% de la población pobre se encontraba en zonas rurales (Bazdresch y Levy, 2004: 627) De ahí que la manera de superar las ineficiencias de las políticas sociales que se enfocan principalmente a subsidios a la oferta serían, según este argumento neoliberal, los programas focalizados y los subsidios a la demanda (Levy y Rodríguez, 2004: 205).

Un ejemplo ilustrativo de la transformación de la política social, si se toma en cuenta la integración social, la gestión y su cobertura, son las políticas de reducción de la pobreza en México. El Estado mexicano ha abordado en los últimos 25 años este problema social con variadas políticas públicas. En un primer momento, en los años de “crecimiento con estabilidad” imperaba la visión de Estado como garante de los derechos ciudadanos definidos en la Constitución de 1917, que sustentaba un enfoque abarcador comprendido en la noción de garantizar el “desarrollo social.”

Los años 60 y 70 marcan el auge de las funciones redistributivas y regulatorias del Estado. Durante esta época se establecen instituciones que tratarán de solucionar el problema de alimentación y abasto de la población no incluida en el modelo de bienestar estratificado, por ejemplo: LICONSA, DICONSA, CONASUPO y, con un objetivo más abarcador, se encuentran los programas Caminos de Mano de Obra (1968-1976), el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, 1970-1980) y, la Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1976-1983).

COPLAMAR y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fueron dos grandes innovaciones en materia de política social con el objeto de alcanzar a la población pobre. Su característica principal fue que, más que ser programas específicos en un momento donde las acciones se concentraban en subsidios a la oferta, su objetivo fue servir como un paquete de financiamiento para una variedad de acciones que hicieran uso de la capacidad instalada en los estados (Vilas, 1996; Valencia, 2000).

COPLAMAR surge de un acuerdo presidencial el 21 de enero de 1977. Si bien en sentido estricto es un esfuerzo de coordinación interinstitucional más que una política social, en palabras del presidente López Portillo era un “sistema de optimización de recursos establecidos e identificados por su destino específico: servir a los marginados, al que habrán de concurrir todas las entidades, [ya que] prácticamente todas tienen acción en esta área” (COPLAMAR, 1977: 39). Se argumentaba que para lograr la integración en el desarrollo económico y social del país de las zonas marginadas, se tendría que librar el obstáculo de la descoordinación administrativa. Por ende, se fusionaron 11 organismos que atendían a población marginada, principalmente en el ámbito rural³¹.

Los objetivos específicos de COPLAMAR estaban centrados en la oferta de productos y servicios para la población en zonas marginadas. Cabe señalar que, además de poner el énfasis en la oferta, detrás de esta iniciativa existía el supuesto de integrar a la población marginada en el proceso general de desarrollo económico y social mediante: i) el aprovechamiento del potencial productivo de las zonas marginadas para el aseguramiento de la oferta de servicios alimentarios, ii) la promoción de fuentes de trabajo y productos, iii) la remuneración justa de trabajos y productos, iv) la dotación de servicios de alimentación, salud, educación y vivienda para lograr un desarrollo regional equilibrado y v) el respeto a la organización de los grupos rurales marginados (Presidencia, 1977: 35 citado en Pardo, 1998: 208-209).

Un componente singular de la propuesta COPLAMAR es la definición de una agenda de investigación tendiente a aportar elementos en la planeación de las diversas acciones de política social. De ahí que crean en 1978 tres cuerpos de estudio que se abocan a la definición de una canasta de satisfactores esenciales dirigido por Julio Boltvinik hasta 1980, a las transformaciones de la estructura productiva, dirigido por Juventino Balderas y, a cuestiones históricas y de

³¹ Esencialmente: Instituto Nacional Indigenista, Comisión de Zonas Áridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, La Forestal FCI, Fondo Candiillero, Atención a zona Ixtlera, Productores Forestales de la Tarahumara, Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Compañía Forestal de la Lacandona y Fideicomiso de Desastres

estructura social, dirigido por José Luis Sausi y José Carreño Carlón –que después estará en el equipo de PRONASOL (Pardo, 1998: 194-195)

Los trabajos de COPLAMAR tuvieron un buen comienzo debido a la primavera petrolera que vivió el país. Sin embargo, a pesar de que se insertó dentro del aparato administrativo público ligado estrechamente a la presidencia y avanzó en la creación de un marco de planeación de corto, mediano y largo plazo, no logró su objetivo de coordinar las acciones de las distintas dependencias. Esto último se traduce en que las políticas sociales que componían el núcleo de acciones coordinadas por COPLAMAR no presentaron los resultados esperados. Es esta imposibilidad de coordinar horizontalmente las acciones de las diferentes dependencias, en parte por cuestiones presupuestales y en parte por presiones y disputas políticas, lo que se puede señalar como una de las limitantes más importantes de COPLAMAR (Palacios, 2007). Las acciones de política que presentaron algún grado de resultados positivos, salidas de los convenios específicos de coordinación entre COPLAMAR y sectores de gobierno, se deben en gran medida al poder de gestión de la institución (Pardo, 1998: 207). Así, de los convenios SARH-COPLAMAR, SAHOP-COPLAMAR, STPS-COPLAMAR, SEP-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR e IMSS-COPLAMAR, sólo el último trasciende, incluso el periodo COPLAMAR avanzó en una agenda de oferta de servicios de salud para zonas marginadas³².

COPLAMAR sirve como ejemplo para ilustrar cómo desde una lógica particular de Estado emanan políticas sociales particulares. En un marco de políticas con corte universal, el objeto de política son los agregados sociales mediante el uso acciones orientadas al subsidio de la oferta. De ahí que las acciones se centraron en la oferta de servicios públicos y de asistencia técnica; las acciones que se derivaron abarcan desde la creación y mejoramiento de la infraestructura (vivienda, caminos, agua, electrificación), dotación de servicios públicos (salud, educación, abasto), creación de empleos y desarrollo productivo regional y,

³² El acuerdo IMSS-COPLAMAR consistió en “la formación de una vasta red de clínicas de atención médica básica y hospitales en áreas rurales” (Brachet-Márquez y Sherraden, 1994).

organización social. Los riesgos sociales fueron administrados directamente por el Estado bajo una visión de integración, no al mercado solamente, sino al desarrollo general del país sin abandonar la estrategia general de políticas de orden universalista. Cabe resaltar igualmente que se reconoce que la magnitud del problema social trasciende las acciones de política a corto plazo, donde se plantea una agenda de más largo aliento.

Desde la década de los 80 se marcó el final de muchos de los programas generalizados instaurados en los años 60. El régimen de austeridad fiscal que adoptó el gobierno mexicano durante esta década detiene la creación de nuevos programas para enfocarse en las reformas estructurales. Hasta el año 1988 el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se concibe como un programa asistencial para compensar los efectos sociales de las políticas de ajuste y como programa de emergencia auspiciado por el Banco Mundial (Gordon, 1999: 69). PRONASOL fue aplicado en un marco de hibridación entre políticas universales y políticas focalizadas; a pesar de que algunos de los componentes de COPLAMAR, en especial los programas de salud, fue uno de los primeros programas en adoptar un mecanismo de focalización en la identificación de localidades.

El PRONASOL se creó a finales de 1988 en un contexto de plena transformación de las funciones económicas y sociales del Estado donde era preciso crear el consenso social necesario para la aplicación de las políticas de ajuste y, por otro lado, para frenar acciones de descontento social y paliar la inestabilidad política. De ahí que desde su inicio estaba clara una agenda política que pudiera revertir la derrota electoral de 1988 y consolidara las bases del partido gobernante (Dresser, 1997: 37, Molinar y Weldon, 1994).

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 1998-1994 se hizo mención al programa que argumenta la necesidad de coordinar los esfuerzos en materia de política social entre la federal, los estados y los municipios en materia de política social. A dos años de su aplicación su presupuesto se había duplicado y para 1992 el PRONASOL tenía rango de subsecretaría.

Similar a COPLAMAR, en PRONASOL se define a la población objetivo de manera agregada. En primera instancia, el programa debería atender a 56 grupos indígenas, campesinos pobres y grupos urbanos marginados, organizados en comunidades. El programa se organizó en tres subprogramas: i) Solidaridad para el bienestar social –enfocado en disminuir la pobreza, ii) Solidaridad para la producción –abasto alimentario y iii) Solidaridad para el desarrollo regional –infraestructura.

El programa estaba estructurado en una Coordinación general constituida por el Presidente, Secretarios de Estado y Directores generales de organismos gubernamentales (IMSS e INI, entre otros). La operación central del programa estaba a cargo de la Comisión Nacional, donde el comisionado era designado por el Presidente. Este aparato federal servía para organizar las acciones entre los tres ámbitos de gobierno en Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADES) bajo la firma de convenios únicos de desarrollo. En teoría, las comunidades eran representadas por los comités comunitarios de solidaridad que definían sus necesidades y éstas eran discutidas en los comités municipales de solidaridad que estaban formados por autoridades municipales que participaban en la elaboración de los convenios únicos de desarrollo.

Los cuatro principios básicos del programa fueron: i) respeto a la voluntad, iniciativa y modo de organización de las comunidades, ii) participación plena y organizada de las comunidades en las acciones del programa iii) “corresponsabilidad” entre sociedad organizada y el Estado para afrontar tareas de política social y iv) honestidad y transparencia en el manejo de recursos (Guevara, 1997: 141).

La agenda política del PRONASOL terminó por dominar el manejo del mismo con fines ajenos a la política social. En particular la bibliografía sobre el tema señala que su ampliación, sin tomar en cuenta las restricciones administrativas, ocasionó fallas y corrupción (Levy, 1990), que no existió evidencia que el programa hubiera tenido efecto en la incidencia o intensidad de la pobreza durante su implementación (Moguel, 1992a) y, que sirvió principalmente como una “nueva

clase de estatismo”, una estrategia de gobernabilidad, que permitió un control centralizado del proceso político mediante la canalización de recursos a zonas “problemáticas” y que constituyen una base de apoyo para lograr las reformas económicas (Dresser, 1997; Bertranou, 1993; Laurell, 1991).

Cabe resaltar dos ideas centrales del PRONASOL que ubican a este programa en la transición de la visión del papel del Estado en la política social. Por un lado, persistió el supuesto de integración al desarrollo de los individuos insertos en comunidades -comunidades pobres en lugar de familias o individuos pobres. Existió igualmente un núcleo de acciones que se centraron en la oferta de servicios públicos (Solidaridad para la producción y Solidaridad para el desarrollo regional) pero, se incorporó un programa de becas a estudiantes. Por otro lado, se comenzó a manejar la idea de corresponsabilidad, en este caso entendida como la planeación y cooperación entre las comunidades y el Estado. El presidente Salinas justificó esta corresponsabilidad, no como una retirada del Estado, sino como “un nuevo intervencionismo socialmente determinado” (citado en Dresser 1997: 22).

Al convertirse la pobreza en un “problema de mercado” durante los 90, los argumentos utilizados para reducirla se sostienen en los principios de competitividad y eficiencia económica. El Estado debe proveer de las capacidades necesarias a los individuos para que éstos se inserten en el nuevo esquema de economía libre bajo el supuesto de que a medida que se abra la economía y el país se inserte en el mercado mundial será necesaria una mano de obra calificada³³ que pueda hacer frente a los nuevos imperativos de la economía de mercado. Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la población objetivo de los programas sociales deja de ser los agregados sociales (marginados, campesinos etc.) y se identifica no solo a los pobres como individuos; más aún, los nuevos programas estarán destinados a los pobres extremos.

³³ Una crítica radical al concepto de capital humano y sus limitaciones para entender la dinámica del mercado de trabajo puede consultarse en Bowles y Gintis (1999).

El ejemplo más claro de esta transformación de la política social es el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas/Oportunidades) implementado en el año 1997. Este programa ha sido considerado como modelo a seguir en política social en América Latina y otros países y ha sido objeto de diversas evaluaciones internas y externas, tanto nacionales como internacionales.

Al año de su implantación habían 1.9 millones de familias beneficiadas en 30 estados del país. El número de familias rurales incorporadas aumentó en septiembre de 1999 a 2.3 millones –que abarcaban 49 mil localidades de alta marginación en dos mil municipios. En la actualidad, su padrón es de aproximadamente cinco millones de hogares, tanto rurales como urbanos.

El Progresas/Oportunidades es esencialmente un programa de transferencias condicionadas donde se dan estímulos monetarios y en especie a los hogares beneficiarios que cumplen con sus corresponsabilidades. Estas corresponsabilidades implican la asistencia periódica de los miembros del hogar al centro de salud, asistencia de las madres a pláticas de salud e higiene principalmente y, asistencia de los hijos a la escuela. Las transferencias monetarias varían según el número de niños en la escuela, su grado escolar y género³⁴. Asimismo, se provee de seguimiento médico periódico a mujeres embarazadas y se dota de un complemento nutricional a éstas y a niños de hasta cinco años de edad si existen indicios de desnutrición.

Sus características son congruentes con el predominio de una política social residual que privilegia la dotación de competencias de los individuos y mantiene una racionalidad tecnocrática tanto en su cobertura como en el monto de los recursos a asignarse a los hogares. Sin embargo, a pesar de que ideológicamente se maneja que son los criterios técnicos, producto de las constantes evaluaciones, los que retroalimentan y modifican el programa muestran que algunos cambios que obedecen a una lógica política.

³⁴ A la fecha, en materia de educación, las becas escolares bimestrales a niños en el programa incluyen preparatoria, que conserva los diferenciales para niñas y aumenta los montos según los niveles.

El primer indicio de esto se observa en la retórica gubernamental sobre el objetivo del programa. Concebido e implementado como un programa de acumulación de capital humano con el objeto de sacar de la pobreza a las generaciones futuras, ahora se posiciona en las pautas publicitarias gubernamentales, principalmente como un programa de reducción de la pobreza presente. Este último objetivo es el que los organismos internacionales han resaltado para que se apliquen programas similares en América Latina.

Los operadores técnicos del programa han tenido que enfrentar los cuestionamientos tanto de los políticos como de los encargados del financiamiento sobre su efecto en la pobreza actual. En cuánto ha disminuido la pobreza gracias al Programa³⁵, o una pregunta más difícil aún: ¿qué mecanismos implementarán para “graduar” (sacar) a los beneficiarios que han superado su condición de pobreza?

Responder esto requiere tomar en cuenta dos elementos muy importantes. Primero, reconocer que existe un núcleo duro de pobreza en el país que difícilmente escapará de la pobreza, independientemente de la asignación de recursos con que se le beneficie (caso extremo de exclusión social)³⁶; segundo, la condición de pobreza de un hogar no es estática: el bienestar de los hogares sigue ciclos que dependen de factores internos, así como del entorno en el que están situados. De esta forma, el programa Oportunidades tiene que enfrentarse a que, como política focalizada, transitoria y residual, no puede “graduar” a un grupo importante de beneficiarios.

³⁵ Cabe resaltar que, si bien existe evidencia de que el programa tiene efecto en la incidencia de la pobreza, su efecto mayor está dado en la disminución de la intensidad de la misma (Cortés, Banegas y Solís, 2007).

³⁶ El término de exclusión en este contexto se refiere a lo que otros autores han llamado “pobreza estructural” (Katzman, 1988), “pobreza crónica” o “trampas de pobreza” –tanto a nivel país como hogar (Azariadis y Stachurski, 2006, Bowles, et. al., 2006, Carter y Barret, 2006).

Cabe mencionar que, tanto las designaciones de los encargados del programa, como las modificaciones al mismo dan cuenta de un cambio de visión del programa. Mientras que en el año 2000 fue designado por el Ejecutivo un responsable del programa con una amplia trayectoria en organizaciones no gubernamentales, en el sexenio actual el coordinador nacional se ha desempeñado en puestos de elección popular por el partido en el poder.

Santiago Levy argumenta que la “neutralidad política” del Programa es lo que le ha permitido sobrevivir durante ya tres sexenios. Su argumento sostiene que i) su puesta en marcha demoró hasta el mes de agosto para no interferir con las elecciones de mes anterior y ii) durante 2000 y 2003 se emitieron decretos aprobatorios al presupuesto para prohibir la incorporación de nuevos beneficiarios en años electores. Sin embargo, para el 2006, año electoral, por primera vez en la historia del Programa no se hace esta mención en el presupuesto de detener el proceso de incorporación de beneficiarios³⁷ (Levy, 2009: 177-178).

Asimismo, los operadores del programa han tenido que frenar una tendencia a insertar un cúmulo de políticas complementarias ajenas al objetivo inicial. Esto presupone que el programa puede servir como elemento de expansión de derechos sociales. Así se evaluó la posibilidad de que el Seguro Popular tomara la estructura de Oportunidades o se diseñaran programas de pensiones para los beneficiarios. Igualmente, la incorporación de beneficios a adultos mayores dentro del programa parece obedecer más a una racionalidad política que se aparta del diseño inicial.

³⁷ Sin embargo, existen investigaciones anteriores que cuestionan este principio de “neutralidad política del Programa”. Sobre el uso político de Progresá en la asignación de beneficiarios a nivel Estatal consultar Rocha Menocal (2001) y Takahashi (2007); que han mostrado que existe una asociación entre la incorporación de beneficiarios y Estados con comicios electorales. Más recientemente Somuano y Pérez Yarahuan (2009) exploraron la relación entre asignación de beneficiarios y elecciones municipales. Las autoras concluyen que no existe evidencia de manejo político de la asignación de beneficiarios a nivel municipal.

2.4 Conclusiones

En la “sociedad del riesgo” las políticas sociales pueden ser caracterizadas como transitorias, focalizadas y enfocadas a la integración de los individuos al mercado. Estos elementos responden a un cambio en la administración de los riesgos sociales –que en un primer momento fueron asumidos como colectivos– y en el retiro del Estado de sus funciones de garante de los derechos ciudadanos.

El individuo es ahora el único responsable de procurarse su bienestar, mediante la activación de estrategias de protección vía el mercado. Al devolverle esta gestión de los riesgos, se rompe la idea de colectividad que daba pie a que el Estado asumiera un papel activo en la creación de una red de protección social y de mediador entre el mercado y la mano de obra.

La individualización de los riesgos sociales da lugar a que el Estado actúe por medio de las políticas sociales sólo en los casos en que el individuo no pueda acceder a los medios necesarios para lograr su bienestar. Ahora, éste enfrenta al mercado como un empresario más y no como una colectividad que posee garantías no mercantiles que lo protege de los riesgos sociales.

En este entorno, las políticas sociales asumen una característica residual; se tornan instrumentos de capacitación y desarrollo de competencias necesarias para enfrentar el mercado o como herramienta para paliar los efectos adversos de las fluctuaciones económicas. Su cobertura restringida (focalización) se justifica como una solución a la ineficiencia de las antiguas políticas universales. El referente ideológico detrás de esta forma de conceptualizar las políticas sociales contrapone el desarrollo social con el crecimiento económico y privilegia la eficiencia sobre la igualdad.

El argumento de que la política social anterior al cambio del modelo económico obedecía a una “racionalidad política” –que era susceptible de crear clientelas políticas y acusada de ser ineficiente en términos de administración de recursos públicos- da paso a una concepción donde impera la racionalidad tecnocrática de “gerencia social”. Sin embargo, incluso cuando esta racionalidad tecnocrática impera en el diseño de la política social, no está inmune de ser afectada por decisiones del orden político.

Para comprender el papel actual de la política social es necesario analizar el cambio en el modelo de acumulación de capital y los procesos de globalización de las sociedades contemporáneas. En los años posteriores a la segunda guerra mundial, cuando dentro del proyecto político de formación del Estado-Nación era viable la consolidación del Estado Benefactor para lograr desarrollo y equidad, la política social era una herramienta para aminorar desigualdades. Sin embargo, en el actual marco de escasez de recursos del Estado, la transformación industrial, producto de la liberación de los mercados, resulta en una contraposición de dos visiones sobre el papel que debe tener el Estado en la administración de los riesgos sociales.

El antiguo pacto entre capital, trabajo y Estado ponía énfasis en la creación de derechos sociales; era una política con aspiraciones de cobertura universal y con el objetivo de resolver los problemas de desigualdad. Sin embargo, al aceptar una concepción minimalista de las tareas del Estado, cristalizada en políticas sociales focalizadas, el objetivo de creación de ciudadanía desaparece.

El reto en la implementación de las políticas públicas está en recuperar el carácter colectivo que otorgaba facultades al Estado para actuar en la gestión de los riesgos sociales. Sin embargo, la internacionalización de los riesgos y el mismo proceso de globalización hacen que se vislumbre un enfoque transnacional de la política social, donde el colectivo abarca más allá del Estado-Nación y los riesgos sean gestionados por instancias supranacionales.

CAPÍTULO 3

CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRESA-OPORTUNIDADES

En este capítulo se hace una descripción del programa Progres-Oportunidades con el objeto de contextualizar su inserción en el grupo de políticas sociales en el país y detallar los elementos que componen el mismo. Cabe destacar en particular, el debate en torno a la formulación del Progres-Oportunidades en la segunda mitad de la década de los 90, pues da elementos de análisis en torno a la lógica tecnocrática en la que está cimentado. Abordar de manera puntal las características del programa y sus diferentes adecuaciones y ampliaciones, da cuenta de los retos y presiones que han padecido los operadores del mismo, al adecuarse a las cambiantes realidades políticas y económicas del país. Si Progres-Oportunidades fue, en primera instancia, un programa que pretendía romper la transmisión intergeneracional de la pobreza en un contexto de crisis económica y con el claro objetivo de ser temporal, a casi 14 años de su primera formulación, no parece haber indicios de que será sustituido, por el contrario, ha crecido en cobertura. ¿Podrá Progres-Oportunidades lograr los objetivos inicialmente planteados o enfrentar los nuevos objetivos planteados desde la lógica política que presiona por cambios? La respuesta a esta pregunta podría resolverse con el análisis del desarrollo del Programa durante el transcurso de las tres administraciones federales que lo han dirigido.

Este capítulo comienza con un breve recuento de lo que fue el proceso de formulación e implementación inicial del Programa. Si bien se aprecia un consenso en torno a las condiciones iniciales de crisis económica que propician un esfuerzo mayúsculo por parte del Ejecutivo para conformar un equipo intersecretarial para su diseño, el disenso está sobre si es posible identificar un solo actor o institución que aportó la base inicial sobre la que se construyó el Progres-Oportunidades. En este sentido, se argumenta que en el diseño del Programa es claro que existe una mezcla de posiciones que están directamente relacionadas con la visión sobre política social de las instituciones y el bagaje académico de los servidores públicos presentes.

De esta discusión se retoma, para el argumento central, que adjudicarse la paternidad del Programa logra posicionar a un grupo de administradores públicos como autoridades que han logrado efectivamente avanzar su agenda de promoción del mismo en marcos internacionales.

Se continúa con una caracterización del Progres-Oportunidades desde el marco común que tiene el programa con los programas de transferencias en efectivo condicionadas. Entre las características que comparten estos programas: focalización, condicionalidad de las transferencias y desincentivar externalidades negativas, entre otras, la que más interesa es explicitar la red teórica sobre la que descansa el concepto de pobreza. Uno de los supuestos centrales sobre el que se erige el programa es que la pobreza produce un “círculo de carencias y falta de oportunidades para salir de la marginación mediante el desarrollo individual y el esfuerzo productivo... [mientras que la pobreza extrema]... tiende a perpetuar y transmitir de generación en generación la desigualdad” (Poder Ejecutivo Federal, 1997, 28). ¿De quién es la responsabilidad de salir de la condición de pobreza? Como lo señalamos en el segundo capítulo, en los programas de reducción de la pobreza, como Progres-Oportunidades, queda claro que es el individuo el responsable de administrar este riesgo social mediante el uso de sus capacidades en el mercado. Analizar los documentos fundacionales del programa, así como sus reglas de operación, hace posible ubicar tanto sus objetivos iniciales como los antecedentes empíricos y teóricos subyacentes.

El Progres-Oportunidades ha logrado el inusual mérito, dentro de las políticas públicas nacionales, de poder sobrevivir a tres administraciones federales. Sin embargo, como se mostrará en este capítulo, han habido tanto cambios en su gestión debido a la retroalimentación de las recurrentes evaluaciones externas, como cambios debidos a la presión política por mostrar resultados. Además del cambio cosmético que implicó la modificación de nombre, se deben precisar dos cambios que dan cuenta de esto. En primer lugar, existe el impulso de agregar componentes adicionales al programa bajo la lógica de que si funciona bien, entonces puede servir como base para llevar otras acciones. Un

ejemplo de esto fue el fallido intento de adicionar al programa un componente de ahorro para el retiro. En segundo lugar, al enfatizarse desproporcionadamente el objetivo secundario de abatir la pobreza presente en el programa, se crearon presiones para que los administradores resolvieran un esquema de salida de aquellos hogares que ya superaron la pobreza. Si bien el problema de la temporalidad de los apoyos fue un elemento definido desde las primeras etapas del programa, aunque no fue puesto en marcha³⁸, a medida que ha pasado el tiempo el debate sobre su permanencia se intensifica.

Por último, se presentan los resultados más importantes que han arrojado las evaluaciones externas a los diferentes componentes del programa. Una parte relevante de estos trabajos se ha visto traducida en adecuaciones puntuales al programa. Tanto las evaluaciones como las investigaciones independientes en torno al tema, hacen un cúmulo de conocimiento de donde se pueden identificar las posibles rutas de investigación futura.

3.1 El diseño del Progres-Oportunidades

La concepción y diseño del Progres-Oportunidades es actualmente objeto de una importante disputa entre algunos de los principales funcionarios que participaron del breve, pero intenso, proceso de toma de decisiones de aproximadamente dos años (1996-1997). La disputa no es de ningún modo banal pues, independientemente de las luchas intergubernamentales de poder y prestigio, su consideración ilumina los conflictos entre los intereses disciplinarios propios de cada agencia del Estado y su materialización en concepciones distintas sobre la pobreza, así como de las medidas de política apropiadas para abordarla.

³⁸ “Los apoyos del Progres-Oportunidades representan una inversión temporal en las familias, ya que sus componentes toman en consideración las condiciones variantes de éstas en el tiempo... Así el Programa tiene integrado un mecanismo mediante el cual se dará una desaparición gradual de los apoyos a nivel de cada familia” (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 63).

En 1995 el presidente Zedillo instruyó a su gabinete de desarrollo social, formado por la SHCP, SEDESOL, SEP y SS, a crear un grupo de trabajo que desarrollaría un programa de reducción de la pobreza³⁹. De este primer esfuerzo se creó el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE). Aunque puede señalarse este programa como un antecedente inmediato al Progresá, no fue hasta 1996 cuando, después del fracaso del PASE, el secretario técnico del GT invitó al Consejo Nacional de Población (CONAPO) para desarrollar una nueva propuesta (Rubalcava, 2008: 238). Si bien pueden identificarse algunos elementos comunes entre el PASE y Progresá, la controversia de la génesis del último giró en torno al papel que jugaron las diferentes instituciones y servidores públicos con el aporte de su experiencia académica e ideología en el desarrollo del Progresá.

Como señalan sus críticos, el objetivo central del PASE consistía en sustituir las transferencias en especie de leche y tortilla, por una transferencia en efectivo a la población que ya era beneficiaria de los programas de leche y tortilla, cuya fase piloto se implementó en tres ciudades de Campeche. Además, condicionaba dicha transferencia a la asistencia regular a centros de salud, a madres embarazadas y en lactancia y, a menores de cinco años. El programa no contaba con un método riguroso de selección de las familias beneficiarias y el medio de la entrega del dinero –a través de una tarjeta electrónica– fue la causa, en la perspectiva de los críticos, del fracaso del programa (Rubalcava, 2008: 230).

Levy no sólo vio en el PASE un programa exitoso; también argumentó que esto fue lo que atrajo la atención de la Presidencia que convocó la participación de un grupo de funcionarios de las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Salud, del Conapo y del IMSS, cuyas innovaciones derivarían en el diseño del Progresá (Levy, 2004). Se ha señalado que con la experiencia del PASE fue posible contar con elementos para decidir sobre la preferencia de la población beneficiaria a las transferencias monetarias en reemplazo de la entrega de bienes y sobre la conveniencia de demandar la

³⁹ El IMSS formaba igualmente parte del grupo de trabajo del Gabinete de Desarrollo Social.

corresponsabilidad de las familias (Cohen y Franco, 2006; Villatoro, 2004; Hernández Franco, 2008).

Si bien el PASE hizo innovaciones en algunos aspectos que luego serán recuperados por el Progresá, principalmente las transferencias en efectivo y la corresponsabilidad, el diseño del último es mucho más complejo y ambicioso que el primero, ya que presenta un marcado perfil disciplinar socio-demográfico con respecto al perfil economicista del PASE, además de un importante compromiso político de coordinar las instituciones y órdenes de gobierno encargados de formular la política social como nunca se había realizado.

En el debate sobre transferencias monetarias o transferencias en especie es claro el sesgo que cada institución aporta al debate. Por un lado, la idea de transferencias monetarias es congruente con la visión neoclásica de subsidio a la demanda pregonada por los servidores públicos de la SHCP. Como contrapeso de la experiencia de las secretarías de Salud y Desarrollo Social, donde un grupo importante de funcionarios formaron parte del Pronasol en la administración anterior, se privilegia la transferencia en especie (Cortés y Rubalcava, 2010).

Como ejemplo del aporte socio-demográfico en el diseño del Progresá puede señalarse: i) ubicar al hogar, no al individuo, como beneficiario, ii) la elección de la madre de familia como la receptora del beneficio, iii) escalonar los beneficios de educación para no fomentar el alza en la fecundidad de los hogares, iv) desestimular el trabajo infantil y iv) experiencia técnica en el diseño de índices y mapeo para diseñar el esquema de focalización⁴⁰.

Por tanto, aunque el Progresá es en realidad producto de una intrincada negociación entre “los organismos federales de salud, educación y desarrollo social, [así como] entre organismos de los tres órdenes de gobierno mediante comités técnicos de cada estado” (Hernández Franco, 2008), se advierten en su documento fundacional ciertos elementos conceptuales y operativos que dan

⁴⁰ Cada uno de estos aspectos señalados ya habían sido objeto de estudio por parte de los investigadores que laboraban en CONAPO, además de ser parte de la agenda de trabajo de dicha institución.

cuenta de un programa distinto, que incorpora algunas de las principales ideas plasmadas en el Programa Nacional de Población 1995-2000 elaborado por el Conapo a fines de 1995; aunque otras derivan de los aprendizajes y la observación de la implementación de algunas políticas de disminución de la pobreza en el ámbito internacional.

3.2 Los programas de transferencias condicionadas y la experiencia del Progres-Oportunidades

El diseño e implementación de Progres-Oportunidades fue sin lugar a dudas pionero en América Latina, pues hace innovaciones en el diseño de los componentes de la política social que a mediados de la década de los 90 se consideraban agotados, discrecionales y poco eficientes, ya que propone un repertorio de herramientas y técnicas que difícilmente se habían empleado en una política de disminución de la pobreza.

La cobertura inicial de Progres-Oportunidades, en agosto de 1997, era de 140 mil familias pero, al terminar este año ya se beneficiaba a 300, 700 hogares residentes en 12 estados del país. En 2001 –último año de operación como Progres-Oportunidades– su cobertura fue de 3,116,000 hogares de todos los estados de la República, salvo el Distrito Federal. Su presupuesto inicial fue de 367,300 millones de pesos y creció gradualmente hasta alcanzar poco más de 12 mil millones de pesos en el año 2001. De éstos, entre seis y ocho por ciento se utilizaba en gastos de operación, el resto se entregaba directamente a la población beneficiaria.

Aunque Progres-Oportunidades (1997) y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil de Brasil (1996) fueron los primeros programas de América Latina elaborados por funcionarios e investigadores nacionales, las instituciones financieras internacionales jugaron un importante papel en difundir estas experiencias en la región. A punto tal que, al menos 16 países han desarrollado lo que actualmente se denominan Programas de Transferencias en Efectivo

Condicionadas (PTEC). En el estudio de Enrique Valencia Lomelí (2008), se destacan las principales características de estos programas, con especial consideración de la experiencia del Progreso-Oportunidades y con el propósito de iluminar aquellos aspectos que lo caracterizan como un PTEC y, a la vez, lo distinguen de los programas tradicionales contra la pobreza.

En general los PTEC tienen en común las siguientes características de operación y de visión sobre la pobreza: i) orientación de las intervenciones del lado de la demanda, ii) la transmisión intergeneracional de la pobreza se debe a una “falta de inversión” en capital humano, iii) las acciones son una mezcla de transferencias monetarias y en especie, iv) el objeto de intervención de la política social es el hogar, que funge como reproductor intergeneracional de la pobreza, v) los programas toman en cuenta el ciclo de vida de los hogares, vi) las transferencias tienen un carácter de condicionalidad⁴¹, vii) el valor de las transferencias es asignado para disminuir posibles externalidades negativas, viii) la asignación de beneficios es de manera focalizada y ix) énfasis en la evaluación de impacto para retroalimentar el diseño del programa.

En primer lugar, una característica distintiva de los PTEC es la orientación de las intervenciones públicas del lado de la demanda. La política social hasta entonces tenía por objeto privilegiado el desarrollo de las comunidades, mientras que los programas de transferencias se concentran en “desarrollar las capacidades los individuos”⁴² o bien, en compensar las desigualdades de éstos en el mercado, de modo que puedan tomar ciertas decisiones sobre qué consumir o a dónde enviar los niños a la escuela, entre otros. En otras palabras, subyace en el diseño de estos programas el supuesto que ciertas herramientas de política, en particular las transferencias de dinero, deben compensar a los individuos, restituir

⁴¹ El condicionamiento remite a la racionalidad más básica de las políticas públicas: crear incentivos para modificar el comportamiento de los individuos.

⁴² Los conceptos de individuo, familia y hogares, centrales a estos programas, son empleados frecuentemente de forma ambigua o poco teorizada. Los programas promueven el desarrollo de los individuos, como miembros de algunos de los variados arreglos familiares o como partícipes de múltiples modos de organización de ámbitos domésticos. Esto en parte se debe al cambio en la administración del riesgo social que implica la pobreza. El individuo es ahora el responsable de salir de su condición de pobreza por sus propios medios.

su capacidad de decisión y evitar introducir distorsiones en el mercado que, en última instancia, impactan desfavorablemente o reproducen la desigualdad de los mismos.

En general, los funcionarios e investigadores que participaron en el diseño de Progresá señalan que las transferencias de dinero a las familias beneficiarias constituyó una de las herramientas más debatidas (Levy, 2004; Hernández Franco, 2008); entre otras razones, porque se pensaba que ésta se traduciría en un incentivo a la fecundidad, luego de casi dos décadas de esfuerzos del Conapo por controlar el crecimiento población (Rubalcava, 2008). En la redacción del documento que fundamenta su creación, se detecta un importante esfuerzo por elaborar una convivencia entre herramientas de política que se apuntalan en una racionalidad tecnocrática (lógica de mercado) y herramientas con una lógica de protección y control de la población. Esta nueva concepción de la política social, se aprecia con claridad en la experiencia de Hernández Franco, funcionario de Progresá-Oportunidades, en el sentido que las intervenciones públicas no sólo deben evitar introducir distorsiones en el mercado (precios) sino, además, controlar sus propios sesgos (corrupción).

En cuanto al tipo de apoyo y al mecanismo de entrega (monetario o en especie, directo o indirecto), la información disponible en el ámbito internacional señalaba que era inviable el apoyo en especie de manera directa, pues había que atender a millones de familias en miles de comunidades pequeñas y aisladas (que es donde se concentra la pobreza), y no se contaba con un instrumento sólido que garantizara una operación sin riesgos de corrupción: reventa de productos (en “mercados negros”, con distorsiones de precios) y deterioro en su calidad ([...] el distribuidor toma el producto de alta calidad, lo vende, compra otro de menor calidad y éste es el que distribuye a los beneficiarios del programa). Por otro parte, [...] la población tiende a “cansarse” de recibir el mismo tipo de productos de manera sistemática [...] (Hernández Franco, 2008: 42-43).

En segundo lugar, los programas parten del supuesto que “una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición” (Villatoro, 2004). Es decir, las limitaciones que experimentan los individuos para acceder a servicios adecuados de educación, salud y nutrición contribuyen al desarrollo de un círculo vicioso de pobreza que se traslada de padres a hijos, en la forma de baja productividad y bajos ingresos futuros.

El marco conceptual de Progres-a-Oportunidades recupera una concepción similar de pobreza, elaborada desde la red teórica del enfoque neoclásico de la economía de bienestar, la elección racional, la teoría del capital humano de Becker (1967) y termina con el enfoque de activos que relaciona el capital humano con su valor de mercado, para así integrar los ingresos que percibiría un individuo (Valencia, 2008). La teoría de capital humano identifica principalmente la dimensión de educación como fuente de bienestar, mientras que la teoría de activos la relaciona a la función de ingresos del individuo⁴³.

En el documento fundacional del programa se afirma que:

La pobreza extrema es un fenómeno que tiende a perpetuar y transmitir de generación en generación la desigualdad. Además de contar con un precario estado de salud y nutrición, así como baja escolaridad, padres e hijos se ven obligados a concentrar todas sus energías en la subsistencia diaria [...] El combate a la pobreza extrema tiene entre sus objetivos igualar las oportunidades de las familias que sufren esta condición con las del resto de la sociedad. Para ello, concentra sus esfuerzos en aumentar sus capacidades básicas⁴⁴, [...] como atender aspectos que inciden tanto en la demanda como en la oferta de educación, salud y nutrición (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 28).

⁴³ Más adelante se ahondará en esta función de ingresos que incluye igualmente el capital financiero, las transferencias gubernamentales y las transferencias privadas (remesas y regalos).

⁴⁴ No es claro que el concepto de “capacidades básicas” utilizado en este párrafo se refiera al concepto de “capacidades” de Amartya Sen. Se debe entender en este contexto “capacidades básicas” como dimensiones de capital humano y no como la incorporación de la dimensión social (capacidades y funcionamientos) en la economía del bienestar y la función de consumo de los individuos.

La perspectiva de la pobreza desde el enfoque de los activos aporta una justificación al elemento ideológico detrás de la mercantilización de las obligaciones del Estado. Es decir, son los individuos los responsables de activar las capacidades necesarias para resolver su situación de pobreza.

En términos generales, el enfoque de activos tiene como supuesto que el ingreso de una persona o familia será en función de los acervos (*stock*) en “activos” con que cuente, el uso que le dé a estos activos, el valor de mercado de los mismos, más las transferencias o legados independientes al acervo de activos con los que cuente. La forma de hacer operativo el concepto de activos se basa en diferenciar entre los activos en capital humano, capital físico y capital social.

Como referentes empírico este enfoque toma principalmente el nivel de escolaridad para el capital humano; el valor monetario de bienes, sean propiedades o cualquier activo financiero que la unidad de análisis tenga acceso es el capital físico y; por último, las normas y redes sociales que faciliten la acción colectiva entre personas son el capital social (Attanasio y Székely, 1999)

Esta función del ingreso tiene una forma aditiva. Es decir, que los tres tipos de activos mencionados son sumados para generar el ingreso de la unidad de análisis. Independiente a los problemas que se puedan encontrar en la definición de los conceptos de capital, lo relevante son los supuestos que llevan al capital humano a convertirse en activos y cómo estos activos pueden ser sumados dentro de la ecuación de ingreso.

Según este enfoque, los activos generadores de ingreso dependen de su cantidad –años de escolaridad, número de hectáreas u otro activo financiero y pertenencia a un sindicato, por tomar algunos ejemplos de operacionalización del concepto–, el uso que se le dé a estos activos y su precio en el mercado. Por ejemplo, un activo sería la educación que tiene un individuo; ésta dependerá del uso que le dé y del precio que obtenga en el mercado de trabajo.

La ecuación de activos se complica en cuanto éstos miden tanto un acervo (*stock*) de capital como su flujo en la generación de ingreso. La venta de un inmueble puede servir como inversión para el hogar o como paliativo para la falta de ingreso. De igual forma, el capital humano definido como escolaridad podrá no ser un activo que genere ingresos si no puede hacer uso de este capital. El uso de los activos es en parte independiente al individuo.

La sumatoria de los activos, sus tasas de uso, sus retribuciones en el mercado y las transferencias públicas y privadas (remesas), dan como resultado el ingreso del individuo. Las transferencias públicas y los precios de mercado son dos elementos de la ecuación que son independientes a los individuos. Este enfoque, basado en la posesión, uso y rendimiento del activo, tiene como premisa el análisis en un individuo con motivaciones claras, donde lo importante es la decisión individual, con lo que queda parcialmente relegado el contexto organizacional y las interacciones entre individuos al incorporarlo en el concepto de capital social y se asume que éste puede ser objeto de transformación por medio de políticas públicas.

No obstante, este enfoque tiene el mérito de expresar en una ecuación clara y concisa los mecanismos generadores de ingreso. Los efectos de una política de transferencias condicionadas sobre el ingreso del hogar actuarían directamente en la función y, de forma indirecta, en la acumulación de capital humano (educación) al condicionar la transferencia a obligaciones del hogar (comprobar asistencia de niños a la escuela).

Dentro del enfoque de activos y como vínculo entre las políticas económicas y sociales, el capital humano es un recurso que se puede formar, construir y acumular, lo que es expresado en los programas de reducción de la pobreza.

Asimismo, se supone que agentes externos pueden contribuir en la conformación de capital social dentro de una comunidad. Se identifican dos estrategias para desarrollar capital social: una que se refiere al empoderamiento

de los miembros y otra que se refiere a la asociatividad, el fortalecimiento de la trama de las redes en la que los individuos participan. Ambas han sido objeto de las evaluaciones del Progres-Oportunidades.

Si el enfoque de activos es el elemento principal de los actuales PTEC, cabe preguntarse sobre los efectos que tiene la acumulación de capital humano y social sobre la pobreza (efectos que se verán reflejados en las generaciones futuras) y, sobre los efectos directos (en la presente generación) por medio de la transferencia monetaria.

En tercer lugar, los programas se caracterizan por combinar el empleo de herramientas tradicionales de “asistencia social” con herramientas de promoción del “desarrollo humano” (Morley y Coady, 2003; Lindert et. al., 2006). Es decir, es frecuente que algunos programas combinen ciertas transferencias monetarias o de bienes, con el propósito de elevar el ingreso de los pobres en el corto plazo, con ciertos incentivos económicos, como las becas educativas, concebidas como una inversión en el capital humano de los niños y jóvenes que, en el largo plazo, se traducirá en una mejor incorporación en el mercado laboral.

En el diseño del Progres-Oportunidades se estableció una clara distinción entre el efecto de corto plazo que se esperaba de las transferencias monetarias, destinadas a incrementar el consumo y, el efecto de mediano y largo plazo de las transferencias, orientadas a retrasar la inserción laboral y aumentar la escolaridad de los jóvenes.

Se estableció una cantidad fija para mejorar la nutrición de las familias, y otra parte de los recursos en efectivo se “etiquetó” como apoyo para impulsar la educación de los hijos. Se buscaba con ello dar un mensaje a las familias sobre la importancia de impulsar y cuidar la educación de los hijos. [...] La parte relativa a las becas debía estimular la progresión escolar [...] El objeto era desincentivar el trabajo infantil, que los diagnósticos señalaban como limitante del avance escolar (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 51).

En cuarto lugar, los programas conceptúan a los hogares como medulares en la reproducción intergeneracional de la pobreza y las intervenciones públicas sobre éstos se interpretan como generadoras de cambios que apuntan a desarticular el círculo vicioso de la pobreza (Cohen y Franco, 2006). En particular, los PTEC identifican a las mujeres como un eslabón importante en el proceso de transformar ciertos comportamientos de las familias en materia de salud o educación, mientras que los niños y jóvenes constituyen el objeto principal al que se dirigen los beneficios.

En los fundamentos de Progresá resulta evidente la incorporación de los hallazgos de algunas investigaciones que señalaban al hogar como unidad de atención y sobre la importancia económica de las mujeres en la administración de los ingresos familiares, a causa de su capacidad para maximizar el bienestar de los distintos integrantes. De modo que, al dirigir las transferencias a las amas de casa, se buscaba aprovechar sus habilidades en la organización del hogar, las hace responsables de las corresponsabilidades y, a la vez, las empodera y fomenta su capacidad de decisión y acción sobre los hijos.

Los hogares debían ser la unidad social receptora de todos los beneficios, por lo cual tendrían que proponerse tomando en cuenta las necesidades de sus miembros. [...] Los avances en el conocimiento acerca del papel del hogar como unidad fundamental para comprender la reproducción social (Oliveira, Pepin y Salles, 1989) en la inserción de los trabajadores a los mercados laborales [...] mostraron la importancia económica de las mujeres en el hogar y el conocimiento acumulado sobre el uso del dinero –que cuando está en manos de las mujeres se destina primordialmente a beneficiar a los hijos con mejor alimentación, vestido y apoyo en la escuela- llevaron a sugerir que las transferencias del programa se aprovecharan como una acción afirmativa a favor de las amas de casa o jefas de hogar (Rubalcava, 2008: 235).

En quinto lugar, una dimensión importante de los PTEC que contribuye significativamente a la eficiencia general consiste en determinar qué acciones son

más eficaces en los distintos ciclos de vida de los individuos. Es tal vez esto uno de los aportes más importantes heredado del diseño inicial de Progres a los PTEC en general. En lo que se refiere a mejorar la alimentación y la salud, estos programas se concentran en los primeros años de vida, desde la gestación hasta los cinco años. En lo que respecta a aumentar la escolarización, algunos programas se concentran en diseñar estímulos para que los niños completen la primaria, otros, en asegurar la transición entre educación primaria y secundaria; finalmente, algunos programas promueven, mediante diferentes incentivos, la finalización de la educación media superior (Levy y Rodríguez, 2004).

Las primeras evaluaciones de impacto del Progres a elaboraron la hipótesis de que la probabilidad de mejorar la posición relativa de los beneficiarios en el mercado laboral futuro aumentaba cuanto más se retrasaba la incorporación de éstos al mismo; en particular, si dicho retraso en la incorporación se acompañaba de mayor escolarización. De modo que el programa amplió sus incentivos conforme era visible su impacto en secundaria y, posteriormente, hasta cubrir educación media superior. En más de diez años de funcionamiento Progres a-Oportunidades ha aumentado la escolarización histórica de los sectores rurales, aunque los efectos de la prolongación de las trayectorias educativas no son lineales en términos de mayores aprendizajes y mejores condiciones laborales (Parker y Berhman, 2008).

En sexto lugar, los PTEC se caracterizan porque la recepción de las transferencias o el acceso a los bienes y servicios son condicionadas a la realización de cambios específicos en el comportamiento alimentario, educativo y sanitario de las familias beneficiarias. Los condicionamientos en materia de educación consisten en inscribir a los niños en edad escolar y asegurar su asistencia regular a la escuela. En materia de salud, los condicionamientos son asistir a los cursos de salud y nutrición y a los controles periódicos de salud para los distintos integrantes del hogar.

Una idea básica del programa ha sido fortalecer sinergias en la operación de sus tres vertientes. Los apoyos no debían ser percibidos como una dádiva sino como respaldos al esfuerzo propio de las familias para mejorar su bienestar. La idea era establecer incentivos para que sucedieran las cosas. Se asignaron responsabilidades en la población que recibiría cada tipo de apoyo, y se propuso que el cumplimiento de éstas tuviera, en la medida de lo posible, un efecto “cruzado”, para enviar el mensaje que los apoyos del programa formaban parte de un paquete integrado, y que lo que sucedía en un área afectaba a las otras (Hernández Franco, 2008: 62).

En séptimo lugar, los programas se caracterizan por calcular los montos de las transferencias alimenticias o educativas términos de ciertos valores promedios de los bienes y servicios en los mercados rurales y urbanos. Es decir, las becas no son otra cosa que una compensación a las familias a causa de la pérdida de ingresos, lo que significa que los niños no trabajen para asistir a la escuela. De la misma forma, las transferencias monetarias o en especie de útiles escolares se calculan con base en los costos directos de la asistencia de los niños a la escuela.

Para cada grado escolar se establecieron montos que fueron calculados de acuerdo con los datos de las encuestas de ingreso-gasto y con base en los ingresos que, por trabajo realizado, percibían los niños de diferentes edades. El monto que se decidió entregar cubría los ingresos por trabajo de casi todos los casos analizados [...] (Hernández Franco, 2008: 59).

En octavo lugar, los PTEC formulan una crítica de las políticas sociales tradicionales en términos de su ineficacia para materializar una verdadera cobertura universal y su ineficiencia en términos presupuestarios. Entonces, éstos aseguran dirigir sus acciones a los más pobres, se focaliza la política social, lo que permite seleccionar a quienes necesitan de las transferencias con el menor costo presupuestario.

El hecho que la focalización es hoy una de las principales herramientas de política pública en América Latina, se relaciona estrechamente con la transformación de los Estados de Bienestar en Estados minimalistas, como consecuencia de la política social antiguamente elaborada con el propósito de integrar a las masas en torno a una idea de ciudadanía (Castel, 2004; Fitoussi y Rosanvallon, 1997; Rosanvallon, 2000); lo que posteriormente se concentró en compensar a ciertos individuos con dificultades para insertarse en el mercado. Por otro lado, la elaboración de cierto consenso en torno a la conceptualización de la focalización se relaciona con un *corpus* teórico-empírico crítico, heterogéneo y desigualmente desarrollado, sobre la ineficiencia y dificultades de cobertura en el diseño de la política social del Estado de Bienestar.

Más precisamente, se podría afirmar que la focalización se construye con base en un argumento relativamente simple sobre la eficiencia de la política pública y, por tanto, como solución a ciertos problemas considerados indeseables de la política social universal. El argumento es el siguiente: si el objetivo de ésta es reducir la pobreza con una cantidad limitada o fija de recursos, corresponde entonces, asignar o canalizar la mayor proporción posible de tales recursos a los más pobres (Adato, 2004).

Dicho argumento descansa en dos supuestos económicos centrales: el primero, sostiene que los rendimientos sociales para un nivel dado de transferencias son más elevados para aquellas familias situadas en el punto más bajo de la distribución del ingreso que aquellas situadas en el más alto y, el segundo, afirma, que al concentrarse en las familias más pobres, se ahorran importantes recursos presupuestarios (Subbarao, et. al., 1997). Sin embargo, algunos autores han señalado cómo la necesidad de mostrar avances concretos en la implementación de las políticas focalizadas contra la pobreza, ha elaborado una visión exageradamente optimista de las mismas (Besley y Kanbur, 1993; Valencia, 2008), a punto tal que el debate sobre las políticas públicas ha solido reducirse a una falsa dicotomía entre focalización o universalización. Incluso,

como se mostró para el caso mexicano, durante el periodo donde fue mayor el impulso de programas de carácter universal, coexistían políticas focalizadas.

En realidad en la aplicación de las PTEC se requiere del funcionamiento de instituciones de carácter universal (Gendreau, 2000). En otras palabras, la eficiencia para mejorar las capacidades de los pobres depende sustantivamente de una mejora sustancial en la calidad de los servicios públicos de carácter universal, como educación o salud.

En parte, el optimismo en torno a la focalización descansa en el supuesto, actualmente cuestionado, de que cierto perfeccionamiento en la implementación de esta herramienta produciría una verdadera mitigación de la pobreza. Tal cuestionamiento se corrobora en algunos estudios, como el de Coady, Grosh y Hoddinott (2004), quienes al concentrarse en la implementación de 100 programas focalizados observaron que, aunque los pobres recibieron en promedio una cuarta parte más de los recursos que hubieran recibido mediante un programa con asignación aleatoria, más de veinticinco programas tuvieron efectos regresivos. De acuerdo con los hallazgos de otras investigaciones, la preocupación por elaborar un método eficaz de selección de los pobres es menos importante que la forma en que se lleva a cabo la focalización (Adato, 2004).

En la bibliografía sobre el tema se destacan al menos cuatro formas frecuentes de focalización. En primer lugar, la focalización “por categorías” que, como su nombre lo indica, los beneficios de los programas se concentran en un “grupo que puede identificarse con relativa facilidad, como las mujeres, los ancianos, los niños y los [...] que carecen de tierra. Estas categorías están normalmente correlacionadas con la pobreza, [...] La focalización geográfica, donde se selecciona una región pobre, [también es una] forma bastante frecuente” (Adato, 2004: 353). De acuerdo con Cohen y Franco (2006: 57) la focalización geográfica es empleada porque permite seleccionar comunidades a bajo costo y emplear criterios objetivos que hacen más transparente el proceso de asignación. No obstante, una importante desventaja es que excluye a las poblaciones que no residen en las zonas seleccionadas, ya sea porque son poblaciones más

heterogéneas o bien, porque carecen de la infraestructura necesaria para aplicar el programa. Como veremos más adelante, esto último constituye un importante limitante para los programas contra la pobreza.

En segundo lugar, se destaca la focalización mediante “comprobación de medios”, que consiste en la recolección de información sociodemográfica y de las viviendas de las familias u hogares que pueden potencialmente beneficiarse del programa. Aunque esta focalización tiene la ventaja de una mayor objetividad en los criterios de selección y mayor confiabilidad en las estimaciones, requiere de altos costos de administración, de competencias técnicas difíciles de abordar e importantes errores de exclusión de localidades que no cuentan con información actualizada (Cohen y Franco, 2006).

En tercer lugar, se destaca la “autofocalización”, que consiste en la presentación voluntaria de cualquier persona que se considere en una situación de pobreza, método privilegiado por el Progreso-Oportunidades al ampliarse a zonas urbanas. Pese a constituir uno de los métodos de focalización más bajos en términos de costos de selección, presenta importantes dificultades para desincentivar la participación de individuos que experimentan una situación algo menos desventajosa y para desalentar el exceso de demanda.

Finalmente, la “focalización participativa” es un método empleado con menos frecuencia, consiste en incorporar las perspectivas de las poblaciones beneficiarias en la selección de las familias u hogares. Aunque ésta se caracteriza por mayor flexibilidad en la selección de los potenciales beneficiarios y promueve ciertas externalidades positivas, como el aprendizaje y la colaboración de la comunidad, ha sido relativamente desestimada en muchos programas por considerar que es un método que introduce demasiadas distorsiones en la calidad y credibilidad de los datos, además de la arbitrariedad y la dificultad para agregar los datos en lo nacional (Cohen y Franco, 2006).

En el caso particular de Progresa se incorporó como mecanismo de “focalización participativa” el de contraloría social que serviría para que, por medio de asambleas comunitarias, se ventilaran aquellos casos de hogares que no habían sido incluidos y aquellos que no deberían recibir el programa. Sin embargo, desde un inicio las evaluaciones mostraron que en estas asambleas sólo se ratificaron los resultados (Adato, 2004; González de la Rocha, 2006). Las asambleas permanecieron en las reglas de operación mas no fueron ya implementadas (Valencia, 2008: 512).

En los primeros años del Progresa se combinaron dos de estos métodos de focalización con el propósito manifiesto de minimizar los errores de inclusión (cuando obtienen beneficios personas que no los necesitan) y los errores de exclusión (cuando personas que los necesitan no los reciben).

Desde un principio se tuvo claro que la focalización debía verse como un medio y no como un fin. En la toma de decisiones sobre el programa se evaluaron costos, beneficios y capacidades administrativas, teniendo presente en todo momento el objetivo último de la política social: mejorar y garantizar el bienestar de la población en condiciones de pobreza. También se tenía claro que la focalización buscaba más que la sola eficiencia de los esfuerzos y los recursos aplicados, ya que encierra un principio de justicia: ante recursos necesariamente escasos para atender a todos [...] tan importante es asegurar que se beneficien quienes más lo requieren como no destinarlos a quienes no se encuentran en una situación apremiante (Hernández Franco, 2008: 79).

Los PTEC asumieron algo apresuradamente que las transferencias monetarias directas resolverían ciertas prácticas relativamente anquilosadas de las políticas sociales como el clientelismo, al proponer una relación directa, “apartidista” (Levy y Rodríguez, 2004), entre el gobierno federal y la población focalizada.

En el comienzo de Progresas se observa un distanciamiento marcado respecto de las prácticas y políticas sociales anteriores, en el sentido que privilegiaban la estrecha articulación entre las intervenciones públicas y las organizaciones comunitarias o locales.

En particular, el programa da cuenta de cierto desinterés en promover la participación de las organizaciones locales, más aún, ésta es concebida como incompatible con la eficiencia y una fuente potencial de manipulación que podría desacreditar la credibilidad del programa (Enríquez, 2004).

La creación de la figura de la promotora en el Progresas, ama de casa o jefe beneficiaria que fungía de enlace entre el programa y las mujeres titulares, constituyó durante los primeros cinco años el único espacio de participación. Posteriormente, se reemplazó a la promotora por los Comités de Participación Comunitaria (Oportunidades), a quienes se asignaron más responsabilidades para un número mayor de titulares beneficiarias, quienes vinculan a las familias con el personal de los servicios de salud y educación y, la Coordinación Nacional⁴⁵.

[...] reducir los riesgos de manipular y de hacer un uso clientelar el apoyo que ofrece la política social, y decidir las acciones con base en la mejor información disponible. [...] desde su inicio Oportunidades mantiene en continua actualización complejos mecanismos para tratar de lograrlo. Sin embargo, aún se necesita [...] romper con prácticas inerciales de antiguo cuño. Ofrecer a la población la mayor información posible [...] es fundamental para la consecución de este objetivo, pues en la medida en que conozcan sus derechos y responsabilidades, serán menores los dominios susceptibles a la manipulación de grupos y comunidades (Hernández Franco, 2008: 13).

⁴⁵ “Inicialmente, los Comités estaban conformados por una vocal responsable del componente de educación y otra del de salud, quienes tenían las mismas funciones que antes desempeñaba la promotora y eran elegidas por sus compañeras titulares en asamblea; había una por cada 100 familias beneficiarias. En 2003 se señaló como requisito la inclusión de una tercera vocal de control y vigilancia, responsable de cuidar la asistencia a las corresponsabilidades y, en 2006 la integración de una cuarta vocal de nutrición, responsable de promover la correcta preparación y el consumo adecuado de los complementos alimenticios. [...] Las vocales pueden desempeñar su función por un periodo máximo de cinco años (Enríquez, 2004: 56).

Finalmente, otro elemento distintivo del Progres-Oportunidades y que se traspa como una buena práctica a la siguiente generación de PTEC en otros países, es la incorporación en sus diseños de la necesidad de evaluar sus impactos, es decir, la magnitud cuantitativa del cambio que se produjo en la población meta en función de los objetivos específicos del programa (Cohen y Franco, 2006) y la evaluación de los componentes de la gestión interna. Como veremos, Progres-Oportunidades ha sido excepcional en realizar una evaluación de impacto en simultáneo con la aplicación del programa, así como en el empleo de un método cuasi-experimental al comparar los resultados entre una población con apoyos y una población testigo. No obstante, el énfasis en evaluar el programa obedecía a la necesidad de mostrar resultados; posteriormente, se añadió el interés en conocer los resultados del programa para generar aprendizajes y posibles modificaciones.

3.3 Objetivos y componentes del Progres

Con base en el documento fundacional, los principales objetivos del Progres son los siguientes:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y sus madres, al brindar suficientes servicios escolares, de cuidado de la salud de calidad, y de ayudas alimentarias.
- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.

- Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica⁴⁶.
- Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias en las localidades donde opere; además, sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 39).

Por su parte, las acciones del Progresá se organizan en tres componentes principales que se abordan de manera conjunta o integrada “con el propósito de remover los obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud, así como beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada” (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 5).

Los componentes son los siguientes:

- Apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa. Fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela y que los padres participen para mejorar el aprovechamiento escolar. Al mismo tiempo, se proporcionarán apoyos dirigidos a fortalecer la oferta y la calidad de los servicios educativos.

⁴⁶ Educación básica en México comprende el nivel preescolar, el nivel primaria y el nivel secundaria. Desde 1993 primaria y secundaria (9 años de instrucción) son obligatorios.

- Atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, fomentar un cambio en la orientación y utilización de los servicios de salud con la participación, tanto de las familias como de las instituciones proveedoras de servicios, que derive en una actitud preventiva, el fomento en el autocuidado de la salud y la adecuada vigilancia de la nutrición familiar.
- Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres con el propósito mejorar la ingesta familiar de alimentos, principalmente de niños y niñas, así como de las mujeres, quienes por lo general son los miembros de los hogares que más sufren carencias nutricionales.

Componente Educativo

Para fomentar la asistencia y permanencia en la escuela se otorgan, para cada uno de los hijos menores de 18 años que cursen entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria, becas educativas vinculadas a la asistencia regular a la escuela y apoyos para la adquisición y reposición de útiles escolares. Las becas se otorgan bimestralmente durante el ciclo escolar de diez meses y tienen dos particularidades: su monto es creciente a medida que el grado a cursar es más alto y, a partir del nivel de secundaria, el monto de la beca para las mujeres es más alto al de los hombres, para contrarrestar el hecho que éstas abandonan más tempranamente sus estudios. Resulta interesante señalar que los montos de las becas se calculan en relación con los ingresos que en principio los niños aportan en promedio a sus hogares. Por ejemplo, se estima que en áreas rurales los niños aportan entre 5 y 9% del ingreso familiar total de las familias en condiciones de pobreza extrema. Asimismo, los montos de las becas educativas aumentan en promedio los ingresos de los hogares en 15%. Para recibir estos apoyos se establece un esquema de corresponsabilidad que consiste en la asistencia regular a la escuela, con una asistencia mínima en la educación básica de 85% de las

clases. Los montos de los apoyos monetarios vigentes para el semestre julio-diciembre 2008 son los siguientes:

- Beca educativa de nivel primario: de 130 hasta 265 pesos mensuales
- Beca educativa de nivel secundario: para hombres, de 385 hasta 430 pesos mensuales y para mujeres de 405 hasta 495 pesos mensuales (Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, diciembre 2007).

Por su parte, el monto del apoyo para útiles escolares varía en relación con costos que se calculan para cada nivel educativo. En el caso de primaria, se asignan los apoyos en dos momentos diferentes del año, el primero al inicio del ciclo escolar, sujeto a comprobación de que el niño esté inscrito; el segundo, durante el mes de febrero para reposición, siempre y cuando el estudiante aún asista. El apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares al inicio del año escolar 2008-2009 fue de 175 pesos para los becarios que no pertenecen a las primarias apoyadas por el CONAFE y 90 pesos por concepto de reposición, a excepción de los becarios de las escuelas comunitarias del CONAFE. En secundaria el apoyo se entrega en una sola exhibición, al inicio del ciclo escolar, una vez que se corrobora la inscripción del alumno. El apoyo monetario para el año escolar 2008-2009 fue de 330 pesos.

Componente de salud

Mediante el mismo, se busca ampliar y mejorar la cobertura de atención primaria a fin de reducir la incidencia de enfermedades en los miembros de las familias, mejorar los niveles de salud entre sus integrantes, contribuir a elevar los indicadores de salud entre la población y, propiciar un cambio perdurable y sustancial en el cuidado de la salud. En particular, se proporciona a las familias de manera gratuita un paquete básico de servicios, que incluye la entrega de medicamentos. Asimismo, se fomenta el autocuidado de la salud de las familias

mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene. Una parte significativa de las acciones se dirigen a prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación, para ello se les otorga un suplemento alimenticio.

En congruencia con su enfoque preventivo, el Progres a fomenta la asistencia de todos los miembros de la familia a las unidades médicas, con una periodicidad de visitas en función de la edad y la evaluación del grado de riesgo de cada persona. En general el paquete básico de servicios se caracteriza por su alta efectividad y su carácter preventivo, sin descuidar aspectos curativos y de control de los principales padecimientos. Por su parte, la educación para la salud está dirigida principalmente a las madres, como ejes del programa, y se desarrolla bajo dos modalidades: las sesiones de educación para la salud y el reforzamiento de mensajes educativos durante las consultas. Las sesiones educativas para las titulares de las familias beneficiadas se llevan a cabo mensualmente y se imparten al menos 35 temas educativos.

Componente alimentario

Para contribuir a mejorar la cantidad y la diversidad en el consumo de alimentos y así elevar el estado nutricional, se otorgan dos tipos de apoyos. Por un lado, mediante los suplementos alimenticios para los menores de cinco años y las mujeres embarazadas y en lactancia⁴⁷ y, por otro lado, mediante una transferencia monetaria vinculada a la asistencia regular a las unidades de salud. Los suplementos alimenticios se otorgan en forma gratuita durante todo el año a todos los niños de entre cuatro meses y dos años de edad, debido a que se considera la

⁴⁷ “El suplemento alimenticio no es un sustituto sino un complemento de la alimentación infantil para prevenir y atender la desnutrición a partir de los cuatro meses de edad. Hay dos tipos de suplemento: para niños, y para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Ambos aportan 100 por ciento de los micronutrientes diarios requeridos y 20 por ciento en promedio de las necesidades calóricas. Debe ser ingerido diariamente en dosis de 44 gramos para el caso de los niños, y de 52 gramos para las mujeres. El suplemento alimenticio se entrega a todas las niñas y niños de entre 4 y 23 meses de edad; y niñas y niños de entre 2 y 5 años que presenten algún grado de desnutrición. De acuerdo a esas características, para niñas o niños se entregan 5 sobres de suplemento al mes y para las mujeres embarazadas o en período de lactancia se entregan 6 sobres de suplemento por mes” (Oportunidades, 2005: 41).

lactancia materna hasta los cuatro meses y, a los niños de dos a años de edad que presenten algún grado de desnutrición. Los suplementos se distribuyen en las visitas de vigilancia del crecimiento y del desarrollo infantil, donde se orienta y capacita a las madres de familia sobre su uso adecuado y el seguimiento del estado nutricional de sus hijos. Los suplementos buscan reducir los posibles efectos de desigualdad intrafamiliar en la distribución de alimentos y subsanar las deficiencias en el consumo de ciertos micronutrientes. Por otra parte, las familias beneficiarias reciben una transferencia monetaria para complementar sus ingresos, independientemente de su tamaño, esta transferencia es de \$195 al mes en 2008 a pesos corrientes.

3.4 Tránsito al Programa de Desarrollo Humano, Oportunidades

En marzo de 2002, se transformó Progresá en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a través de un decreto presidencial. En términos conceptuales el programa no experimentó modificaciones, es decir, la conceptualización de la pobreza y de los medios adecuados para combatirla no fueron reelaborados. No obstante, se realizaron esfuerzos por adecuar el método de selección de hogares, la incorporación de un número substancial de localidades urbanas, duplicación del presupuesto destinado a atender a éstas familias, así como ciertas modificaciones en los componentes, sobre todo, en términos de fortalecer el impacto del programa en donde aparentaba producir resultados y no tanto en apuntalar los objetivos principales del programa.

Con el cambio presidencial del 2000, no sólo continuó el programa, sino que se mantuvo el perfil del equipo técnico a cargo del mismo que permitió darle continuidad a los esfuerzos en materia de ampliación de la cobertura y adecuación de los métodos de selección.

El primer cambio de importancia fue la ampliación de la cobertura del Programa. Esto está correlacionado con los esfuerzos hechos para realizar una medición oficial de la pobreza, que en el año 2002 se presentaron los primeros resultados. Al establecerse una medición oficial de la pobreza, de alguna manera se tuvo que relacionar la población objetivo del Programa con las nuevas mediciones.

Oportunidades se fijó como meta atender a toda la población en pobreza alimentaria y de capacidades (Enríquez, 2004: 53). Se estimó que en el año 2000, había 4.1 millones de hogares que sufrían pobreza alimentaria, 5.6 millones pobreza de capacidades y 10.2 de patrimonio⁴⁸. En consecuencia, la cobertura de Oportunidades aumentó hasta alcanzar los cinco millones de hogares beneficiarios en 2004, cantidad que se mantuvo constante hasta el 2007. De acuerdo con Enríquez, Oportunidades habría logrado, en éste último año, una cobertura de 80 por ciento en localidades rurales de alta y muy alta marginación, de 98 por ciento en localidades rurales de entre 100 y 2,500 habitantes con alta y muy alta marginación, de 99 por ciento en localidades semiurbanas y de 98 por ciento en urbanas (Enríquez, 2004: 54). Recientemente, se han incorporado 49 mil hogares más (Oportunidades, 2009, Información General. Histórico de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias).

El segundo cambio de importancia tiene que ver con la selección de las localidades beneficiarias. A partir de 2002, Oportunidades inició la incorporación de localidades urbanas de menos de un millón de habitantes y a partir del 2004 hizo lo propio con las ciudades de más de un millón de habitantes, que incluían las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Esta ampliación a la zona urbana ha llevado a adecuar tanto los métodos de selección (hacia la autofocalización), como la ecuación de selección de beneficiarios.

⁴⁸ Las tres líneas de pobreza de ingresos, alimentaria, capacidades y patrimonio, se traslapan. Es decir, un subconjunto de pobres de capacidades están por debajo del umbral de pobreza alimentaria –son pobres alimentarios. Así sucede con la pobreza de patrimonio que incluye un subconjunto de pobres alimentarios, pobres por debajo del umbral de capacidades y pobres de patrimonio por arriba del umbral de capacidades.

En tercer lugar, los cambios en el componente educativo fueron los siguientes: por un lado, para el ciclo escolar 2001-2002 se ampliaron por tres años las becas educativas para que cubriesen hasta la educación media superior, manteniendo la diferenciación a favor de las mujeres y el esquema creciente conforme el grado escolar. Esta medida es resultado de las evaluaciones del programa que mostraron mayor impacto de las becas educativas sobre la educación secundaria, que llevó a inferir que las becas de educación superior podían también tener impacto en las familias pobres. Por otro lado, durante el ciclo escolar 2002-2003 se aplicó un nuevo apoyo denominado Jóvenes con Oportunidades. El propósito era estimular a los jóvenes mediante un mecanismo formal de ahorro de dinero a que completen su educación media superior y, de este modo inicien su vida adulta en mejores condiciones materiales y educativas. El apoyo consistió en una entrega diferida de dinero que se acumula entre el tercer grado de secundaria y el tercero de bachillerato, siempre y cuando se terminara el nivel escolar antes de los 22 años de edad. Una vez completado el ciclo escolar, los becarios podrían disponer del dinero acumulado, aunque sólo para ciertos fines: comenzar una carrera universitaria, iniciar un proyecto productivo, hacer mejoras a la vivienda, insertarse en un esquema de protección social o bien abrir una cuenta de ahorro. El apoyo tuvo entonces un doble propósito: promover la terminación del nivel escolar e introducir un componente de apoyo al consumo futuro.

En cuarto lugar, los cambios en el componente de salud fueron los siguientes. Por un lado, se reelaboró el Paquete Básico de Servicios de Salud dentro del marco de las acciones de las estrategias de prevención y promoción de la salud Línea de Vida y PREVENIMSS, de la Secretaría de Salud y del IMSS-Oportunidades, respectivamente. Este cambio apunta principalmente a la promoción de la salud y detección oportuna de enfermedades de alto impacto en la población, sin descuidar los aspectos curativos y de control de los principales padecimientos. Esta reorganización se relaciona con ciertas dificultades del programa en ofrecer a las familias una infraestructura adecuada y un personal médico profesional acorde con la demanda que el programa estimula en las

familias⁴⁹. Por otro lado, se reelaboraron las sesiones de capacitación para la salud, es decir, se crearon talleres exclusivamente dirigidos a los becarios de educación media superior sobre sexualidad, planificación familiar, adicciones y VIH-SIDA, entre otros, mientras que las “pláticas” dirigidas a las mujeres titulares fueron reemplazadas por talleres orientados a capacitarlas en el autocuidado de la salud, nutrición e higiene.

En quinto lugar, el componente alimentario no tuvo importantes transformaciones. La transferencia monetaria destinada a este fin conserva las mismas características, a excepción de los complementos alimentarios que fueron rediseñados en 2005. No obstante, en 2008 se agregó un apoyo monetario mensual denominado Vivir Mejor de 120 pesos mensuales, lo que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias del efecto del alza internacional de los alimentos.

Finalmente, durante la implementación de Oportunidades en su segunda administración federal, se desarrollaron tres nuevos mecanismos de apoyo y se innovó en la aplicación de un mecanismo de exclusión gradual de los hogares que hayan superado su pobreza de capacidades y ya no requieran de los beneficios del programa.

Desde el inicio de Progresá se había establecido que los apoyos serían progresivamente disminuidos según la situación de los hogares. Sin embargo, no se estableció con claridad cuál sería el mecanismo mediante el cual esto ocurriría ni la duración del componente de transferencia monetaria una vez que los hijos abandonarían las becas educativas. Por lo tanto, los hogares beneficiarios de

⁴⁹ Esta situación se corrobora en una de las más recientes evaluaciones. “Para este estudio se midieron dos dimensiones de calidad: estructura y procesos. Por lo que se refiere a la estructura, los resultados sugieren deficiencias importantes que limitan las posibilidades de los servicios de proporcionar una atención adecuada a los usuarios. Los procesos que se realizan también mostraron deficiencias. Los proveedores no llevan a cabo en una proporción notoria las acciones necesarias para la atención a la salud de los usuarios. Esto es en particular crítico en relación con aquellas acciones de monitoreo para prevenir complicaciones en las tres condiciones de salud analizadas. Aunado a esto, los resultados de los casos estandarizados son preocupantes. El porcentaje de proveedores que fue capaz de delinear un diagnóstico apropiado e indicar el tratamiento adecuado fue reducido” (Gutiérrez, et. al., 2008:59-60).

Progresaron con la recepción de los beneficios hasta que en las Reglas de Operación del 2003 se estableció el mecanismo de la “recertificación de los hogares” y el EDA. Como se argumentará en el capítulo V, la aplicación del EDA corresponde a las presiones dentro de la administración pública de enfatizar el objetivo de reducción de pobreza presente en contra del objetivo primario de romper con la trampa intergeneracional de la pobreza.

La recertificación no es otra cosa que una nueva evaluación de las condiciones socioeconómicas y demográficas de los hogares con el propósito de determinar si después de recibir los apoyos durante tres años, los hogares están en condiciones de solicitar la re-inclusión en el Padrón Activo de Beneficiarios, o bien, pasar a un esquema de beneficios limitados. Si la recertificación arroja que el hogar no ha mejorado sus condiciones de vida y sigue en el rango de pobreza de capacidades, entonces el estatus de beneficiario del hogar se renueva. Si sus condiciones han mejorado y se considera que se encuentra, al menos, en el nivel de pobreza de patrimonio, se le prepara para transitar hacia el EDA o excluir el hogar del programa.

El EDA es un mecanismo de transición en el que aparentemente los hogares ya no necesitan de todos los apoyos, sino de algunos. Es decir, los hogares-EDA sólo reciben apoyos monetarios para Adultos Mayores, Paquete Básico de Servicios de Salud, los suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas o en lactancia, educación secundaria, media superior y Jóvenes con Oportunidades⁵⁰.

Resulta importante señalar que la puesta en marcha de la recertificación de los hogares ha sido compleja, engorrosa y confusa, a juzgar, al menos por las constantes reelaboraciones legales sobre la permanencia de las familias en el Padrón Activo de Beneficiarios, así como la cantidad de años que se pueden beneficiar del programa. En términos generales, los hogares de áreas rurales y semiurbanas que transitaron al EDA recibieron los apoyos monetarios integrales

⁵⁰ Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, diciembre 2009.

durante un periodo total de seis años y no de tres; a partir de este periodo, éstos pasaron recién a una versión reducida de apoyos. Algo similar sucedió con las familias urbanas, aunque se incorporaron algo más tarde, comenzaron su transición al EDA luego de cuatro años de haber sido incorporadas.

Las Reglas de Operación de 2007 introducen algo de claridad en los procesos de transición al EDA, en tanto establecen para todos los hogares (rurales, semiurbanos y urbanos) un periodo de seis años de disfrute de los beneficios del programa, después los hogares son recertificados. En caso de detectarse mejora en las condiciones socioeconómicas de los hogares, éstos pasan al EDA, en el que pueden permanecer como familias beneficiarias por un periodo máximo de 12 años. Por su parte, se establece que las familias que permanezcan en condición de extrema pobreza, así como las integradas por adultos de 70 años de edad o más, recibirán la totalidad de los apoyos del Programa por un lapso no menor a 12 años, sin darse mayores precisiones sobre el futuro de estas familias.

Sin embargo, en las Reglas de Operación de 2009, se reelaboraron los beneficios y los periodos para las familias beneficiarias. Un importante cambio estableció que los hogares estarían sujetos a recertificaciones en varias ocasiones, de acuerdo con el momento en que éstos fueron incorporados al programa. Así, las familias incorporadas en 2005 serán nuevamente evaluadas al cumplirse entre cinco y seis años de recibir beneficios. Por su parte, las familias incorporadas en 1999 serán por segunda vez recertificadas al cumplir entre ocho y nueve años en el programa; mientras que las familias más antiguas, incorporadas en 1997 y 1998, serán por segunda vez evaluadas entre los 10 y medio y 12 años. Un segundo cambio de trascendencia es que se explicita que los hogares que continúen en extrema pobreza, permanecerán indefinidamente en el Padrón Activo de Beneficiarios.

Finalmente, se precisa que los hogares que clasifiquen al EDA como resultado de la primera recertificación recibirán seis años de beneficios integrales y seis años de beneficios restringidos. Por su parte, los hogares que clasifiquen al EDA en la segunda recertificación, recibirán nueve años de beneficios totales más tres años de beneficios restringidos, con excepción de las familias incorporadas en 1997 y 1998, quienes recibirán 12 años de beneficios integrales más tres años de beneficios restringidos. Una vez cumplidos estos plazos, se hace explícito que los hogares serán dados de baja del programa de forma indefinida.

Respecto a los mecanismos más recientes de apoyo, en 2006 se estableció Adultos Mayores, un apoyo monetario mensual destinado a los hogares beneficiarios con personas mayores de 70 años de edad. Este consiste en una transferencia monetaria condicionada a la asistencia del adulto mayor a consultas médicas semestrales. El monto del apoyo para 2008 fue de 275 pesos al bimestre por adulto mayor. Sin embargo, en el primer cuatrimestre de 2007 los beneficiarios residentes en áreas rurales fueron transferidos de Oportunidades al programa de adultos mayores operado por la Sedesol, como una forma de evitar duplicidades, a causa de que en éste último programa los beneficiarios reciben mayor ingreso. Por su parte, los adultos mayores residentes en localidades semiurbanas y urbanas quedaron como población beneficiaria de Oportunidades.

En este mismo año fue creado el Mecanismo de Ahorro para el Retiro (MAROP) que fue dejado sin efecto en 2007. El objetivo era fomentar el ahorro para el retiro de los adultos entre 30 y 69 años de edad. En su diseño se propuso que por cada peso ahorrado por los beneficiarios, Oportunidades contribuiría con otro, siempre y cuando el monto aportado proviniera de la transferencia por concepto de alimentación. El motivo que se argumentó para evitar su implementación fue que podría impactar negativamente en el corto plazo al disminuir el consumo presente a favor del futuro (Enríquez, 2004: 59). El propósito del MAROP, posiblemente era constituirlo en una herramienta de seguridad social, dada las

tasas de envejecimiento relativo y absoluto de la población mexicana⁵¹. No obstante, resulta controvertido si Oportunidades debe expandirse hasta convertirse en un sistema de seguridad social para los pobres, es decir, que proteja a la población remanente, que no es derechohabiente del IMSS y el ISSSTE, o bien, es el momento adecuado para reelaborar el programa como parte de un diseño de política social más amplia.

En otras palabras, las experiencias y aprendizajes acumulados en más de 10 años de ejecución de Oportunidades hacen visibles las posibilidades y constricciones de un diseño de política social concentrado en mejorar las capacidades de los individuos y en el que la ausencia de seguridad social ni siquiera ha sido concebida como una variable en la transmisión de la pobreza. No es sólo cuestión de complementar las transferencias de ingreso para el consumo presente, con transferencias de ingreso para el retiro sino, someter a reflexión el marco conceptual del programa con el propósito de determinar si a éste le corresponde transformarse en un tercer sistema de seguridad pública y, por tanto, cuáles son las interacciones entre pobreza y diversos riesgos (enfermedades e incapacidades, entre otros). Dicha reflexión necesariamente deberá someter a discusión igualmente el diseño de la política social mexicana de los últimos 20 años.

Finalmente, el apoyo energético es el de más reciente creación en el programa. Comenzó a operar en 2007 y consiste en la entrega de una transferencia monetaria para apoyar a los hogares con el gasto en fuentes de energía (luz, gas, carbón y leña, entre otros). Este componente no tiene ninguna corresponsabilidad y su monto para 2008 es de 55 pesos por familia.

⁵¹ De acuerdo con Levy y Rodríguez (2004: 343), “Se espera que entre los años 2000 y 2025 la proporción de la población de 65 años o más dentro de la población total se duplique de 8% a 16%; en el 2050 esta proporción puede llegar a 40 por ciento”.

3.5 Presupuesto

El presupuesto de Oportunidades para el Ejercicio Fiscal 2002 fue de \$18,608 millones y se ha incrementado hasta alcanzar los \$39,000 millones en 2008 (Oportunidades. Un programa de resultados, 2007: 15). En términos relativos, de 2002 a 2008 el presupuesto equivalía a aproximadamente 0.3 puntos porcentuales del PIB. El incremento más drástico ocurrió entre 2004-2005 ya que se duplicó a causa de que el Programa alcanza una cobertura de cinco millones de hogares beneficiarios. Durante el periodo 2005-2007 no se incorporaron nuevos hogares, mientras que el presupuesto aumentó aproximadamente dos mil millones de pesos cada año, posiblemente a causa de la tasa de inflación anual, si es cierto que los costos operativos del programa se mantuvieron entre 5 y 6%, o bien, a causa del desarrollo de nuevos mecanismos de transferencias monetarias. Sin embargo, en 2008 se incorporaron 49 mil hogares más (aunque no se dispone de información si se trata de hogares nuevos, si son urbanos o rurales, ni cuántos son hogares-Oportunidades y cuántos hogares-EDA), mientras que el presupuesto aumenta en tres mil millones de pesos. Sin embargo, analizar el presupuesto del programa ha sido una tarea complicada. Si bien se dispone de información sobre los gastos operativos del mismo y los montos de las transferencias, no se ha hecho un estudio pormenorizado de los montos que aportan las otras dependencias para cada uno de los componentes. De igual forma, los préstamos internacionales y transferencias directas de Hacienda deberían formar parte del análisis presupuestal del mismo.

3.6 Evaluaciones de impacto y monitoreo de Progres-Oportunidades

Desde su inicio el Progres-Oportunidades se perfiló como un programa único respecto de programas anteriores, puesto que en su diseño se estableció la necesidad de someterlo a evaluación, además de que la primera evaluación se desarrolló casi en simultáneo con la elaboración y ejecución de los componentes. Asimismo es, sin lugar a dudas, el programa más evaluado en la historia de la

política pública mexicana y posiblemente de América Latina. En sus más de 10 años de funcionamiento ininterrumpido se observa un punto de inflexión entre las primeras evaluaciones y las más recientes. En particular, las evaluaciones de los primeros años se caracterizan por cuantificar casi exclusivamente los impactos de las acciones integradas en materia de educación, salud y alimentación, así como el método de focalización. A partir del 2005 se observó una interesante reelaboración de los temas o interrogantes a los que se dirigía la evaluación. Por un lado, se deseaba conocer cómo había impactado el programa en el mediano plazo en las zonas rurales y, en el corto plazo en zonas urbanas en los componentes tradicionales de salud, educación y alimentación y, por otro lado, cuáles podrían ser los impactos indirectos en aspectos como vulnerabilidad, bienestar, equidad de género, efectos demográficos y sobre migración, entre otros⁵².

El año siguiente es prolífico en términos de la variedad de enfoques aplicados a las evaluaciones, en particular, resulta evidente una creciente preocupación por estudiar cómo el programa ha transformado las relaciones y los arreglos familiares en los hogares beneficiarios, entre ellos las relaciones entre hombres y mujeres. Finalmente, en la última de las evaluaciones emerge la preocupación por el largo plazo, en particular, se intentó responder al interrogante central sobre el que se construyó el programa, a saber, si los efectos de éste contribuyen a *interrumpir* la transmisión intergeneracional de la pobreza⁵³.

⁵² Esto no significa que algunos de estos temas no fueron trabajados en evaluaciones anteriores sino, más bien, que a partir de estas más recientes evaluaciones opera una transformación desde una visión fragmentada hacia la elaboración de algunas hipótesis sobre los efectos del programa y los cambios en las familias beneficiarias.

⁵³ Resulta importante mencionar que la evaluación de 2007-2008 presenta importantes limitaciones a causa de que una proporción importante de los jóvenes rurales que recibieron los beneficios de Oportunidades había emigrado de sus poblados de origen (Bertozzi y Gonzales de la Rocha, 2008).

Evaluación del componente educativo

En general, las evaluaciones realizadas hasta el presente coinciden en señalar que el Progreso ha incrementado de manera significativa la inscripción escolar (Schultz, 2000) y además ha recortado la brecha entre hombres y mujeres, en especial a nivel de secundaria (Parker, 2003; Parker y Behrman, 2008). En particular, el programa ha resultado eficaz en aumentar de manera importante los niveles de escolaridad en su población beneficiaria de forma permanente, sobre todo hasta educación media superior. Gran parte del impacto positivo sobre las inscripciones escolares se debe al incremento en las tasas de permanencia, más que al reingreso al sistema de los niños que han dejado la escuela (Parker y Behrman, 2008). Es decir, el programa parece reducir relativamente la deserción escolar y reforzar el efecto del incremento en los índices de continuidad. Por otro lado, el programa tiene importante influencia en reducir las tasas de repetición, favorecer el progreso entre grados, aumentar las tasas de reincorporación a la escuela, disminuir las tasas de abandono escolar (particularmente durante la transición entre primaria y secundaria), así como estimular la entrada de los estudiantes al sistema escolar con una edad menor (Behrman, et.al., 2001). Sin embargo, en más de 10 años de evaluaciones, el interés del programa en evaluar el impacto en el rendimiento escolar o aprendizaje de los estudiantes beneficiarios ha sido irregular y poco riguroso en términos de las mediciones (De la Torre, 2005). Asimismo, los resultados han sido relativamente desalentadores desde las primeras evaluaciones y poco conclusivos (Schultz, 2000), sobre todo en términos de determinar el impacto en el mediano plazo. Más recientemente, las evaluaciones señalan para Oportunidades el mismo problema que los trabajos especializados critican a los programas de transferencias condicionadas, a saber, que una mayor escolarización no necesariamente se traduce en una adquisición plena de las capacidades escolares necesarias para continuar satisfactoriamente con los estudios (Corcuera, et.al., 2008)⁵⁴. En otras palabras, el programa tendría

⁵⁴ “Una de las primeras observaciones impactantes es que poco más de 30% de los beneficiarios del Programa, al concluir la primaria, no alcanza las competencias básicas de lenguaje que le permitan continuar satisfactoriamente con sus estudios. Esta cifra se eleva a 56.6%, si los becarios

un efecto muy limitado en el desarrollo de las capacidades escolares de los becarios tanto de zonas rurales como urbanas. Estos hallazgos cuestionan seriamente a Oportunidades a causa de que en la bibliografía especializada se considera decisivo el fortalecimiento de las habilidades cognitivas como una herramienta central en la superación de la pobreza, antes que una mayor escolarización (Reiners, et.al., 2006).

Por otro lado, las evaluaciones muestran que el aumento en la asistencia escolar de niños y niñas suele estar acompañado de cierta reducción en la participación laboral (Parker y Skoufias, 2000, 2001). Sin embargo, esto no significa que el programa impacte significativamente en la reducción de las horas de trabajo de los niños que asisten a la escuela. Por el contrario, para una importante proporción de los niños y niñas beneficiarios el programa tiene impacto moderado en desincentivar las actividades laborales, es frecuente observar que éstos las combinan con las escolares. Más aún, para las niñas el impacto es casi insignificante a causa de realizar parte del trabajo doméstico (De la Torre, 2005).

Por último, respecto al impacto del programa en el largo plazo en términos de mejorar la inserción de los ex-becarios en el mercado laboral, los hallazgos son relativamente desalentadores. En la perspectiva de Julio Boltvinik (2004) la posible insignificancia del impacto se debería a un error de diagnóstico e implementación del Progreso. Es decir, el argumento sobre el que inicialmente se construyó Progreso se apoyaba en los resultados de una encuesta de corte transversal en zonas rurales, que señalaba que los menores niveles educativos se asociaban estrechamente con los mayores niveles de pobreza. Sin embargo, un análisis vertical desestima tal apreciación pues, como él observa las variaciones en los ingresos de los hogares mexicanos o la pobreza de sus ingresos, no está asociada con el nivel educativo de sus adultos. Con ello, el autor sugiere que, de mantenerse la misma tendencia observada durante la primera década del siglo, es

asisten a escuelas indígenas. De igual manera, 54.9% de los becarios no alcanza los aprendizajes mínimos en lenguaje y comprensión de lectura al concluir la telesecundaria. Para estos miles de alumnos, la escolarización, sin duda beneficiosa, no representa la adquisición plena de las capacidades humanas que la educación básica promete” (Corcuera, Hernández y Schubert, 2008: 20).

probable que el impacto de Progres-Oportunidades en mejorar el ingreso de los jóvenes ex becarios sea insignificante o nulo.

Igualmente, el autor señala como un error de implementación del Progres-Oportunidades no haber incorporado en su diseño actividades de generación de oportunidades productivas bien remuneradas, pese a la evidencia disponible a los funcionarios que señalaba la necesidad de invertir en actividades productivas o la generación de nuevas habilidades y empleos (Boltvinik, 2004: 345). Este hallazgo cobrará importancia durante la evaluación de largo plazo del 2008, que desafortunadamente encontró que los ex becarios rurales de Oportunidades, quienes tenían una mayor escolarización en términos comparativos que los jóvenes que no recibieron los beneficios del programa, habían emigrado de sus localidades.

Evaluación del componente salud

En general las evaluaciones señalan que Oportunidades ha incrementado significativamente en el mediano plazo el uso de los servicios preventivos de salud (Gertler, 2000; Bautista et. al., 2003), tales como control prenatal (Hernández, et. al., 2005), inmunizaciones, revisiones rutinarias para los adultos y vigilancia nutricional de niños (Hernández y Huerta, 2000). Por contrapartida, el incremento en la demanda de servicios salud ha saturado las unidades de salud visitadas (Escobar y González, 2000), lo que ha expuesto las principales carencias en términos de infraestructura, abasto de medicamentos y equipos médicos profesionalizados que caracterizan a los centros de salud, principalmente de las zonas rurales y, en mayor medida, de las zonas con alta proporción de población indígena (López y Espinoza, 2008)⁵⁵.

⁵⁵ Cabe señalar que en términos de salud, el componente de Progres/Oportunidades incluye además de la dotación del "Paquete Básico de Servicios de Salud" de la SS, programas de prevención de enfermedades mediante charlas. Ser beneficiario del Programa garantiza la gratuidad del Paquete Básico de Servicios de Salud. Este paquete fue definido en 1996 y se

Con respecto al impacto del programa en la salud de los niños, objeto privilegiado de Oportunidades, los hallazgos muestran un panorama complejo y cambiante en el tiempo. Así, las primeras evaluaciones parecían corroborar la hipótesis de que el programa había logrado mejorar la salud de los niños en el corto plazo, a causa de importantes indicadores como son una reducción de los días de enfermedad, una importante reducción en la tasa de morbilidad en niños de hasta seis meses de edad, un decremento en las tasas de anemia y desnutrición y un visible crecimiento en la talla de los niños beneficiarios (Gertler, 2000; Behrman y Hoddinott 2000; Hernández y Huerta, 2000). Sin embargo, en evaluaciones de mediano plazo se detectó que el programa había perdido su influencia en dos indicadores centrales para el desarrollo de los niños, la anemia en niños rurales y urbanos constituía un problema grave, así como la talla baja (Neufeld, 2005)⁵⁶. En una reciente evaluación de largo plazo se observó que el impacto del programa en la salud de los niños en zonas rurales es relativamente moderado, sobre todo en la reducción de talla baja, ya que en 10 años redujo dicha tasa en 10 puntos porcentuales y, muy limitado en la reducción de la anemia, pese a haber reducido dicha tasa a la mitad. Sucede que el problema de talla baja y anemia en la población más pobre de México era excesivamente elevado en los primeros años del programa (en 1999, 44% y 61% respectivamente) y, pese a los logros obtenidos (en 2007, 22% y 36% respectivamente) es un problema que atenta contra la eficacia del programa (Neufeld, 2008).

En materia de salud reproductiva en zonas rurales y urbanas las evaluaciones de mediano plazo muestran que el programa tiene un impacto importante en aumentar el conocimiento y uso de métodos de planificación familiar entre las mujeres beneficiarias, así como la proporción de nacimientos con atención médica, la proporción de controles ginecológicos y consultas de salud

coordina con Oportunidades por medio de IMSS-Solidaridad (en tiempos de Progresá) y con Línea Verde y Preveimss en la actualidad.

⁵⁶ Dicha evaluación detectó que la prevalencia de anemia y talla baja estaba relacionada con ciertos problemas en la distribución de los suplementos alimenticios, en la aceptabilidad y correcta administración de los mismos, así como en la fórmula del suplemento ya que no era bien absorbido por los niños.

preventivas (De la Torre, 2005). No obstante, en el largo plazo el avance en estos objetivos se ha limitado a causa de la heterogeneidad y desigualdad en infraestructura y en los planteles profesionales de los centros de salud, cuyos resultados en la atención de los beneficiarios es exitosa en ciertas áreas (saneamiento básico de los hogares, control de la basura, autocuidado de la salud y vacunación, entre otros) y, muy limitada en otras (medicamentos, estudios de laboratorio o anticonceptivos) (López y Espinoza, 2008).

Evaluación del componente alimentario

Las evaluaciones coinciden en señalar que las familias beneficiarias no sólo han aumentado la adquisición de alimentos sino que, además, consumen una dieta más balanceada y de más calidad en lo que se refiere al consumo calórico (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000). La mitad del impacto en la adquisición calórica se asocia con las transferencias monetarias y el resto a causa de las pláticas de salud que tienden a reforzar el efecto positivo de las transferencias. En las evaluaciones de mediano plazo se observa un crecimiento constante en el consumo de los hogares beneficiarios tanto en zonas rurales como urbanas (22%), así como cierta diversificación del gasto en ropa, calzado o mejoras a la vivienda. Asimismo, estas evaluaciones muestran cierta tendencia de los hogares beneficiarios a dedicar los recursos monetarios al desarrollo de microemprendimientos –agrícola o no agrícola–, a incrementar el uso de la tierra para fines productivos (De la Torre, 2005; Parker, et.al., 2005), o bien, a la compra de animales con propósitos productivos.

Evaluación de la focalización

De acuerdo con John Scott (1998: 51-2) la evaluación de un programa focalizado “debe considerar: a) los criterios de identificación de los beneficiarios utilizados para focalizar los recursos, y los mecanismos de asignación que los

implementa; b) la eficiencia en la focalización que toma en cuenta errores de exclusión e inclusión, costos de identificación y efectos sobre el comportamiento de los agentes afectados y; c) la coherencia del programa en la estrategia más amplia de lucha contra la pobreza y política social donde se inserta”. Al examinar las evaluaciones se observa que éstas se han interesado principalmente en estimar la eficiencia de la focalización, así como la identificación de los beneficiarios, por lo que es casi nula la preocupación por evaluar la coherencia del programa. Es probable que los intereses que estructuran las evaluaciones se relacionen con las coyunturas políticas en las que se decide evaluar el programa: la primera, luego de tres años de una constante incorporación de beneficiarios del medio rural y la segunda, producto de la incorporación de localidades urbanas (de 50,000 habitantes en 2001, hasta un millón de habitantes en 2002) en lo que a partir de entonces era un programa centrado en aliviar la pobreza extrema rural.

En general, la primera evaluación sobre los métodos de selección de los beneficiarios del Progreso fue positiva (Behrman, et.al., 2000). Así, se determinó que la primera etapa de selección de beneficiarios que se hacía a nivel de localidad (focalización geográfica), sobre la base del índice de marginación de Conapo, ofrecía importantes ventajas respecto a la selección de localidades basadas en los métodos usualmente utilizados por los economistas como el gasto como proxy del consumo del hogar. Del mismo modo, se estimó que la segunda etapa de selección a nivel de los hogares, era singularmente útil y efectiva para reducir la profundidad y la severidad de la pobreza en México, en comparación con otros esquemas de selección y de transferencia, así como en términos de los costos de los mismos⁵⁷. Por otra parte, los autores confirman que los errores de exclusión e inclusión del programa resultan menos costosos que otros esquemas de transferencias y focalización. A punto tal que, el método de focalización del programa reduce en casi 16% el porcentaje de población con ingresos por debajo

⁵⁷ “La revisión de 111 mecanismos de focalización aplicados en los últimos años en el mundo indica que los más efectivos se caracterizan por incluir más de un criterio de focalización. Esta fue precisamente la opción elegida por el programa: utilizar focalización geográfica, dirigir el apoyo a determinadas zonas delimitadas territorialmente, y luego emplear focalización individual, es decir, identificación de familias o personas con ciertas condiciones de vulnerabilidad dentro de las zonas geográficas ya establecidas” (Hernández Franco, 2008, 92-3).

de la línea de pobreza en las comunidades rurales, lo que es particularmente eficaz en reducir la pobreza de los hogares rurales más pobres⁵⁸.

Boltvinik (2004) encuentra que la evaluación del Progresá ha sido relativamente condescendiente y algo superficial en cuanto a elaborar una discusión seria de los hallazgos. En su estudio sobre la focalización del Progresá señala que la exclusión de los pobres extremos ha sido significativamente mayor que la mencionada en esta evaluación, por el simple hecho que el programa se propuso incluir sólo a los pobres extremos de localidades rurales de muy alta y alta marginación. Con lo cual quedaron automáticamente excluidos los pobres extremos que habitaban en localidades urbanas y rurales con otros niveles de marginación. En otras palabras, en los primeros años el Progresá llegó a incluir sólo a nueve millones de individuos en pobreza extrema de una población total de pobres extremos de 21.7 millones. Por tanto, “[...] con la propia LP [línea de pobreza] del Progresá, el error de exclusión es de 141% si se calcula sobre la población incluida y de 58.5% si se calcula sobre el universo que debió incluirse” (Boltvinik, 2004: 323-325)⁵⁹. Finalmente, somete a discusión la línea de pobreza confeccionada por Progresá para mostrar que si ésta fuera calculada mediante otros procedimientos, entonces, no sólo crecería la presencia de pobreza extrema en el ámbito nacional (pasaría de 21.7 millones a 28.6 de acuerdo con el cálculo de Levy, a 38.7 millones con la línea de pobreza extrema de Cepal y a 66.6 millones con la línea de pobreza de la Cepal) sino además, como consecuencia lógica, la inclusión de pobres extremos del programa sería menor a la mitad del universo.

La segunda evaluación en importancia estudia el proceso de identificación de las familias beneficiarias en el medio urbano (Gutiérrez, et.al., 2003). Con base en la comparación de los dos métodos empleados por el programa para

⁵⁸ Cabe resaltar que las evaluaciones cualitativas han detectado importantes problemas, en su mayoría relacionados con el relevamiento de la ENCASEH en las localidades urbanas (Adato, Coady y Ruel, 2000, Escobar y González, 2000).

⁵⁹ Resulta importante señalar que el autor emplea la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de Hogares (ENIGH96) y no la ENCASEH del programa para sus estimaciones, además del uso de líneas de pobreza diferentes a las oficiales.

seleccionar las localidades urbanas, el primero empleado hasta el año 2001, consistente en seleccionar los hogares mediante la ENCASEH (Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares), de las AGEB marginadas (Áreas Geoestadísticas Básicas) y, el segundo, utilizado a partir del año 2002, consistente en el establecimiento de módulos de incorporación ubicados en las áreas geoestadísticas previamente seleccionadas. Los autores encontraron que cuanto más grandes sean las localidades, menor es la efectividad de ambos métodos. No obstante, según el tamaño de las localidades, recomiendan una combinación específica de técnicas de selección: para localidades urbanas grandes, la instalación de módulos de incorporación y la aplicación de encuestas en los hogares en las áreas pre-identificadas como de alta marginación, resultan más efectivas y menos costosas mientras que, para localidades urbanas pequeñas, la identificación mediante encuesta en los hogares resulta la más recomendable. Las principales conclusiones de esta evaluación parecen corroborarse en estudios posteriores. Es decir, el programa estaría adecuadamente focalizado en tanto reduce en términos absolutos y relativos la incidencia en el ámbito nacional de la pobreza alimentaria y de capacidades, tal como se propusiera Oportunidades en 2002, después de reelaborar la forma en que se medía la pobreza (Cortés, et.al., 2007). Asimismo, la reducción es más importante en las áreas rurales que en las urbanas, lo que sugiere que la focalización ha sido más efectiva en las primeras. La identificación y selección de localidades y la incorporación de los hogares urbanos, han sido objeto de numerosas críticas, algunas posiblemente relacionadas con la mayor complejidad y heterogeneidad de las localidades urbanas respecto de las rurales y, otras, posiblemente a causa de la urgencia de seleccionar un voluminoso número de familias urbanas a fin de cumplir con la meta de cobertura del Poder Ejecutivo de cinco millones familias en 2004. De acuerdo con las críticas, en esta coyuntura política el programa perdería algunas de sus principales fortalezas, como la transparencia y la publicación de las principales decisiones (Rubalcava, 2008).

CAPÍTULO 4

EFFECTOS SINCRÓNICOS Y DIACRÓNICOS DE LAS TRANSFERENCIAS DE OPORTUNIDADES EN LOS HOGARES: 2002-2008

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el programa Oportunidades ha sido objeto de estudio y evaluación en muchas de sus facetas. Estos estudios han dado pauta a varias disputas académicas como: la eficiencia de sus tres componentes principales, las evaluaciones de impacto tanto cualitativas como cuantitativas, su monitoreo o el esquema de focalización utilizado (García-Verdú, 2003; Adato et. al., 2004; Coady et. al., 2004; Rawlings y Rubio, 2004).

A esta discusión sobre el programa cabe agregar una vertiente que lo relaciona con uno de sus objetivos rectores y al que se le ha dado un peso singular: su posible efecto sobre la incidencia, intensidad y desigualdad de corto plazo en la pobreza en menoscabo de su intención inicial de procurar el capital humano.

El cambio, en la retórica gubernamental, a partir del 2000 sobre el objetivo principal del programa lleva a centrar la discusión sobre su efecto en la pobreza presente y así relegar el objetivo de acumulación de capital humano. En los capítulos anteriores de esta tesis se ha argumentado que este cambio de prioridad de los objetivos del programa obedece a una racionalidad política que pretende cuantificar logros a corto plazo para el uso mediático y de promoción del programa en el ámbito internacional.

La modificación del énfasis inicial de su diseño, el rompimiento intergeneracional de la pobreza, por un objetivo de reducción de la pobreza presente, sirve mejor a los usos políticos que se le puedan dar al programa. Probablemente al percibirse el carácter masivo del mismo -y por lo tanto el

volumen de recursos transferidos-, gradualmente fue considerado como un programa de aminoramiento de la pobreza.

Esta situación empata con el hecho que para 2002 se presentan las primeras mediciones oficiales de pobreza. Al tenerse un parámetro oficial sobre la pobreza en el país, se ejerció mucha presión por parte de la administración pública por vincular los programas sociales con metas de reducción del indicador. De ahí que en la primera década del siglo XXI, la discusión sobre el comportamiento de la incidencia de la pobreza versó sobre los factores que contribuyeron en las reducciones observadas en los primeros cuatro años; las transferencias monetarias de Oportunidades fueron uno de estos factores explicativos (Székely, 2005; SEDESOL, 2004; Banco Mundial, 2004).

El texto fundacional del Programa es claro en que el objetivo principal es romper con la trampa intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano (educación, nutrición y salud) de los miembros en edad escolar de los hogares pobres, sin interferir en sus esfuerzos por escapar de tal condición. Las transferencias monetarias otorgadas “no [deben] inhibir el empeño de las familias por superar su condición de pobreza mediante esfuerzos personales de superación familiar. [Su objetivo es] facilitar a las familias en pobreza extrema una base a partir de la cual desarrollar iniciativas para su autosuficiencia económica” (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 51). Es decir, las transferencias monetarias fueron diseñadas como un incentivo para que los hogares pobres pudieran mantener a sus hijos en la escuela y no como un ingreso suficiente para superar la condición de pobreza de ingresos.

Al ser el propósito principal del programa romper la trampa de la pobreza, el efecto esperado es que al ingresar los hijos de hogares pobres al mercado de trabajo cuenten con herramientas que les permitan generar los ingresos que sus padres, sin las credenciales educativas necesarias, no pudieron obtener. Este objetivo sólo es verificable en el mediano y largo plazo, a medida que los contingentes de beneficiarios finalizan su educación y depende no solamente del

capital humano que posean, sino también en función de los retornos de este capital humano traducidos en mejores ingresos.

Sin embargo, a pesar de que las transferencias monetarias fueron diseñadas como un incentivo para fomentar la permanencia de los niños en la escuela, debería existir un efecto positivo de éstas en la capacidad de consumo de los hogares, además de un efecto multiplicador en el entorno económico local. Así como las remesas nacionales e internacionales tienen un efecto de contención de la precariedad de los hogares, es evidente que una inyección de recursos a los hogares beneficiarios mejoraría su condición de bienestar.

Se reconoce que debería existir un efecto indirecto en la inyección de recursos a las localidades. Este efecto multiplicador de las transferencias en el entorno local, según diversos estudios y las evaluaciones cualitativas realizadas, dinamiza el mercado local. Los días de pago de beneficios se traducen en mayores ventas en los mercados públicos y se saldan deudas contraídas en los comercios locales (INSP-CIESAS, 2004). En teoría, se podría esperar que indirectamente se fomente la economía local, aunque la magnitud de este efecto, y su beneficio directo en bienestar de los hogares, dependerán de factores relacionados con la estructura económica local. Abordar el estudio de los efectos indirectos de las transferencias en la economía local requiere formar modelos de simulación que tomen en cuenta las interacciones entre la economía local, creación de empleos y su remuneración.

Si se parte del supuesto de una adecuada focalización del Programa como un elemento ligado a los efectos de Oportunidades sobre la pobreza, un incremento en los ingresos de los hogares más pobres modificaría la incidencia, intensidad y desigualdad de la pobreza. Al definirse un umbral de pobreza, las transferencias monetarias “acercarían” a los hogares hacia ese umbral. La intensidad de la pobreza, la distancia entre el ingreso de los hogares pobres a la línea de pobreza y la distribución de ingreso dentro del grupo de pobres debería disminuir. Asimismo, se esperaría que para un grupo de hogares pobres, cercanos al umbral de pobreza, las transferencias monetarias del programa los coloquen por

arriba de la línea de pobreza. Este efecto reductor en la incidencia debería ser pequeño, ya que los apoyos monetarios no tienen como finalidad sacar a los hogares de la pobreza y, la focalización ha sido orientada hacia los hogares más pobres.

Para intentar desentrañar el papel que juega el programa en relación con la pobreza corriente, se ha propuesto la siguiente pregunta: ¿cuál habría sido en cada momento la intensidad, incidencia y la desigualdad en la distribución del ingreso entre los hogares pobres, si no hubiesen recibido las transferencias de Oportunidades? Una manera alternativa de formular esta misma interrogante es: ¿Cuáles habrían sido los niveles de las tres dimensiones de la pobreza si el programa no existiese?

Estas preguntas se plantean en un punto del tiempo y, en consecuencia, son de naturaleza diferente a cuestionarse sobre el papel de Oportunidades como factor explicativo de las reducciones en las mediciones de pobreza a lo largo del tiempo, que es otro de los temas en debate. Para aclarar este papel, es necesario introducir explícitamente la dimensión temporal al análisis, lo que lleva a la formulación de una pregunta distinta: ¿qué efectos tienen las transferencias de Oportunidades en los cambios en el tiempo en las mediciones de pobreza?

Lo que se pretende mostrar en este capítulo, para seguir el argumento principal de esta tesis, es que los efectos inmediatos en la pobreza presente deberían ser de poca magnitud por el diseño mismo del programa. El estudio de los cambios en el tiempo pretenden mostrar cómo a medida que se ha incrementado la cobertura, los efectos observados dan cuenta de mayores errores en la focalización. Al no observarse grandes resultados en esta área, se sustenta el argumento que privilegiar el objetivo de pobreza presente tiene que ver más con una estrategia de promoción del programa.

Las respuestas a estas dos preguntas –los efectos sincrónico y diacrónico– deben tomar en cuenta las tres medidas oficiales de la pobreza que se calculan en el ámbito nacional y para las zonas rurales y urbanas y, por lo tanto,

no necesariamente serán afirmativas o negativas en todos los casos, y aún si son positivas, las magnitudes de los efectos pueden ser diferentes.

En la siguiente sección de este capítulo se contextualizan los esfuerzos de medición de la pobreza en México durante los años 90 y lo que ha transcurrido en el siglo XXI. De esta contextualización se rescatan dos elementos que serán indispensables para analizar al programa en su componente de reducción de la pobreza en los ámbitos nacional, rural y urbano. Uno, evidentemente metodológico, consiste en definir los umbrales con los que se medirá el efecto del Programa en la reducción de la pobreza, así como explicitar la discusión en torno a la comparabilidad de las mediciones en el tiempo. El otro, demanda limitar la discusión sobre la reducción de la pobreza en México durante el primer quinquenio del siglo XXI pues es ahí donde se identifica un cambio en la retórica de la venta del programa Progres-Oportunidades. Los principales actores políticos, Banco Mundial y Gobierno Federal, promovieron la idea de que parte de la reducción observada durante esos años se debió al efecto compensatorio del Programa.

En la segunda sección se explicitan los pasos metodológicos para llevar a cabo los ejercicios de estimación de los efectos y el procedimiento ad-hoc efectuado para poder realizar las pruebas de significancia estadística de los efectos observados.

En las siguientes secciones se presentan los análisis de los efectos del Programa en lo nacional, urbano y rural para las tres dimensiones de pobreza estudiadas y para los tres tipos oficiales de pobreza: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial. Igualmente se analiza el efecto diacrónico del Programa.

Por último, se abordan algunos resultados derivados de los hallazgos en las secciones anteriores que hacen referencia a la focalización del programa y, en la última sección se exponen las principales conclusiones del análisis.

4.1 Medición de la pobreza en México 2000-2008

La medición de la pobreza en México como objeto de estudio y uso en las políticas públicas tuvo un nuevo auge en los finales de la década de los 90. En parte, las recurrentes crisis económicas y la necesidad de identificar a la población desprotegida por las políticas de ajuste hicieron que el debate girara en torno a la medición del fenómeno, las fuentes de información utilizadas para medirlo, las tendencias encontradas y las posibles explicaciones de la misma⁶⁰ (Székely y Rascón, 2005).

A principios del siglo XXI se publicaron los resultados de una investigación con datos de 1970 a 1995, que registró los ingresos de los hogares, la pobreza y la desigualdad de ingreso en 18 países de América Latina y el Caribe (Londoño y Székely, 2000). En su momento, fue el esfuerzo más importante de recolección y estandarización de información para la región. Con el uso de esta base de datos se realizó un trabajo donde se pone el énfasis en las variaciones derivadas de las fuentes de información y los procedimientos metodológicos utilizados (Székely, et.al., 2004).

En particular, los autores encuentran que las decisiones metodológicas en la medición de la pobreza para América Latina y el Caribe producen resultados de gran variabilidad. Al utilizar un método estándar para la región reportaron una incidencia de pobreza de 243 millones de personas, aproximadamente 51% de la población. Esta incidencia podía estimarse entre 61 a 316 millones de personas (13% y 66% respectivamente) al variar algunos supuestos de las metodologías utilizadas (Székely, et.al., 2004: 29).

⁶⁰ A la par que seguía el debate sobre la cuantificación de la pobreza, las agencias internacionales se han apartado de la cuantificación del concepto para dirigirse hacia la percepción de los pobres. El estudio Deepa Nayaran en el 2000 es un ejemplo de un cambio en la visión del problema por parte del Banco Mundial. En México tenemos como ejemplos la encuesta sobre percepciones de la población urbana sobre las normas mínimas de satisfacción de las necesidades básicas realizada por la PROFECO y la Universidad Iberoamericana en 2000, la encuesta de SEDESOL Qué dicen los pobres y, la investigación sobre pobreza y representaciones sociales (López y Salles, 2000).

Las decisiones metodológicas en la medición de la pobreza: elección de escalas equivalentes, supuestos sobre economías de escala en el consumo, tratamiento de valores perdidos y ceros en las encuestas de hogares y, la definición del umbral y los índices que se utilicen para reportarla, llevaron a los autores a enfatizar la importancia de hacer explícitos los supuestos de la medición, acompañarla de estudios de sensibilidad y de crear un consenso entre los actores involucrados sobre la decisión de umbrales (Székely, et. al., 2004: 30; Székely 2005).

Estas tres conclusiones fueron retomadas para desarrollar en México una medición consensuada, con supuestos explícitos y que fuese el principio de una agenda de investigación sobre el tema. En el país no existía una medición oficial de la pobreza, lo que implicaba que coexistieran gran número de indicadores de bienestar y pobreza desarrollados por las diferentes dependencias para cubrir sus requerimientos de información. Así, el indicador de pobreza de la SHCP sería diferente de la pobreza medida por la Secretaría de Educación Pública.

Con el cambio de Gobierno en el año 2000, aunado a la importancia que éste otorga al “combate a la pobreza”, se organiza un simposio internacional convocado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) donde, con la participación de especialistas nacionales e internacionales sobre el tema, se llegó a la conclusión de que para poder diseñar y formular una nueva estrategia de política social es necesario tener una sola medición de pobreza oficial donde las decisiones metodológicas sean de consenso (Hernández, 2001: 868).

Derivado de este evento, el 9 de julio del 2001 la SEDESOL instaure formalmente el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), con el objeto de crear una metodología oficial de medición de la pobreza en México. Este Comité fue presidido por la SEDESOL e incluyó a un grupo de siete académicos con experiencia en temas de pobreza y de representantes del Conapo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Comisión de Desarrollo Social y Humano de la Presidencia de la República (CTMP 2002).

Para lograr los objetivos de delimitar con precisión qué se quiere medir, cómo medirlo y cómo lograr acuerdos consensuados entre los miembros, en el reglamento del CTMP se establecieron reglas de operación donde cada uno de ellos contaba con voz y voto, excepto los representantes de la SEDESOL y Presidencia que sólo contaban con voz. Esto permitía que pudieran votar sólo nueve de los 11 integrantes del CTMP.

El CTMP desarrolló una metodología preliminar donde se explicitaban las decisiones tomadas, y se definía una agenda de investigación para ahondar en temas que requirieran mayor precisión. A casi un año de iniciados los trabajos, el carácter de preliminar daba cuenta de que con la finalidad de conciliar los tiempos académicos con los tiempos de la administración pública era necesario disponer de una metodología de medición, aún cuando no se reconociera que en algunos aspectos era necesario realizar más investigaciones (Cortés y Hernández Laos, 2005: 4).

Aunque el CTMP reconoce que el concepto de pobreza es de carácter multidimensional, de los tres métodos más utilizados en América Latina i) líneas de pobreza, ii) necesidades básicas insatisfechas y iii) métodos combinados, decidió utilizar el primero.

La idea central del método de LP consiste en cotejar el ingreso corriente per cápita de un hogar con el costo estimado de un conjunto de bienes y servicios definidos como esenciales para la satisfacción de las necesidades básicas. Este método forma parte del conjunto de métodos indirectos o de “costo de las necesidades básicas” y, más específicamente, forma parte de la variante de canasta alimentaria, generalizada en América Latina por Oscar Altimir en el seno de la CEPAL en 1979 y empleado extensamente por los países latinoamericanos⁶¹.

⁶¹ Al respecto puede consultarse las reseñas realizadas por Boltvinik (2001), Ravallion (1999) y Ringen (1988, 1995).

La línea de pobreza (umbral) y su cuantificación pueden variar de acuerdo con un importante conjunto de decisiones teóricas y metodológicas. Éstas son: i) la elaboración de una lista de bienes alimenticios, ii) la definición de estándares de satisfacción, iii) la estimación del costo de los rubros incluidos con los respectivos ajustes de precios, iv) la definición de los factores que aplicados a la canasta alimentaria permiten valorar indirectamente los bienes y servicios no alimentarios y v) la identificación de la población en condición de pobreza.

Como “canasta alimentaria”, el CTMP decidió utilizar la canasta INEGI-CEPAL. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía, Informática (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) presentaron en 1993 una canasta construida que sigue un enfoque semi-normativo que se ocupó exclusivamente de estimar los costos de un conjunto mínimo de requerimientos nutricionales. Esta canasta básica de alimentación tiene la propiedad de diferenciar los vectores de precios para el área rural y el área urbana en su valoración, además de asignar para el área urbana 2,220 calorías diarias y 40 gramos de proteínas por persona y, 2,180 calorías diarias y 37 gramos de proteína por persona para el ámbito rural (INEGI-CEPAL, 1993).

A los valores actualizados de la canasta alimentaria rural y urbana se les denominó con el nombre genérico de LP1 (línea de pobreza uno). Con esta línea se identificaron aquellos hogares cuyo ingreso per cápita no alcanzaba para comprar una canasta básica de alimentos crudos.

Una vez actualizada la canasta, se calculan los coeficientes de Engel para expandir el costo de la canasta alimentaria y así obtener el valor monetario de una canasta completa. La expansión de la canasta alimentaria implica establecer su costo monetario y organizar los hogares según un grupo de criterios para identificar un “hogar de referencia”. El CTMP ordenó los hogares según el ingreso per cápita con el objetivo de identificar al hogar que si destinara la totalidad de su ingreso per cápita, sólo le permitiría comprar la canasta alimentaria. En torno a este “hogar de referencia”, se construyó un decil móvil para calcular el gasto real de ese decil en alimentos, y así establecer la proporción que representa aquel en

el gasto total efectuado por dicho decil. A esta proporción se le denomina “coeficiente de Engel”. Finalmente, se obtiene el costo de la canasta de satisfactores con la multiplicación del costo de la canasta alimentaria por el inverso del coeficiente de Engel.

De esta operación se identificaron dos umbrales más. Uno denominado línea de pobreza tres (LP3) que incluye a los hogares cuyos ingresos alcanzarían para cubrir todos los gastos propios de la vida cotidiana en un país de desarrollo medio, es decir, se expandió la canasta para incluir todos los satisfactores y, un umbral intermedio entre la LP1 y a la LP3 denominado línea de pobreza dos (LP2) (CTMP, 2002: 100). La LP2 determina el ingreso por persona mínimo necesario para satisfacer, además de la alimentación, las necesidades de vestido y calzado, vivienda, transporte público, salud y educación.

A pesar del esfuerzo realizado para definir la metodología preliminar y la agenda de investigación tendiente a eliminar el carácter preliminar de ésta, la SEDESOL asumió como metodología oficial lo propuesto por el CTMP pero hizo una modificación en la definición de los umbrales. De las tres líneas preliminares propuestas, la SEDESOL conservó sólo la primera y segunda línea, a las que denominó “pobreza alimentaria” y “pobreza de patrimonio” respectivamente. Además, calculó una línea intermedia denominada “pobreza de capacidades” que comprende a aquellos hogares cuyos ingresos no serían suficientes para cubrir la adquisición de la educación, salud y alimentación –aunque los gaste nada más en esos tres rubros (CTMP, 2002)⁶².

⁶² Cabe resaltar que los nombres asignados a las líneas de pobreza de ingresos no tienen concomitancia con caracterizaciones similares en otros campos. Así, pobreza de patrimonio no tiene un referente directo a “*poverty in assets*” que se discute en la bibliografía especializada. Igualmente cabe señalar el carácter acumulativo de las líneas. El umbral más bajo es subconjunto de la inmediatamente superior.

Estudiar el proceso de elaboración de una medición oficial de pobreza presenta la oportunidad de argumentar sobre la tensión existente entre la racionalidad tecnocrática y la racionalidad política en las tareas de política social. Como se delineó en los párrafos anteriores, la creación del CTMP, su carácter de autonomía para realizar un trabajo técnico de consenso, bajo un reglamento que excluía a las dependencias directamente involucradas del derecho de voto dentro del CTMP, contrasta con la decisión unilateral de la SEDESOL de modificar los umbrales de pobreza propuestos.

Eliminar la línea tres del Comité, que para 2000 reportaba una incidencia de 49.1% en el ámbito urbano y 70.5% en el rural, es indicio de un manejo político de la medición con intenciones de reportar una incidencia menor –la línea 2, después llamada pobreza de patrimonio es 10 puntos menor y, por ende, más manejable en términos de uso político (CTMP, 2002: 112).

Así mismo, la creación de una línea de capacidades obedeció a una intención programática de tener un umbral de pobreza que fuese consistente con el rango de acción de la política social. De ahí que, al ser Oportunidades el programa principal de la administración, este umbral explícitamente comprendiera los gastos en alimentación, salud y educación. Sin embargo, debe señalarse que la relación entre la población objetivo del programa y la línea de pobreza de capacidades no es directa. El programa utiliza un método de selección de hogares beneficiarios que, si bien partió en un principio de seleccionar localidades de alta y muy alta marginación hace uso de un conjunto de variables para asignar un puntaje de “elegibilidad”, como se verá más adelante. Así, el corte entre hogar elegible o no elegible, según este método de selección, podría ser comparado con el costo de la línea de pobreza de capacidades. Se esperaría que si la focalización de hogares fue la correcta, la mayoría de los hogares estén por debajo del umbral de pobreza de capacidades.

El siguiente paso en la formalización de una medición oficial de la pobreza en México se dio con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero de 2004. En este ordenamiento jurídico se establecieron los “lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza” y, con la publicación de su reglamento, un año después, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social⁶³ (CONEVAL) que tendrá a su cargo además “normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social” (LGDS Art.81). La LGDS estableció que la medición oficial en México debe ser de carácter multidimensional y explicita las siete dimensiones que deben ser medidas, así como la temporalidad de la medición y su representatividad⁶⁴.

Fue a partir de 2009 que el CONEVAL dio a conocer una metodología multidimensional para el cálculo en la pobreza en México que seguía los lineamientos marcados en la Ley. Sin embargo, el CONEVAL adoptó desde 2004 la metodología de línea de pobreza del CTMP, con las adecuaciones a las líneas hechas por la SEDESOL. Incluso, a pesar de que la medición multidimensional sustituirá la medición por línea de pobreza, el CONEVAL pretende continuar con el cálculo de la última para facilitar la comparación y análisis de las tendencias de la pobreza por ingreso.

⁶³ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado con autonomía técnica y de gestión.

⁶⁴ El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que el CONEVAL deberá utilizar la información que genere el INEGI para la medición de la pobreza multidimensional y que ésta deba al menos contener los siguientes indicadores:

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

En el artículo 37 de esta Ley se hace referencia a que las mediciones realizadas por el CONEVAL tendrán una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y de cinco años para niveles de desagregación municipal.

El 18 de junio de 2003, la SEDESOL, con el uso de las nuevas mediciones oficiales, dio a conocer a la opinión pública que tanto la pobreza alimentaria, la de capacidades como la de patrimonio habían disminuido entre los años 2000 y 2002. Este resultado fue inesperado pues entre 2000 y 2002 el PIB per cápita decreció en 1.8% y, estudios previos mostraban que, entre 1992-1996 y 1996-2000, el efecto “crecimiento” predominó sobre el efecto “distribución” (CEPAL, 2003; Banco Mundial, 2004; Londoño y Székely, 2000), lo que querría decir que los cambios en la pobreza se deberían asociar más al ciclo económico que a las variaciones en la distribución del ingreso. Es decir, durante la década de los 90 tuvo mayor efecto el comportamiento de los ingresos en su magnitud (crecimiento) que en la repartición de éstos (distribución).

Esta aparente contradicción entre la pobreza reportada por la SEDESOL y una tendencia macroeconómica de bajo crecimiento, sirvió para desatar una polémica en torno a la medición y las fuentes de información utilizadas. Se argumentaba que las mediciones de la pobreza en 2000 y 2002 no eran comparables porque: i) en 2002 la encuesta registraba artificialmente más ingreso que en 2000 debido a la inclusión de preguntas adicionales en los cuestionarios y ii) se habían introducido modificaciones al diseño de muestreo.

Las críticas relativas al aumento en el número de preguntas y a los cambios de diseño fueron objeto de estudios pormenorizados que llegaron a la conclusión que no tuvieron efectos de importancia sobre la medición de la pobreza (Cortés, 2005: 276-278; Aparicio y Cortés, 2004).

Sin embargo, tal vez el punto más importante de la polémica sobre la reducción de la pobreza en el país se centraba en la posibilidad de comparar los datos de las ENIGH a lo largo del tiempo. Si se comprobaba que los cambios en los cuestionarios y los diseños de muestreo afectaban la posibilidad de hacer comparaciones en el tiempo en las mediciones de ingreso, esto repercutiría tanto en la validación del argumento de que la pobreza disminuyó (Boltvinik y Damián, 2003: 519-531; Hernández Laos, 2003: 97-127; Székely, 2003a: 47 y 55; Behrman, et.al., 2001: 121-142), como en la invalidación de todas las

investigaciones sobre evolución de la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos de las últimas dos décadas en el país, ya que las ENIGH no han escapado a la práctica habitual, en encuestas continuas, de intentar mejoras en el instrumento de captación de la información y en los diseños de muestreo.

Dada la importancia de este tema, se incluyó en la agenda de investigación del CTMP el análisis de las condiciones que se debían satisfacer para la realización de comparaciones temporales de la pobreza, con la consideración de que la fuente de datos aún sería la ENIGH. Esto llevó al CTMP a elaborar una serie de recomendaciones para que las medidas fueran comparables en el tiempo. Tal vez una de las recomendaciones más importantes fue que era absolutamente imprescindible realizar pruebas de hipótesis, lo que permitiría discriminar la parte de los cambios registrados en las mediciones que se originaba por las fluctuaciones de azar debido al método de muestreo de aquella que podría deberse a cambios en el parámetro poblacional. Aunque la prueba de hipótesis conceptualmente es simple, pues se trata de una prueba de diferencias de proporciones en muestras independientes, el cálculo de los errores estándar se dificulta debido a que el diseño de muestreo de la ENIGH es complejo. Sin embargo, el avance de los programas estándar de cómputo facilita en extremo esta tarea.

Al desatarse la discusión sobre la caída de la pobreza en el bienio 2000 a 2002, aún no se habían calculado los errores estándar de las estimaciones ni realizado las pruebas de hipótesis. Por lo tanto, podría suceder que la discusión fuese espuria si las disminuciones reportadas no fuesen estadísticamente significativas. Al realizar las pruebas de hipótesis correspondientes, se concluyó que la incidencia de la pobreza alimentaria presentó una reducción estadísticamente significativa entre los años 2000 y 2002 en las zonas rurales y la pobreza de capacidades sólo en los contextos urbanos. Son estas disminuciones en los estratos rurales y urbanos las que hacen estadísticamente significativas las correspondientes cuantificaciones en lo nacional. Los restantes índices de pobreza mostraron diferencias no significativas entre ambos años, lo que quiere decir que

los cambios registrados podrían adjudicarse a las fluctuaciones imputables al azar (Vences, 2003).

Las consideraciones presentadas en el documento Recomendaciones metodológicas para la evaluación intertemporal de niveles de pobreza en México 2000-2002 (CTMP, 2005), fueron aplicadas por la SEDESOL y los resultados les llevaron a concluir que la reducción de la pobreza patrimonial “no era probable” que fuese significativa estadísticamente (CTMP anexo 9, 2005: 474). A la fecha, tanto los informes de pobreza en México del Banco Mundial (Banco Mundial, 2004 y 2005) como otros trabajos (Székely y Rascón, 2005) han calculado los intervalos de confianza y las pruebas de hipótesis de diferencias de proporciones para evaluar el comportamiento de la pobreza en el país en el tiempo.

Una vez que la polémica en torno a la comparabilidad de fuentes de información y las tendencias de la pobreza decayó, surgió en el campo del debate la controversia sobre los posibles factores que habrían producido la reducción entre los años 2000 y 2002. La SEDESOL identificó cuatro factores que explicarían la disminución de la pobreza: i) la expansión del programa Oportunidades, ii) el aumento en el poder de compra de los salarios, iii) el aumento en el flujo de remesas del exterior y iv) la reducción de precios de algunos artículos de consumo básico (SEDESOL, 2005a: 260; Székely y Rascón, 2005).

Asimismo, el informe de 2004 elaborado por el Banco Mundial compartía con la SEDESOL que los factores explicativos al plantear que “el declive significativo de la pobreza extrema [...] fue impulsado por una combinación de crecimiento sustancial de los ingresos en las áreas rurales y una disminución en la desigualdad...” El aumento en ingresos depende de un alza en los ingresos no agrícolas rurales y “una sustancial contribución” de remesas y transferencias, incluidas las de Oportunidades (Banco Mundial 2004: xix y xx).

Para el año 2005, el informe del Banco Mundial incorporó las pruebas de significación de la pobreza para las tres líneas oficiales y concluyó que la disminución de la pobreza es significativa para el contexto rural, mas no en el urbano y, matizó los posibles factores que pudieron explicar la reducción de la pobreza rural. Sostuvo que el aumento de las transferencias observado entre 2000 y 2002, si bien es un factor explicativo de la reducción de la pobreza rural, contribuyó en “un menor grado” cuando se le comparó con el aporte que hizo a la reducción de la pobreza los programas Oportunidades y PROCAMPO (Banco Mundial, 2005: 3).

Tanto los análisis de SEDESOL como los del Banco Mundial basaron sus conclusiones en apoyo empírico más allá del proporcionado por la ENIGH. Ambos utilizaron la información de las remesas registradas por el Banco de México – información que ha concitado encarnizadas disputas con los académicos dedicados al estudio de las migraciones internacionales–, así como a datos provenientes de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y, registros administrativos provenientes del Seguro Social y del propio Oportunidades.

A partir de 2005 se detuvo la discusión sobre los factores que influyen en la disminución de la pobreza en México. Esto se debió, en parte, a que las mediciones de la pobreza de 2005 no variaron en gran medida en relación con las mediciones basadas en la ENIGH 2004. A pesar de que las mediciones de pobreza un año después, 2006, aún muestran una tendencia a la baja, la discusión sobre estos resultados quedó entrampada en la sucesión presidencial de ese año. Fue en la segunda mitad de 2009, con los resultados de la ENIGH 2008, que se corrobora el efecto que tuvo la crisis financiera al aumentar la pobreza a niveles superiores de 2004. Con la situación económica que enfrentó el país en 2008: 6.4% de inflación, un repunte en el tercer trimestre del desempleo abierto (de 3.55 en junio de 2008 a 4.32 en diciembre) y un decrecimiento de la economía para el

último trimestre del año de -1.6% (INEGI, cuentas nacionales), era de suponerse que la pobreza en el país aumentaría⁶⁵.

Si nos apartamos de la discusión sobre los factores que inciden en la disminución de la pobreza a principios de la década, el analizar los años de contracción económica nos permite continuar el análisis sobre el efecto del programa en la incidencia de la pobreza. Además de poder estudiar los efectos en la pobreza presente que pudiera tener el programa en un periodo de ampliación de la cobertura a zonas rurales, se esperaría encontrar qué efecto pudo tener en aminorar el efecto perverso de la crisis en los hogares beneficiados.

4.2 Datos y Métodos

La fuente de información que se utiliza para medir los efectos sincrónicos y diacrónicos del programa en este capítulo es la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH), levantada por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI). Esta encuesta de hogares tuvo como objetivo principal servir como insumo para la medición de los componentes del índice nacional de precios al consumidor, ya que se centra principalmente en recabar información sobre el ingreso y el gasto de los hogares con una representatividad nacional, urbano rural y los cinco niveles de marginación. Sin embargo, esta encuesta ha superado su objetivo principal al ser utilizada para caracterizar hogares, hacer investigaciones sobre distribución del ingreso y pautas de gasto, entre otras.

Las ENIGH tienen una periodicidad bianual con algunos levantamientos excepcionales en años impares –a petición expresa de entidades federativas o del Ejecutivo como ocurrió en 2005. Durante la primera década del milenio se han levantado ENIGH para los años 2000, 2002, 2004, 2005, 2006 y 2008. Como se ha

⁶⁵ Para mediados de 2009 se calculaba una pérdida de empleos del orden de 700,000. (*México ante la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*, 2009)

comentado anteriormente, en este trabajo se utilizan solamente los datos de las encuestas de los años 2002, 2004, 2006 y 2008.

No se consideraron los datos del año 2000 debido a que el levantamiento de ese año no registró los ingresos provenientes del Progres-a-Oportunidades en un rubro independiente, aunque es posible estimar los recursos entregados por el programa en ese año si se usa, por ejemplo, el procedimiento de Székely y Rascón (2005). Para garantizar la homogeneidad de la información se prefirió trabajar únicamente con levantamientos que tuvieran desagregado esta transferencia monetaria. Por otro lado, excluir del análisis la información proveniente de la ENIGH 2005 tuvo como justificación que este levantamiento no aportaba mayores insumos a la serie de datos recabada, ya que el comportamiento de cobertura y transferencias se mantuvo constante entre 2004 y 2006. Asimismo, se ha mostrado que los datos de la ENIGH 2005 presentan algunas inconsistencias que ponen en duda su utilidad en este ejercicio de estimación.

Los datos de las ENIGH fueron procesadas para calcular la pobreza medida bajo los criterios oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) que se delineó en la sección anterior.

Cabe mencionar que para estimar la pobreza bajo el método de línea de pobreza se utilizaron los factores de expansión ajustados por INEGI a las nuevas estimaciones de población, consistentes con los resultados del Censo de Población y Vivienda levantado en el año 2005; se mantuvieron los coeficientes de Engel del año 2000 para asegurar comparabilidad entre las estimaciones; se generaron las líneas de pobreza alimentaria para las zonas urbanas (localidades de 15 mil o más habitantes) y rurales y; por último, para medir los recursos de los hogares se empleó el ingreso per cápita neto de regalos.

Responder a la pregunta ¿cuál habría sido la incidencia y la intensidad de la pobreza, así como la desigualdad en la distribución del ingreso entre los pobres, si no hubiesen recibido las transferencias de Oportunidades?, requiere calcular

dos mediciones de pobreza. La primera medición se realiza con la comparación del “ingreso per cápita regalos netos” con los umbrales de pobreza establecidos. Su resultado coincide con el cálculo de la pobreza del CONEVAL. La segunda medición, que servirá como contrafactual en este ejercicio, se computó al restarle al “ingreso per cápita regalos netos” las transferencias recibidas de Oportunidades. La diferencia entre ambas mediciones hace posible hacer el ejercicio de simulación estática que responde a la pregunta anterior.

Para cada uno de los tres umbrales de pobreza calculados con y sin transferencias de Oportunidades, en los ámbitos nacional, urbano y rural, se estimó la incidencia, intensidad y desigualdad de ingreso entre los pobres. Estos resultados se obtuvieron con la aplicación del índice Foster, Greer y Thorbecke (FGT) (1984).

El FGT es el estándar para medir la pobreza unidimensional por ingreso o por gasto. Tiene como cualidad principal que cumple los axiomas de monotonía, transferencia y sensibilidad, lo que le confiere la propiedad de ser descomponible. Monótona se refiere a que a transferencias de ingreso de pobres a no pobres se mantiene la condición para ambos grupos (pobres siguen pobres, no pobres siguen en la categoría no pobre); transferencia se refiere a que cualquier transferencia de ingresos de pobres a no pobres debe aumentar las brechas promedio –mayor desigualdad de ingresos mayor profundidad de la pobreza– y; por último, el axioma de sensibilidad se refiere a la medición de la transferencia en términos de distribución de recursos dentro del grupo (una medida de desigualdad). Así, de forma sintética pueden obtenerse tres dimensiones para evaluar el fenómeno de la pobreza: incidencia, intensidad y desigualdad.

En el lado derecho de la ecuación empleada para el cálculo de la pobreza bajo el método FGT se distinguen dos componentes. El primero es simplemente 1 sobre el número de casos (n) –v.g. la población de estudio-. El segundo componente está formado por la sumatoria de las distancias entre la línea de pobreza (L) y los ingresos (Y). El valor del coeficiente α en este segundo componente nos da las diferentes dimensiones de incidencia, intensidad y

desigualdad. Este coeficiente puede ser entendido como la aversión a la pobreza, a medida que aumenta α se pondera con mayor peso a los pobres entre los pobres. Ayuda a la comprensión del axioma de monotonía y transferencia observar que las brechas aumentan a medida que los ingresos caen para todos los valores de $\alpha > 0$.

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{q_0} \frac{(L - Y_i)^{\alpha}}{L}$$

A manera de ilustración, para obtener la incidencia de la pobreza $FGT(0)$, se utiliza $\alpha=0$. La sumatoria será igual a q –aquellos hogares donde el ingreso es menor que la línea de pobreza ($Y < L$), puesto que la sumatoria de las brechas toman el valor de $q \times 1$. Esto da como resultado final que $FGT(0) = q/n$, es decir, el porcentaje de hogares en condición de pobreza.

La intensidad, también llamada profundidad o brecha, se mide al utilizar un valor de $\alpha=1$, lo que representa las distancias “promedio” de los hogares en pobreza con respecto a la línea. Es decir, qué tan lejos se encuentra el ingreso de los hogares del umbral seleccionado.

Por último, lo que en este trabajo llamamos desigualdad dentro del espacio de los pobres –en otros textos puede encontrarse el término como severidad, equivale a utilizar un coeficiente $\alpha=2$. Si la medida de intensidad se toma como el promedio de las brechas ponderadas para los pobres ($\alpha=1$) en este caso los promedios de las brechas son elevados al cuadrado, lo que lleva a dar mayor peso a los más pobres (condición necesaria de toda medida de pobreza según Sen (1979)) y que se relaciona a una medida de desigualdad dentro del grupo de pobres. En otras palabras, a una incidencia dada, un grupo importante de pobres puede estar muy cerca del umbral (baja intensidad), pero ello no es impedimento para que parte del contingente esté muy lejos de dicho umbral; en este caso, se tendría una distribución asimétrica de ingresos dentro del grupo de pobres y en consecuencia se presenta una distribución no homogénea de sus ingresos.

Una vez que se ha calculado la pobreza, cabe hacer mención de que todas las mediciones realizadas están sujetas a fluctuaciones de muestreo debido a que se utiliza información de una encuesta que se basa en muestras estadísticas. Por ende, se acompaña cada una de las estimaciones puntuales con sus correspondientes intervalos de estimación, con el objeto de tomar en cuenta las fluctuaciones de muestreo y realizar las pruebas de significación estadística que se describen a continuación.

El último paso para responder satisfactoriamente a las dos preguntas planteadas (los efectos instantáneos y los efectos en el tiempo del Programa) requiere realizar un procedimiento para medir significancia estadística de los efectos, sea mediante pruebas de hipótesis o inspección de intervalos sobre las estimaciones.

En términos generales, los ejercicios que se realizan en este capítulo parten del análisis de diferencias de proporciones. Para realizar inferencias sobre éstas, se parte comúnmente del supuesto de que existe independencia estadística entre los dos parámetros estimados. De ahí que utilizar los procedimientos estándares de prueba de hipótesis, en el caso que nos ocupa, presentan algunas complejidades estadísticas. En este caso, el cálculo de la incidencia de pobreza con las transferencias de Oportunidades y el cálculo sin las transferencias provienen de la misma muestra, lo que incumple el supuesto de independencia estadística.

No tomar en cuenta que los dos parámetros calculados, en este caso la proporción de pobres, provienen de la misma muestra, sesgaría el cálculo de los errores estándares y afectaría los grados de libertad de las pruebas que se realicen. Aunque para muestras no independientes se sostiene que la diferencia del valor esperado de las proporciones es un estimador insesgado de la diferencia

de las proporciones poblacionales⁶⁶, se puede probar que el error estándar de la diferencia está afectado por un tercer factor.

Si la varianza de una diferencia de proporciones es igual a:

$$\sigma_{dif.}^2 = E(\hat{p}_1 - \hat{p}_2 - P_1 + P_2)^2$$

donde \hat{p}_1, \hat{p}_2 son las proporciones estimadas y P_1, P_2 las proporciones poblaciones.

Entonces, al expandir la ecuación anterior obtenemos que:

$$\sigma_{dif.}^2 = E[(\hat{p}_1 - P_1) - (\hat{p}_2 - P_2)]^2$$

$$\sigma_{dif.}^2 = E(\hat{p}_1 - P_1)^2 + E(\hat{p}_2 - P_2)^2 - 2COV(\hat{p}_1, \hat{p}_2)$$

Por definición, los primeros dos elementos de la anterior ecuación son iguales a las varianzas de las diferencias. Sin embargo, el tercer elemento está compuesto por la covarianza de las estimaciones. Bajo el supuesto de independencia, este elemento de la ecuación es igual a cero. Mas al no sostenerse la condición de independencia, la covarianza asume valores distintos de cero. Si esta covarianza tiene un valor negativo –las diferencias están relacionadas de forma negativa– entonces los errores estándares calculados serán mayores que la suma de las varianzas. Incluso, si se pudiera suponer que la covarianza fuera positiva, lo que reduciría los errores estándar, se puede probar que esto reduciría a la mitad los grados de libertad del procedimiento.

Para eludir estas dificultades, una vez calculadas las estimaciones de pobreza para los dos escenarios (con y sin transferencias de Oportunidades) se diseñó un procedimiento alternativo que consiste en generar una variable -para cada año y para las tres medidas de pobreza- que toma el valor 1 si el hogar es no pobre y pasa a ser pobre en caso que perdiera el apoyo del Programa y, el valor 0 en todo otro caso. Con esta información se calcularon los errores estándar de la

⁶⁶ $E(\hat{p}_1 - \hat{p}_2) = P_1 - P_2$

proporción de hogares que serían pobres alimentarios, de capacidades o de patrimonio, si no contasen con el dinero que les transfiere Oportunidades.

Calculadas las proporciones, el siguiente paso metodológico para someter a prueba si las relaciones observadas se debían a cambios reales o al azar, consistió en elegir entre el cálculo y análisis de intervalos de confianza o el procedimiento de prueba de hipótesis. En el campo de la estadística existe una discusión muy importante sobre las ventajas que tiene el uso de intervalos de confianza *versus* las limitaciones y mal uso que se da al método estándar inferencia de prueba de hipótesis⁶⁷. Se argumenta que los intervalos de confianza dan mayor información que las pruebas de hipótesis puesto que las segundas se enfocan en un solo valor hipotético del parámetro, mientras que el análisis de intervalos muestra todo el rango de valores que están en la zona de no rechazo (Smithson, 2003: 12). Igualmente, estudiar los intervalos de confianza permite no sólo realizar pruebas de hipótesis, también sirve para análisis exploratorio. Utilizar los intervalos de confianza también permite al investigador hacer uso de técnicas de replicación de intervalos para obtener evidencia acumulativa que por medio de las pruebas de hipótesis no se podrían obtener.

Igualmente, una diferencia importante en el uso de intervalos de confianza *versus* prueba de hipótesis es que al calcular los intervalos, el tamaño de la muestra y efectos de diseño se vuelven relevantes. Esto último es de suma importancia para discutir sobre la diferencia entre significancia estadística y significancia sustantiva; ya que la primera depende en gran medida del tamaño de la muestra y de la magnitud de los efectos de diseño. Al incrementar el tamaño de la muestra, cualquier desviación de la hipótesis nula puede ser considerada estadísticamente significativa a pesar de que en términos de magnitud pueda considerarse un efecto intrascendente. El criterio sobre qué se considerara

⁶⁷ Incluido en este debate académico, donde se pueden encontrar referencias desde los años 60, está la discusión sobre los dos paradigmas de la inferencia basados en probabilidades condicionadas: el de prueba de significancia por hipótesis nula y el que se deriva de la estadística Bayesiana (Haller y Krauss 2002). Para un análisis general del debate consultar el número especial en pruebas de significancia de la revista *Research in the schools*, Vol. 5, #2, Otoño de 1998.

sustantivamente significativo está definido en la investigación por la teoría que se utilice y el criterio del investigador.

Para ilustrar el efecto del número de casos en la significancia estadística se presenta el siguiente ejemplo. Para diferencias de medias cuando se desconoce la varianza, se sigue un estadístico t de student con la siguiente fórmula:

$$t_{gl} = \frac{\bar{X} - \mu}{s_{err}} \quad \text{donde: } s_{err} = \frac{s}{\sqrt{N}}$$

Donde \bar{X} es igual a la media estimada, μ es igual a la media poblacional y s_{err} es el error estándar de la media, que es igual a la desviación estándar sobre la raíz cuadrada del número de casos.

Si partimos de una muestra de tamaño 110 (N) y suponemos que su media antes del tratamiento es igual a 100 y después del tratamiento es igual a 103 puntos, con una desviación estándar de 15, la prueba de hipótesis que realizaríamos versaría en probar que la diferencia (103-100) es estadísticamente significativa. Si usamos un criterio de significancia de 5%, es decir un estadístico t de student de 2.093 entonces, al utilizar la fórmula anterior tendríamos que:

$$t_{109} = \frac{103 - 100}{15 / \sqrt{110}}$$

Puesto que nuestro estadístico t de student es mayor al criterio impuesto $t=2.093$ entonces rechazamos la hipótesis nula de que no hay efecto: la diferencia es estadísticamente significativa.

Sin embargo, podríamos rehacer el ejercicio y suponer un efecto encontrado de 101 puntos en lugar de 103 y la misma desviación estándar. En este caso, la muestra será de mil casos. Al realizar los cálculos tendremos un estadístico $t=2.11$ ($t=[101-100] / 0.47$). Al ser éste mayor al criterio establecido

$t=2.093$ ($\alpha=0.05$) este efecto también será estadísticamente significativo. La valoración si una diferencia de uno o tres, como se plantea en este ejemplo, que sea sustantivamente significativa dependerá del fenómeno que se mida y de las decisiones teóricas que se hayan tomado en la investigación.

Para este estudio, la significación estadística permite estimar, con una probabilidad dada, si el efecto de Oportunidades ha sido lo suficientemente pronunciado como para ser observado más allá de las fluctuaciones de azar (ejercicio sincrónico) o, equivalentemente, saber si dos proporciones –por ejemplo, la comparación de la proporción de hogares que pasa de no pobre a pobre en caso de no recibir las transferencias del programa–, en dos instantes del tiempo, difieren más allá de lo que es esperable de acuerdo con el azar (ejercicio diacrónico).

La variación de azar está representada por los errores estándar de la estimación que forman parte del intervalo de estimación o del denominador de las pruebas de hipótesis y cuyos valores dependen del tamaño de la muestra, de la varianza de la variable que se estima, del nivel de significación y del diseño de muestreo. La combinación particular entre los factores señalados en el cálculo de los errores estándar hace que un efecto relativamente pequeño del Programa sobre la pobreza o bien una diferencia reducida entre dos proporciones, sea identificada como estadísticamente significativa.

Al ser el interés de este capítulo indagar sobre los efectos del programa en las tres dimensiones de incidencia, intensidad y desigualdad de la pobreza, se optó por seguir el procedimiento de superposición de intervalos, puesto que no se dispone de pruebas de hipótesis equivalentes (pruebas de hipótesis de diferencia de proporciones para muestras dependientes, concomitantes, para la incidencia) a la propuesta para evaluar la significación estadística de la intensidad y desigualdad. Dado la magnitud de los efectos, el uso de cualquiera de los métodos de testeo mantiene la conclusión general de que, si bien la reducción sincrónica inducida por Oportunidades es estadísticamente significativa, no es tal desde el punto de vista sustantivo.

En el primer ejercicio de análisis sincrónico, se optó por calcular los intervalos de estimación de las proporciones y realizar pruebas de superposición de intervalos, versus la opción tradicional de prueba de hipótesis.

De haberse seguido el procedimiento de prueba de hipótesis se hubiese partido de que la proporción sería igual a cero si el Programa no redujera la pobreza y mayor que cero en caso contrario.

Es decir, la prueba de hipótesis correspondiente sería:

$$H_0: P_{ij}=0$$

$$H_A: P_{ij}>0,$$

donde $i = 1, 2, 3$ representa a las líneas de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, respectivamente y $j= 2002, 2004, 2006$ y 2008 .

La significación estadística a que se refiere este estudio, al considerar ambas colas de las distribuciones, supone que las mediciones son diferentes, esto equivale a decir que se concluiría que la incidencia, intensidad y desigualdad son distintas en el caso en que difieran tanto por exceso como por defecto. Sin embargo, la comparación que interesa es sólo de una cola, ya que la pregunta se remite a saber si la pobreza aumenta significativamente al retirar los apoyos del Oportunidades. Por tanto, el intervalo de confianza utilizado es de 90% y no de 95%.

A diferencia del ejercicio sincrónico, para el ejercicio diacrónico sí se optó por realizar pruebas de hipótesis, ya que en este caso se trata de muestras independientes. En efecto, las diferencias sincrónicas se calculan con una misma muestra, pero las diacrónicas comparan mediciones de dos muestras independientes.

Para dar cuenta del efecto del programa sobre la reducción de la pobreza a lo largo del tiempo se planteó la siguiente prueba de hipótesis:

$$H_0: P_{ij} = P_{ik}$$

$$H_a: P_{ij} < P_{ik}$$

P: la proporción de hogares que sin ser pobres lo serían si no recibiesen apoyo de Oportunidades.

$j < k = 2002, 2004, 2006$ y 2008 , son los años considerados.

$i = 1, 2$ y 3 representa a la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, respectivamente.

Si se asume que la diferencia de proporciones sigue asintóticamente una distribución normal, entonces el coeficiente Z responde a la fórmula:

$$Z = \frac{P_{ik} - P_{ij}}{\sqrt{S_{P_{ik}}^2 + S_{P_{ij}}^2}}$$

Los valores observados de Z se utilizan para decidir si se rechaza o no la hipótesis nula.

Detrás de la construcción de esta prueba de hipótesis está el supuesto de estabilidad en la cobertura y montos de transferencias del programa. Es decir, si suponemos que tanto la cobertura, como el monto de las transferencias se mantienen constantes en el tiempo, *ceteris paribus* los otros factores que inciden sobre el ingreso y sobre las líneas de pobreza, entonces la proporción de pobres que logran salir de esta condición por el efecto Oportunidades debería ser igual en los dos momentos comparados –hipótesis nula que indica que las proporciones comparadas son iguales.

Si existiera un incremento en la cobertura de Oportunidades o un aumento de las transferencias monetarias a los beneficiarios entre los años analizados,

entonces se esperaría que la proporción de hogares que logran superar la condición de pobreza fuese mayor a la proporción del año anterior –hipótesis alternativa.

4.3 Oportunidades y la pobreza a nivel nacional

En el cuadro 1 se sintetiza la incidencia, intensidad y desigualdad de la pobreza alimentaria, para los años 2002, 2004, 2006 y 2008 siguiendo el procedimiento descrito en la sección anterior. En este cuadro, así como en todos los que se presentan en estas páginas, en el panel superior se muestran los resultados de los cálculos de la pobreza con el método utilizado por CONEVAL para reportar la pobreza monetaria en México y, en el inferior los que se habrían observado, con el uso del mismo procedimiento, pero se resta el ingreso obtenido por las transferencias de Oportunidades. En cada panel se reporta las estimaciones de incidencia, intensidad y desigualdad, su error estándar y el intervalo de confianza al 90% de cada estimación. En los paneles inferiores se calcula el efecto de Oportunidades sobre cada uno de los indicadores en términos porcentuales.

Como se puede apreciar, en 2002 la incidencia de la pobreza alimentaria sin las transferencias de Oportunidades habría sido de 16.7% en lugar de 15.7%, en 2004, de 14.8% en vez de 13.8%, en 2006, de 11.8% en vez de 10.6% y en 2008, de 15.8% en vez de 14.3%. Es decir, en los cuatro años la pobreza alimentaria habría sido mayor en alrededor de un punto porcentual sin las transferencias monetarias de Oportunidades. En términos relativos, el programa ayudó a disminuir la incidencia de la pobreza alimentaria nacional en 6.5%, 6.6%, 11.7% y 10.6% en los años 2002, 2004, 2006 y 2008 respectivamente.

Cuadro 1

<i>Pobreza alimentaria: Incidencia, intensidad y desigualdad, 2002, 2004, 2006 y 2008.</i>										
<i>Hogares México Nacional</i>										
<i>Año 2002</i>					<i>Año 2004</i>					
Ingreso total per cápita regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%			Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		
Incidencia	0.156	0.009	0.155	0.157		0.138	0.005	0.138	0.139	
Intensidad	0.049	0.003	0.049	0.050		0.051	0.003	0.051	0.052	
Desigualdad	0.034	0.011	0.033	0.036		0.230	0.163	0.209	0.250	
Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.166	0.009	0.165	0.167	6.5	0.148	0.006	0.147	0.148	6.6
Intensidad	0.057	0.004	0.057	0.058	16.5	0.058	0.004	0.057	0.058	13.0
Desigualdad	0.040	0.011	0.039	0.042	17.2	0.235	0.163	0.214	0.255	2.3
<i>Año 2006</i>					<i>Año 2008</i>					
Ingreso total per cápita regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%			Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		
Incidencia	0.106	0.005	0.097	0.115		0.143	0.004	0.134	0.152	
Intensidad	0.034	0.002	0.030	0.038		0.044	0.002	0.041	0.047	
Desigualdad	0.032	0.015	0.003	0.062		0.021	0.001	0.019	0.023	
Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.118	0.005	0.108	0.129	11.7	0.158	0.005	0.149	0.167	10.6
Intensidad	0.041	0.003	0.036	0.047	21.7	0.056	0.002	0.052	0.060	26.5
Desigualdad	0.037	0.015	0.008	0.067	15.1	0.030	0.001	0.027	0.033	40.5

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

Pero, las transferencias de Oportunidades en favor de los pobres no sólo abatieron la incidencia en el país de la pobreza alimentaria, sino también su intensidad. Si los hogares no hubiesen recibido los recursos económicos de Oportunidades la distancia promedio entre sus ingresos y la línea de pobreza alimentaria habría sido 16.5% mayor en 2002, 13.0% en 2004, 21.7% en 2006 y 26.5% en 2008.

Algo similar habría acontecido con la desigualdad en la distribución del ingreso entre los pobres alimentarios, pues habría sido 17.2% más alta en 2002, 2.3% en 2004, 15.1% en 2006 y 40.5% en 2008. Las estimaciones puntuales llevan a concluir que se le pueden atribuir al programa efectos en la disminución de la pobreza (incidencia) a pesar de no haber sido diseñado específicamente para ese propósito. Esta idea se corrobora cuando se consideran las fluctuaciones de muestreo para los años 2002 y 2004 pues, en general, los intervalos de

estimación de la incidencia, intensidad y desigualdad, calculados con y sin las transferencias de Oportunidades, no se yuxtaponen. En contraste, para los años 2006 y 2008 los intervalos de estimación de la incidencia e intensidad para 2006, sí se yuxtaponen, con lo que no puede descartarse que los efectos observados se deban a fluctuaciones de muestreo.

En el cuadro 2 se presentan los cambios en la incidencia, intensidad y desigualdad de la pobreza de capacidades. Como se señaló en la segunda sección del capítulo, de las tres nociones de pobreza ésta presenta un interés particular pues, conceptualmente, tiene como referente a la población que, acorde a las reglas del Programa Oportunidades, debe ser identificada como beneficiaria. La pobreza de capacidades refiere a los hogares que tienen ingresos por persona insuficientes para comprar nada más que los bienes de la canasta alimentaria, la salud y la educación.

Cuadro 2
Pobreza de capacidades: Incidencia, intensidad y desigualdad, 2002, 2004, 2005, 2006 y 2008. Hogares, México Nacional

	Año 2002				Año 2004			
	Ingreso total per cápita regalos netos							
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%	
Incidenia	0.214	0.010	0.212	0.215	0.199	0.007	0.198	0.200
Intensidad	0.072	0.004	0.071	0.072	0.071	0.004	0.070	0.071
Desigual.	0.042	0.009	0.041	0.043	0.172	0.109	0.159	0.186

	Año 2006				Año 2008					
	Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos									
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidenia	0.221	0.010	0.220	0.223	3.6	0.206	0.007	0.205	0.207	3.6
Intensidad	0.080	0.004	0.079	0.081	11.5	0.077	0.004	0.077	0.078	9.7
Desigual.	0.049	0.009	0.048	0.050	15.5	0.178	0.109	0.164	0.192	3.3

	Año 2006				Año 2008			
	Ingreso total per cápita regalos netos							
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%	
Incidenia	0.161	0.006	0.149	0.173	0.201	0.005	0.191	0.210
Intensidad	0.050	0.003	0.045	0.055	0.065	0.002	0.061	0.069
Desigual.	0.035	0.010	0.015	0.055	0.031	0.001	0.029	0.034

	Año 2006				Año 2008					
	Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos									
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidenia	0.173	0.006	0.160	0.186	7.6	0.216	0.005	0.206	0.227	7.7
Intensidad	0.059	0.003	0.053	0.065	16.3	0.078	0.003	0.073	0.083	18.8
Desigual.	0.041	0.010	0.020	0.061	16.5	0.041	0.002	0.038	0.044	30.5

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

En ausencia de Oportunidades la incidencia de la pobreza de capacidades habría sido 22.1% en 2002 en lugar de 21.4%, es decir, 0.7 puntos porcentuales más alta, en términos relativos es lo que equivale a un aumento de 3.6%. En 2004, habría sido 20.6% en lugar de 19.9%, lo que habría representado también un aumento de 3.6%; en el año 2006 habría sido 17.3% en lugar de 16.1%, lo que equivale a 7.6% en términos relativos y, en el año 2008 habría sido 21.6% en lugar de 20.1%, habría sido 1.4 puntos porcentuales más elevada, lo que equivale a 7.7 por ciento.

Las transferencias de Oportunidades en favor de los hogares no sólo redujeron la incidencia, sino también la intensidad de la pobreza y la desigualdad de la distribución del ingreso entre los pobres de capacidades. Los apoyos otorgados aproximaron los ingresos per cápita de estos hogares a la línea de pobreza de capacidades, de modo que la intensidad de la pobreza de capacidades tuvo una reducción relativa de 11.5% en el año 2002, de 9.7% en 2004, de 16.3% en 2006 y de 18.8% en 2008 y, la desigualdad de 15.5%, 3.3%, 16.5% y 30.5% respectivamente.

Las estimaciones puntuales de la incidencia, intensidad y desigualdad de la pobreza de capacidades llevarían a concluir que el Programa Oportunidades sí contribuyó a la reducción de la pobreza en los años analizados. Sin embargo, se aprecia que los efectos instantáneos son modestos sobre la incidencia y considerablemente mayores sobre la intensidad y desigualdad. En la siguiente sección se analizarán los efectos a través del tiempo (efecto diacrónico).

La no superposición de los intervalos de confianza permite afirmar que el impacto de Oportunidades sobre la reducción de la pobreza de capacidades fue estadísticamente significativa para tres de los cuatro periodos considerados (2002, 2004 y 2008).

En el cuadro 3 se muestra el efecto de las transferencias de Oportunidades sobre la pobreza de patrimonio. Si Oportunidades no hubiese apoyado a los hogares en pobreza de patrimonio en 2002 habría sido ésta del

orden de 42.9%, en lugar de 42.4% observado, es decir, habría sido 0.5 puntos porcentuales más elevada, lo que representa un efecto relativo de 1.0%. Las cifras para el año 2004 muestran que habría alcanzado 40.1% en vez de 39.7%; 0.4 puntos porcentuales más alta, lo que equivale a un efecto relativo del orden del 1%; en el año 2006 habría sido 35.9% en vez de 35.5%, lo que equivale a un efecto relativo del orden de 1.2% y en el año 2008 habría sido de 41.0% en lugar de 40.2%, un efecto relativo del orden de 1.7 por ciento. Como puede observarse los efectos son muy débiles en términos relativos para todos los años. En parte, como se discutirá más adelante, al centrar el análisis en el umbral más alto, es esperable que los efectos sean menores que en las otras dos dimensiones donde se concentran los beneficiarios de Oportunidades.

Cuadro 3
Pobreza de patrimonio: Incidencia, intensidad y desigualdad, 2002, 2004, 2005, 2006 y 2008. Hogares, México Nacional

	Año 2002				Año 2004			
	Ingreso total per cápita regalos netos							
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%	
Incidencia	0.424	0.012	0.423	0.426	0.397	0.009	0.396	0.398
Intensidad	0.164	0.006	0.163	0.165	0.155	0.004	0.154	0.155
Desigual.	0.089	0.005	0.088	0.090	0.134	0.042	0.129	0.140

	Año 2002				Año 2004					
	Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos									
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.4285	0.0121	0.4270	0.4300	1.0	0.4013	0.0086	0.4002	0.4024	1.0
Intensidad	0.1712	0.0066	0.1703	0.1720	4.5	0.1612	0.0046	0.1607	0.1618	4.2
Desigual.	0.0963	0.0057	0.0956	0.0970	8.1	0.1406	0.0416	0.1354	0.1459	4.7

	Año 2006				Año 2008			
	Ingreso total per cápita regalos netos							
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%	
Incidencia	0.355	0.007	0.341	0.368	0.402	0.006	0.391	0.413
Intensidad	0.128	0.004	0.120	0.135	0.154	0.003	0.148	0.160
Desigual.	0.068	0.005	0.058	0.078	0.080	0.002	0.076	0.084

	Año 2006				Año 2008					
	Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos									
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.359	0.007	0.345	0.373	1.2	0.409	0.006	0.398	0.420	1.7
Intensidad	0.136	0.004	0.128	0.144	6.5	0.166	0.003	0.159	0.172	7.7
Desigual.	0.075	0.005	0.065	0.085	10.8	0.091	0.002	0.086	0.096	14.1

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

Del análisis de las fluctuaciones de muestreo, los intervalos de estimación de la incidencia se traslapan para los años 2006 y 2008, el intervalo de la estimación de intensidad se traslapa para el año 2008 y el intervalo de estimación de la desigualdad se traslapa en 2004 y 2006, lo que implica que no se puede descartar que la tendencia observada se deba a fluctuaciones de muestreo y no a cambios significativos.

4.4 Oportunidades y pobreza en el ámbito urbano y rural

En esta sección se presentan primero los cálculos del efecto que tienen los recursos transferidos por el programa sobre la reducción de la pobreza en el ámbito urbano y, enseguida, se analizan sus efectos en el ámbito rural. Es conveniente señalar que el programa comienza sistemáticamente a incorporar hogares urbanos a partir de 2002.

Desde principios del milenio, al realizar pruebas de hipótesis a los cambios en la incidencia de la pobreza, se han observado reducciones estadísticamente significativas en el ámbito rural, de tal manera que éstas provocan disminuciones estadísticamente significativas en el ámbito nacional, a pesar de que en el urbano no existe evidencia de que las reducciones no se deban al azar (efecto muestra).

En concomitancia con la observación anterior, debe señalarse que el programa se enfocó en los primeros años principalmente en los hogares rurales en localidades de muy alta y alta marginación, posteriormente relajó el criterio de focalización e incorporó localidades de menores niveles de marginación y sólo después de 2001 se extendió a las áreas urbanas. Esto podría servir de elemento para esperar que los efectos del programa sean mayores y estadísticamente significativos en zonas rurales versus zonas urbanas. Sin embargo, sería erróneo concluir, sobre la base de esta regularidad, que la caída de la pobreza se debe al programa Oportunidades.

El cuadro 4 contiene la información básica que permite estimar el efecto de las transferencias de Oportunidades sobre la pobreza alimentaria en el ámbito urbano. El criterio utilizado para éste, define urbano como aquellas localidades de más de 15 mil habitantes. Mientras que el programa define como urbanas a aquellas localidades con más de 2,500 habitantes. Con el propósito de mantener la coherencia entre el corte urbano-rural de las mediciones de pobreza, se decidió mantener el primer criterio.

De la simple inspección del cuadro se desprende que en 2002 el efecto de la actuación de Oportunidades sobre la pobreza alimentaria urbana es prácticamente nulo. La estimación puntual sólo varió en 5 centésimas de punto porcentual y los correspondientes intervalos de estimación se superponen. Este resultado concuerda con el crecimiento en el padrón del Programa, ya que es a partir de 2002 cuando se integran a la cobertura de manera consistente las localidades urbanas. Debido a que la población que habita en localidades urbanas representa aproximadamente 75%, es esperable que en la estimación del 2002 no se aprecie aún un efecto instantáneo significativo del programa.

Sin embargo, el panorama es diferente para el año 2004. Si el programa no hubiese transferido recursos a los hogares pobres urbanos la incidencia habría sido de aproximadamente 9% en lugar de 8.7%. Además, como los intervalos de estimación no se superponen, esta reducción, aunque pequeña en términos absolutos, es estadísticamente significativa⁶⁸. Las dos décimas de reducción porcentual en la pobreza alimentaria en 2004 significan una caída relativa de 2.6%.

Para seguir con el argumento sobre la incorporación de más familias urbanas al Programa en el transcurso de la década, se esperaría que su efecto en la incidencia de la pobreza alimentaria para los años 2006 y 2008 fuese estadísticamente significativo y de mayor magnitud. Sin embargo, los intervalos de estimación para estos dos años se superponen.

⁶⁸ En este estudio la significación estadística de cifras sustantivamente pequeñas está fuertemente influida por el hecho de que los tamaños de muestra de las ENIGH son grandes.

Cuadro 4

**Pobreza alimentaria: Incidencia, intensidad y desigualdad, 2002, 2004, 2005, 2006 y 2008.
Hogares, México, zona urbana**

Año 2002					Año 2004				
Ingreso total per cápita regalos netos									
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		
Incidencia	0.085	0.006	0.084	0.085	0.087	0.004	0.087	0.088	
Intensidad	0.021	0.002	0.021	0.021	0.032	0.004	0.032	0.033	
Desigual.	0.009	0.001	0.009	0.009	0.327	0.255	0.295	0.359	

Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.085	0.006	0.084	0.086	0.6	0.089	0.004	0.089	0.090	2.6
Intensidad	0.021	0.002	0.021	0.022	1.3	0.034	0.004	0.033	0.034	4.4
Desigual.	0.009	0.001	0.009	0.009	1.9	0.328	0.255	0.296	0.360	0.3

Año 2006					Año 2008				
Ingreso total per cápita regalos netos									
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		
Incidencia	0.0592	0.0026	0.0542	0.0643	0.0820	0.0037	0.0748	0.0892	
Intensidad	0.0177	0.0022	0.0133	0.0220	0.0226	0.0012	0.0202	0.0249	
Desigual.	0.0306	0.0224	-0.0133	0.0746	0.0109	0.0012	0.0086	0.0132	

Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.0611	0.0026	0.0560	0.0663	3.2	0.085	0.004	0.078	0.093	4.2
Intensidad	0.0185	0.0022	0.0142	0.0229	5.0	0.025	0.001	0.022	0.028	9.1
Desigual.	0.0311	0.0224	-0.0129	0.0750	1.4	0.012	0.001	0.010	0.015	11.4

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

En 2004 y 2008 la intensidad de la pobreza urbana experimentó una disminución estadísticamente significativa asociada con las transferencias de Oportunidades que llegaron a manos de los pobres alimentarios que suplementaban sus ingresos; fue así como sus recursos económicos se aproximaron a la línea de pobreza, lo que provocó una disminución en la intensidad de la pobreza alimentaria, del orden de 4.4%, 5.0% y 9.1% respectivamente.

Sin embargo, la extensión de la cobertura de Oportunidades a las zonas urbanas no pareciera haber afectado significativamente la desigualdad en los ingresos de los pobres alimentarios en 2002, 2004, 2006 y 2008.

En cierta medida, no encontrar efectos significativos o efectos muy pequeños para el periodo de estudio, puede deberse a la forma de focalización que se ha utilizado en zonas urbanas. La pobreza urbana está más dispersa

geográficamente que en las localidades rurales y el concepto de localidad debe trocarse por unidades geográficas acordes con la dimensión urbana. De ahí que se utilicen las AGEB que conforman el marco geoestadístico nacional y que comprenden comúnmente de 20 a 50 manzanas. Asimismo, se ha privilegiado un esquema de focalización donde los posibles beneficiarios acuden voluntariamente a inscribirse. Por estas razones, a medida que ha crecido la cobertura urbana puede esperarse que exista mayor propensión de errores de inclusión⁶⁹.

En el cuadro 5 se muestran los datos referidos a la pobreza de capacidades. En el año 2002, en los inicios de la expansión urbana del programa, la incipiente cobertura de los hogares pobres no tuvo efectos significativos sobre la incidencia, intensidad y desigualdad de la pobreza de capacidades. Lo mismo se observa para los años 2006 y 2008.

Sin embargo, en 2004, con el auge en la expansión de la cobertura urbana, las transferencias lograron que la pobreza de capacidades se redujera de 14.2% a 14.5%. A pesar de que el efecto de las transferencias de Oportunidades es exiguo (tres décimas de puntos porcentuales respectivamente), ésta no sólo marcó una diferencia estadísticamente significativa, además presentó una reducción relativa de la incidencia del orden del 1.5%.

Una posible explicación de que se presente un efecto significativo en la incidencia para 2004 en el umbral de pobreza de capacidades refiere a que la pobreza alimentaria en zonas urbanas es de menor magnitud en términos relativos. De ahí que para 2004 se esperaría que la focalización incorporara a un contingente mayor de hogares en el umbral comprendido entre la línea alimentaria y la línea de capacidades. Empero, como ya se señaló anteriormente, a medida que se incorporan hogares del ámbito urbano se incrementan los errores de inclusión, lo que explicaría el nulo efecto para los subsecuentes años.

⁶⁹ Por error de inclusión se entiende que el programa ha beneficiado a hogares que no satisfacen los criterios de elegibilidad para ser seleccionados, en este caso, hogares no pobres.

Cuadro 5

Pobreza de capacidades: Incidencia, intensidad y desigualdad, 2002, 2004, 2005, 2006 y 2008. Hogares, México, zona urbana

Año 2002					Año 2004			
Ingreso total per cápita regalos netos								
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%	
Incidencia	0.132	0.007	0.131	0.133	0.142	0.004	0.142	0.143
Intensidad	0.037	0.002	0.037	0.037	0.047	0.003	0.047	0.048
Desigual.	0.016	0.001	0.015	0.016	0.231	0.171	0.209	0.252

Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.133	0.007	0.132	0.134	0.8	0.145	0.004	0.144	0.145	1.5
Intensidad	0.037	0.002	0.037	0.038	0.8	0.049	0.003	0.049	0.049	3.4
Desigual.	0.016	0.001	0.016	0.016	1.3	0.232	0.171	0.210	0.253	0.5

Año 2006					Año 2008			
Ingreso total per cápita regalos netos								
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%	
Incidencia	0.106	0.004	0.099	0.113	0.136	0.004	0.128	0.145
Intensidad	0.029	0.002	0.025	0.033	0.038	0.002	0.035	0.042
Desigual.	0.028	0.016	-0.002	0.059	0.017	0.001	0.015	0.020

Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.108	0.004	0.100	0.115	1.5	0.140	0.005	0.131	0.149	2.5
Intensidad	0.031	0.002	0.026	0.035	3.8	0.041	0.002	0.037	0.045	6.0
Desigual.	0.029	0.016	-0.002	0.059	2.2	0.019	0.001	0.017	0.021	9.0

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

El cuadro 6 muestra los impactos de las transferencias de Oportunidades sobre la pobreza de patrimonio en la zona urbana. En general, los recursos distribuidos por Oportunidades a los hogares pobres de patrimonio no alteran significativamente las mediciones de este tipo de pobreza en los años analizados, con la excepción de la intensidad en el 2004.

Este último resultado puede dar lugar a interpretaciones contradictorias. Por un lado, fortalece la idea de que se trata de un programa bien focalizado, pues la ausencia de efectos estadísticamente significativos sobre la incidencia sugiere que los pobres de patrimonio están excluidos de la población beneficiaria. Sin embargo, el hecho de que haya una disminución leve pero significativa en la intensidad de la pobreza entre los pobres de patrimonio puede dar pie a sostener que el programa ha cometido errores de inclusión.

Cuadro 6
Pobreza de patrimonio: Incidencia, intensidad y desigualdad, 2002, 2004, 2005, 2006 y 2008. Hogares, México, zona urbana
Año 2002 **Año 2004**

Ingreso total per cápita regalos netos							
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%
Incidencia	0.345	0.010	0.344	0.346	0.343	0.006	0.343 0.344
Intensidad	0.115	0.005	0.115	0.116	0.122	0.003	0.122 0.123
Desigual.	0.054	0.003	0.054	0.054	0.140	0.065	0.132 0.148

Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.345	0.010	0.344	0.346	0.0	0.344	0.006	0.343	0.345	0.2
Intensidad	0.116	0.005	0.115	0.116	0.2	0.123	0.003	0.123	0.124	1.0
Desigual.	0.054	0.003	0.054	0.055	0.5	0.141	0.065	0.133	0.149	0.9

Año 2006 Año 2008							
Ingreso total per cápita regalos netos							
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%
Incidencia	0.293	0.006	0.281	0.305	0.333	0.005	0.322 0.343
Intensidad	0.096	0.003	0.090	0.101	0.115	0.003	0.109 0.120
Desigual.	0.050	0.007	0.037	0.063	0.055	0.002	0.052 0.059

Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.293	0.006	0.281	0.305	0.2	0.334	0.005	0.323	0.344	0.2
Intensidad	0.097	0.003	0.092	0.102	1.2	0.117	0.003	0.111	0.123	2.1
Desigual.	0.051	0.007	0.038	0.064	2.0	0.057	0.002	0.053	0.061	3.9

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

Si se toma en cuenta que Progresá inicia sus labores en el año 1997, con la operación en las localidades rurales con los más altos índices de marginación del país, excepto aquellas que estaban fuera del radio de acción de escuelas primarias y centros de salud, entonces se debería observar que el efecto de las transferencias sobre la pobreza rural fuese mucho más marcado que en las localidades urbanas.

El cuadro 7 muestra cuáles serían los índices de pobreza alimentaria con y sin el apoyo de Oportunidades en el contexto rural. Hay que destacar que la incidencia, intensidad y desigualdad en la distribución del ingreso de los pobres alimentarios rurales son estadísticamente significativas en los años 2002, 2004 y, la intensidad y desigualdad para el año 2008.

De los datos del cuadro 7 se desprende que si Oportunidades no hubiese realizado transferencias a estos hogares la incidencia de la pobreza alimentaria habría sido sustantivamente mayor; 2.7 puntos porcentuales en 2002 y 2.1 puntos en 2004. La pobreza alimentaria habría sido, en términos relativos, 9.5% superior en 2002 y 9.4% en 2004. Además, la intensidad de la pobreza alimentaria habría sido 22.2% más elevada que la observada en 2002, 18.8% en 2004 y 35.3% en 2008. Por otra parte, la desigualdad de la distribución del ingreso entre los pobres alimentarios del medio rural habría sido 20.2% superior en 2002, 22.4% en 2004 y 55.5% en 2008.

El impacto de las transferencias de Oportunidades sobre la pobreza de capacidades rural presenta un panorama bastante similar al de la pobreza alimentaria rural (véase cuadro 8).

Las medidas de pobreza de capacidades en las localidades pequeñas del país son estadísticamente significativas en los primeros dos años estudiados. En ausencia de los ingresos transferidos por Oportunidades se habría expresado en incidencias e intensidades mayores que las observadas, así como una inequidad más pronunciada en la distribución del ingreso entre los pobres de capacidades.

La incidencia de la pobreza de capacidades rural sin los ingresos recibidos de Oportunidades habría sido en 2002 de 37.3% en lugar de 35.4% y, en el año 2004 las cifras correspondientes fueron 31.5% y 29.9%.

Por otra parte, al analizar el efecto de la intensidad en la pobreza de capacidades rural se observa que para 2002 la intensidad habría sido aproximadamente dos puntos mayores sin las transferencias de Oportunidades, lo que representa un efecto relativo de 16.7%. Para los años 2004 y 2008 este efecto es de 14.5% y 27.0%, respectivamente. No se encuentran efectos estadísticamente significativos en la intensidad de la pobreza para 2006.

Se aprecia un efecto mucho mayor, en términos relativos, cuando se analiza la desigualdad dentro del grupo de pobres de capacidades rural. Para 2002, 2004 y 2008, los efectos relativos simulados del programa son del orden de 19.8%, 20%, y 43%, respectivamente. Una vez más no se observaron efectos significativos para el año 2006 en este ámbito.

Cuadro 7

Pobreza alimentaria: Incidencia, intensidad y desigualdad, 2002, 2004, 2006 y 2008.
Hogaes, México, zona rural

	Año 2002				Año 2004			
	Ingreso total per cápita regalos netos							
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%	
Incidencia	0.278	0.021	0.275	0.281	0.229	0.015	0.227	0.231
Intensidad	0.097	0.008	0.096	0.098	0.084	0.008	0.083	0.085
Desigual.	0.078	0.031	0.074	0.082	0.058	0.013	0.056	0.059

	Año 2006				Año 2008					
	Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos									
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.305	0.022	0.302	0.307	9.5	0.250	0.016	0.248	0.252	9.4
Intensidad	0.119	0.009	0.118	0.120	22.2	0.100	0.009	0.099	0.101	18.8
Desigual.	0.093	0.031	0.090	0.097	20.2	0.071	0.014	0.069	0.073	22.4

	Año 2006				Año 2008			
	Ingreso total per cápita regalos netos							
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%	
Incidencia	0.195	0.012	0.171	0.219	0.263	0.011	0.242	0.284
Intensidad	0.065	0.005	0.055	0.075	0.086	0.004	0.078	0.095
Desigual.	0.036	0.006	0.024	0.048	0.041	0.003	0.037	0.046

	Año 2006				Año 2008					
	Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos									
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.227	0.014	0.199	0.256	16.6	0.301	0.012	0.278	0.324	14.5
Intensidad	0.085	0.006	0.072	0.097	30.3	0.117	0.006	0.106	0.128	35.3
Desigual.	0.049	0.007	0.036	0.063	37.2	0.065	0.004	0.057	0.072	55.5

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

Cuadro 8

Pobreza de capacidades: Incidencia, intensidad y desigualdad, 2002, 2004, 2006 y 2008.
Hogares, México, zona rural

Año 2002					Año 2004			
Ingreso total per cápita regalos netos								
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%	
Incidencia	0.354	0.023	0.351	0.357	0.299	0.019	0.297	0.302
Intensidad	0.131	0.009	0.130	0.132	0.112	0.009	0.111	0.113
Desigual.	0.088	0.023	0.085	0.091	0.069	0.011	0.068	0.071

Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.373	0.024	0.370	0.376	5.3	0.315	0.020	0.313	0.317	5.3
Intensidad	0.153	0.011	0.152	0.155	16.7	0.128	0.010	0.127	0.129	14.5
Desigual.	0.106	0.024	0.103	0.109	19.8	0.083	0.011	0.082	0.085	20.0

Año 2006					Año 2008			
Ingreso total per cápita regalos netos								
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%	
Incidencia	0.265	0.016	0.234	0.296	0.327	0.012	0.305	0.350
Intensidad	0.090	0.006	0.078	0.103	0.118	0.005	0.108	0.129
Desigual.	0.048	0.005	0.037	0.059	0.059	0.003	0.053	0.065

Ingreso total per cápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.297	0.017	0.264	0.330	12.2	0.366	0.013	0.341	0.391	11.9
Intensidad	0.112	0.008	0.097	0.127	24.0	0.150	0.007	0.137	0.163	27.0
Desigual.	0.063	0.006	0.051	0.076	32.4	0.084	0.004	0.076	0.093	43.0

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

Si se comparan las cifras correspondientes de los cuadros 8 y 9 se desprende que los cambios en el último son menos marcados. Esta regularidad arroja información adicional a favor de la hipótesis de una focalización adecuada. Si esta hipótesis es válida, entonces los datos referidos a la pobreza de patrimonio deberían exhibir un efecto más tenue del programa o bien ninguno.

El cuadro 9 contiene la medición de los niveles que habría alcanzado la pobreza de patrimonio, en los años 2002, 2004, 2006 y 2008 en el caso hipotético de que el programa no hubiese transferido recursos a favor de los pobres.

Los impactos de los recursos transferidos por Oportunidades son estadísticamente significativos para las tres medidas asociadas con la pobreza de patrimonio en las zonas rurales en 2002 y 2004 y en la desigualdad para 2008. Sin embargo, son más moderados cuando se comparan con las cifras de los cuadros 7 y 8. Esto puede aportar al argumento que la focalización del programa está concentrada en los hogares del extremo izquierdo de la distribución de ingresos.

Cuadro 9

**Pobreza de patrimonio: Incidencia, intensidad y desigualdad, 2002, 2004, 2006 y 2008.
Hogares, México, zona rural**

Año 2002					Año 2004				
Ingreso total percápita regalos netos									
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		
Incidencia	0.560	0.029	0.556	0.564	0.493	0.023	0.490	0.496	
Intensidad	0.247	0.015	0.245	0.249	0.212	0.012	0.211	0.214	
Desigual.	0.149	0.014	0.147	0.151	0.125	0.009	0.123	0.126	

Ingreso total percápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.571	0.029	0.568	0.575	2.0	0.503	0.023	0.500	0.506	2.0
Intensidad	0.266	0.016	0.264	0.268	7.9	0.228	0.013	0.226	0.230	7.4
Desigual.	0.168	0.015	0.166	0.170	12.9	0.140	0.010	0.139	0.141	12.2

Año 2006					Año 2008				
Ingreso total percápita regalos netos									
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		
Incidencia	0.472	0.017	0.440	0.505	0.536	0.013	0.511	0.562	
Intensidad	0.188	0.009	0.170	0.207	0.230	0.008	0.216	0.245	
Desigual.	0.102	0.006	0.090	0.115	0.128	0.005	0.118	0.138	

Ingreso total percápita - excluidas transferencias de Oportunidades- regalos netos										
	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.	Estim.	Err. Est.	Intervalo de 90%		Ef. Op.
Incidencia	0.483	0.017	0.450	0.517	2.3	0.555	0.013	0.530	0.581	3.6
Intensidad	0.210	0.011	0.189	0.231	11.5	0.261	0.009	0.244	0.278	13.3
Desigual.	0.122	0.008	0.107	0.137	19.1	0.157	0.006	0.145	0.169	22.7

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

En ausencia de los apoyos monetarios distribuidos por Oportunidades la incidencia de la pobreza de patrimonio rural habría sido de 57.1% y no de 56.0% en el año 2002 y en el 2004, 50.3% en lugar de 49.2%. Las diferencias son de 1.1, en 2002 y de 1.0 puntos porcentuales en 2004. Estas diferencias tienen una importancia relativa de 2% en los estos años. Por otra parte, en caso de no existir Oportunidades la intensidad habría sido 7.9% superior en 2002 y 7.4% en 2004. La desigualdad sería un 12.9% en 2002, 12.2% en 2004 y 22.7% en 2008 más pronunciada.

4.5 Efecto diacrónico de las transferencias de Oportunidades

La información presentada hasta ahora muestra el efecto sincrónico de la transferencia de Oportunidades sobre los distintos tipos de pobreza en los ámbitos nacional, urbano y rural. Resta por saber si estos recursos tienen incidencia sobre el cambio en la pobreza a lo largo del tiempo.

Analizar esta información desde una perspectiva diacrónica tiene dos propósitos. El primero, es obtener información empírica que pueda validar el argumento sobre la contribución del programa en los cambios en la pobreza en el periodo de estudio. Esto es relevante puesto que, en la retórica del gobierno, se promociona al programa como uno de los factores principales de la disminución de la pobreza entre 2000 y 2002. De ser Oportunidades un factor relevante en la disminución de la pobreza se deberían encontrar efectos estadísticamente significativos y de gran magnitud para explicar esto. Para el resto del periodo de estudio, se observa una disminución de la incidencia de la pobreza para 2004 y 2006, no es sino a partir de 2008 cuando la pobreza presenta incremento. Nuevamente, se debería observar entre los años 2004 y 2006 un efecto del programa de significancia sustantiva.

El segundo propósito es analizar el comportamiento del incremento de la cobertura del programa y su efecto agregado en la proporción de hogares beneficiarios que superan de la pobreza (PHSP). El supuesto detrás de esta inquietud es que a medida que ha aumentado la cobertura del programa, en especial hacia zonas urbanas hasta llegar a aproximadamente cinco millones de hogares, se debería apreciar una mayor PHSP en el tiempo. El análisis diacrónico permitirá analizar la magnitud de la PHSP entre los periodos de estudio: 2002-2004, 2004-2006, 2006-2008, y 2002-2008.

Como se señaló en la sección 4.3 (métodos y datos), para responder a estas preguntas se estimó la proporción de hogares que logran superar su condición de pobreza inicial debido a las transferencias de Oportunidades para cada año de estudio. A partir de la medición de incidencia de pobreza para cada

una de las tres líneas, con y sin las transferencias de Oportunidades, se creó una variable que es igual a la PHSP. La prueba de hipótesis que se formuló en este ejercicio es sobre la proporción de hogares que sin ser pobres en el año de estudio lo serían si se les restara de su ingreso las transferencias del programa, para así evitar el problema metodológico de muestras no independientes que se discutió a detalle arriba.

La prueba de hipótesis que se realiza en esta sección corresponde conceptualmente a una doble diferencia. La primera está dada por el efecto instantáneo y la segunda por la diferencia entre los efectos instantáneos en un periodo específico, por ejemplo entre 2002 y 2004. Para realizar la prueba se calcula la significación estadística bajo el supuesto que la diferencia de proporciones sigue asintóticamente una distribución normal, como se señaló anteriormente en el apartado metodológico. La hipótesis nula es que las transferencias de Oportunidades no tuvieron efecto sobre el cambio en la incidencia de la pobreza en el periodo estudiado; es decir, que las proporciones son iguales. La hipótesis alternativa es que se observa un incremento en la proporción entre el periodo.

Que las proporciones de hogares beneficiarios que salen de la pobreza debido a la acción del Programa varíen en el tiempo se puede deber a dos factores. El primero podría ser un aumento en la cobertura y el segundo un aumento en el monto de las transferencias. Igualmente, no se puede descartar que exista una interacción entre ambos factores que implique un incremento de las proporciones cualquier par de años. Sin embargo, el aumento en la cuantía de las transferencias por hogar se puede descartar como factor explicativo, puesto que las entregas monetarias se han mantenido relativamente constantes en términos de poder adquisitivo durante el periodo de estudio.

La cobertura durante el periodo 2002-2008 aumentó de aproximadamente 4.2 millones de familias beneficiadas en 2002 a 5.04 millones en 2008. Sin embargo, el mayor incremento se produjo en el año 2004, donde el padrón aumentó en aproximadamente 750 mil hogares hasta llegar a una cobertura de

cinco millones de beneficiarios con la incorporación de localidades semi-urbanas y urbanas al programa y la densificación de zonas rurales. El volumen de familias atendidas por el programa se ha mantenido relativamente constante desde esta fecha (Oportunidades, 2010).

De acuerdo con estas consideraciones, el análisis diacrónico debería arrojar diferencias estadísticamente significativas en las PHSP entre los años 2002-2004, periodo de mayor crecimiento de la cobertura –particularmente la urbana, y en el análisis del periodo 2002-2008. Si estas diferencias no fuesen significativas, se podría adelantar la hipótesis de que a medida que, incrementa la cobertura aumentan los problemas de focalización. Es decir, que se focalizaron hogares urbanos no pobres.

En el cuadro 10 se sintetizan los cálculos realizados para las tres líneas de pobreza. Se muestra el cambio en la PHSP, entre los años posterior y anterior. Así, por ejemplo, el valor -0.0009 indica que el porcentaje de hogares que habría escapado a la pobreza alimentaria por la operación del programa en el ámbito nacional habría sido 0.09 puntos porcentuales menor en 2004 que en 2002, es decir, que el efecto de Oportunidades sobre el abatimiento de la pobreza se redujo en 2004 con respecto a 2002, por lo que el programa no podría aportar a la reducción de la pobreza alimentaria en este periodo. Un valor positivo en el cuadro 10 indica que el efecto del programa entre los dos años estudiados va en aumento.

Cuadro 10
Cambio en la proporción de hogares que abandonan la
pobreza por los apoyos monetario recibidos de
Oportunidades.
México 2002 a 2008

Nacional	2004/2002	2006/2004	2008/2006	2008/2002
<i>Alimentaria</i>	-0.0009	0.0032	0.0027	0.0051
<i>Capacidades</i>	-0.0005	0.0051	0.0032	0.0077
<i>Patrimonio</i>	-0.0002	0.0001	0.0028	0.0027
Zona urbana				
<i>Alimentaria</i>	0.0018	-0.0004	0.0015	0.0029
<i>Capacidades</i>	0.0011	-0.0006	0.0018	0.0024
<i>Patrimonio</i>	0.0005	-0.0001	0.0002	0.0006
Zona rural				
<i>Alimentaria</i>	-0.0051	0.0110	0.0057	0.0116
<i>Capacidades</i>	-0.0031	0.0166	0.0064	0.0199
<i>Patrimonio</i>	-0.0012	0.0011	0.0081	0.0080

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, 2004, 2006 y 2008

En general, puede apreciarse que todos los cambios son de muy baja magnitud para las cuatro comparaciones temporales analizadas en los ámbitos nacional, urbano y rural. En particular, cabe señalar que en el ámbito nacional, la PHSP debido al programa en 2004 es menor en comparación con 2002. Este primer dato da una idea de que el programa no puede ser considerado como un factor explicativo de la disminución de la pobreza durante este periodo.

Asimismo, se puede apreciar una disminución en la comparación de proporciones para el periodo 2006-2004 urbano y 2004-2002 rural. A espera de analizar con detalle las significancias estadísticas de estos comportamientos, cabe resaltar que es precisamente en el periodo de mayor expansión de la cobertura del programa 2002-2004 cuando los datos en lo rural muestran una disminución del efecto y una mínima alza para el ámbito urbano de apenas 0.02%, 0.1% y 0.05% para las líneas de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio respectivamente. Para el resto de la serie, los cambios observados entre periodos son positivos, lo que representa un aumento en el efecto del programa en el tiempo, aunque de muy poca envergadura. Al analizar los datos sobre el cambio en la proporción de hogares que abandonaron la pobreza entre 2002 y 2008 se esperarían encontrar un efecto positivo y de mayor magnitud, ya que se comparan

los extremos del periodo de estudio. Sin embargo, el mayor efecto observado entre las tres líneas en el ámbito nacional es de apenas 0.0077, lo que equivale a 0.7% para la línea de capacidades.

Si se toma en cuenta que en el año 2007 se agregó un apoyo adicional (apoyo energético) a los hogares y la cobertura se mantuvo constante, del análisis entre los años 2006 y 2008 se aprecia que, si bien las proporciones fueron positivas, este incremento en transferencias sólo contuvo las mermas de ingreso en los hogares, no contribuyó a disminuir la incidencia de la pobreza en el país.

En general, se observa que los efectos son mayores para la línea de capacidades que para las dos líneas restantes. En el ámbito rural entre 2002 y 2008, las magnitudes son del orden de 1.16%, 2.0% y 0.8% para las líneas de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio respectivamente. Que el efecto sea mucho menor para la línea de pobreza de patrimonio del ámbito rural es indicio de que los hogares beneficiados se encuentran concentrados en el umbral de pobreza de capacidades. Es decir, la focalización de hogares sigue privilegiando el extremo inferior de la distribución.

Los menores efectos del programa sobre el cambio en la PHSP a lo largo del tiempo se encuentran en el ámbito urbano, a pesar que una parte importante en el aumento de la cobertura durante el periodo de estudio se concentró en este ámbito. Este resultado es congruente con dos elementos analizados en las evaluaciones sobre la incorporación de hogares urbanos en el programa: i) que el esquema utilizado para focalizar centrado en la inscripción voluntaria excluye a hogares muy pobres que no pueden tomar tiempo del trabajo para ir a hacer los trámites de inscripción (aumento en los errores de exclusión) y ii) que aumentan los errores de inclusión al ser los hogares de mayores recursos los que pueden dedicar tiempo para inscripción y cumplir con las corresponsabilidades.

Es necesario ahondar en el análisis de la significancia estadística de los datos descritos para responder a las interrogantes propuestas; si el programa es uno de los factores principales de la reducción en la pobreza del país, como lo

manejaron el gobierno y el Banco Mundial –en particular como se señaló anteriormente en la reducción en la pobreza entre 2000 y 2002– y, si la ampliación de la cobertura del programa significó un aumento en el efecto del mismo en lograr que los hogares superaran el umbral de pobreza.

En el cuadro 11 se incluyen, de la segunda a la quinta columna, los valores del estadístico Z para la hipótesis descrita, con sus correspondientes significaciones estadísticas. Estos valores informan sobre la probabilidad de observar un valor del estadístico Z mayor que el obtenido, bajo el supuesto de que la hipótesis nula es verdadera.

Calculados los cambios en las proporciones de hogares que abandonan la pobreza debido a los apoyos monetarios recibidos de Oportunidades, se planteó como hipótesis nula que no existía cambio en el efecto de Oportunidades sobre la pobreza, lo que en términos estadísticos se traduce en la hipótesis de que la proporción de hogares que salen de la pobreza es la misma en los dos años de comparación. En contrapartida, la hipótesis alternativa plantea que existe un cambio *positivo* en el efecto de Oportunidades. En términos estadísticos esto significa no rechazar la hipótesis alternativa de que la PHSP es *mayor* en el año posterior que en el anterior o, dicho de otro modo, que la hipótesis alternativa de la doble diferencia es mayor que cero.

Para interpretar correctamente estos resultados debe tomarse en cuenta que un signo positivo en el valor de Z significa que el efecto de la reducción de la pobreza en el año posterior es mayor al del año anterior, lo que llevaría a la conclusión que el Programa ayudó a disminuir la pobreza a lo largo del tiempo.

De la inspección de los valores de Z y de sus correspondientes niveles de significación se aprecia que el papel de Oportunidades en la reducción de la incidencia de la pobreza durante el periodo 2002 a 2008, en los tres ámbitos de estudio, es estadísticamente significativo, resultado esperable si se toma en cuenta el aumento de cobertura en el periodo. Con esto, podemos concluir que si bien estadísticamente se puede afirmar que el programa tiene un efecto en la

disminución de la pobreza en el tiempo, este efecto, cuando recordamos su magnitud (véase cuadro 10) es muy pequeño.

Para el resto de los cambios calculados, no se aprecia que el programa haya jugado un papel relevante en la reducción de la incidencia de la pobreza: si se excluyen las medidas de cambio 2008/2002, de las otras 36 medidas de cambio, sólo ocho de ellas son estadísticamente significativas. Cabe resaltar que para el periodo 2002/2004 en zonas urbanas, sólo la diferencia en proporciones para pobreza alimentaria es estadísticamente significativa. No se aprecia lo mismo para la línea de capacidades en el ámbito urbano.

Como se mencionó antes, los cambios en los efectos apenas sobrepasan el punto porcentual, las más altas son de 1.61 puntos porcentuales para la pobreza de capacidades rural, entre 2006 y 2004. El comportamiento de los resultados y la débil significancia estadística encontrada llevan a rechazar la hipótesis de que a medida que se ha ampliado la cobertura del Programa los efectos hayan sido mayores. Sin embargo, como ya se señaló, el efecto agregado presenta un patrón esperado (mayores efectos en las líneas de pobreza alimentaria y de capacidades en el ámbito nacional) debido a una mayor concentración de beneficiarios por debajo de estos umbrales.

Cuadro 11

Prueba de hipótesis del cambio en la proporción de hogares beneficiarios que superan la pobreza

Nacional	Valores de Z				Significación estadística			
	2004/2002	2006/2004	2008/2006	2008/2002	2004/2002	2006/2004	2008/2006	2008/2002
Pobreza								
Alimentaria	-0.45	2.42	1.03	2.52	0.673	0.008	0.152	0.006
Capacidades	-0.36	3.93	1.19	4.58	0.639	0.000	0.117	0.000
Patrimonio	-0.21	1.10	1.77	2.79	0.584	0.136	0.039	0.003
Zona urbana								
Pobreza								
Alimentaria	2.75	0.21	1.21	4.32	0.003	0.419	0.114	0.000
Capacidades	1.50	-0.07	1.83	3.09	0.066	0.473	0.034	0.001
Patrimonio	1.59	1.19	-0.94	2.48	0.056	0.117	0.174	0.007
Zona rural								
Pobreza								
Alimentaria	-0.95	2.73	0.86	2.17	0.828	0.003	0.196	0.015
Capacidades	-0.75	4.25	1.00	4.43	0.774	0.000	0.159	0.000
Patrimonio	-0.43	0.98	2.12	2.88	0.668	0.163	0.017	0.002

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

4.6 Alcances sobre la focalización del programa Oportunidades

Un resultado ancilar del análisis del efecto sincrónico y diacrónico del programa en las tres medidas de pobreza es que su comportamiento da algunas pistas respecto a los resultados de la focalización del mismo. Lo encontrado de alguna manera aporta sustento al cúmulo de estudios específicos realizados en el pasado.

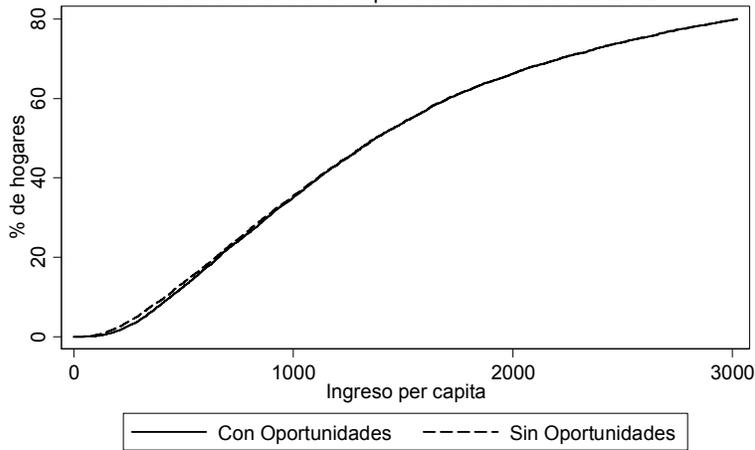
Una manera de sintetizar los argumentos relativos a la focalización y el impacto del programa en la reducción de la incidencia e intensidad de la pobreza consiste en examinar la gráfica de la distribución acumulada del ingreso per cápita de los hogares con y sin las transferencias del programa.

Si el método de focalización identifica correctamente a la población con menores ingresos, entonces las dos curvas que representan las distribuciones deben separarse en los niveles bajos de ingreso –la curva de ingresos que excluyen Oportunidades, es decir una mayor proporción de hogares con menores ingresos- y juntarse para formar una sola línea en los niveles altos de ingresos.

A continuación se presentan las gráficas 1, 2 y 3 con estas distribuciones para la población nacional, rural y urbana en 2002 y 2008⁷⁰. Las gráficas para el conjunto nacional en 2002 y 2008 exhiben el comportamiento que se esperaría de un programa bien focalizado. En efecto, se aprecia que las transferencias de Oportunidades provocan que la cola izquierda de la distribución se desplace hacia arriba debido al incremento en el ingreso medio de los hogares más pobres.

⁷⁰ Las gráficas correspondientes para 2004, 2005 y 2006 no se presentan debido a que son prácticamente idénticas a las de 2002 (para su consulta véase Anexo).

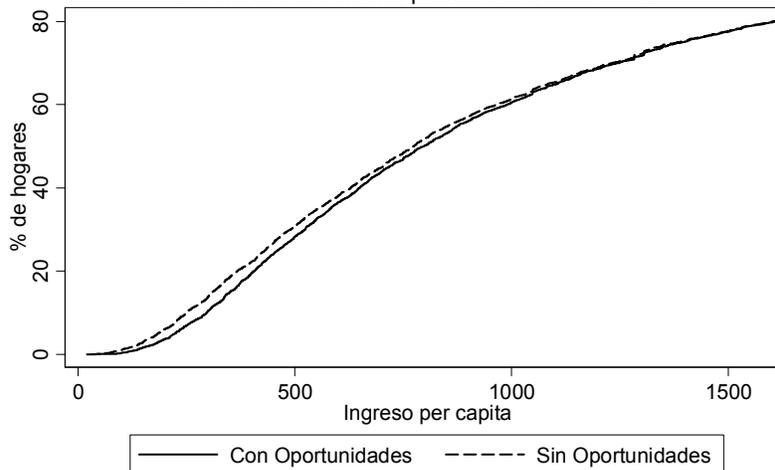
Gráfica 1. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Nacional. 2002



Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2002

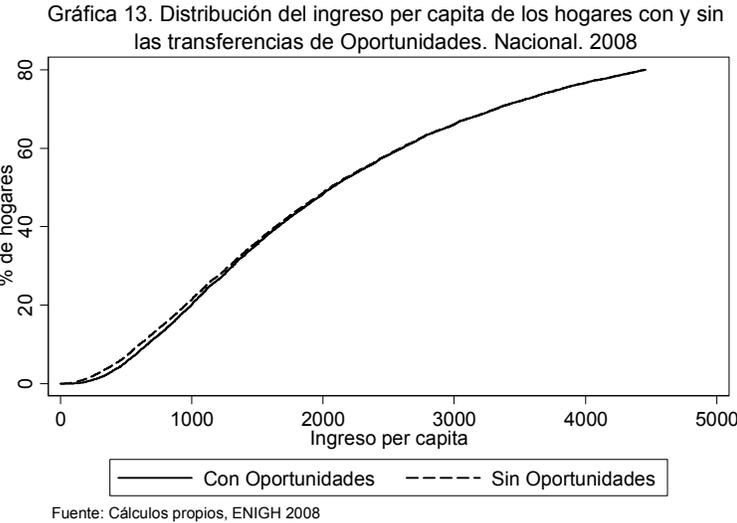
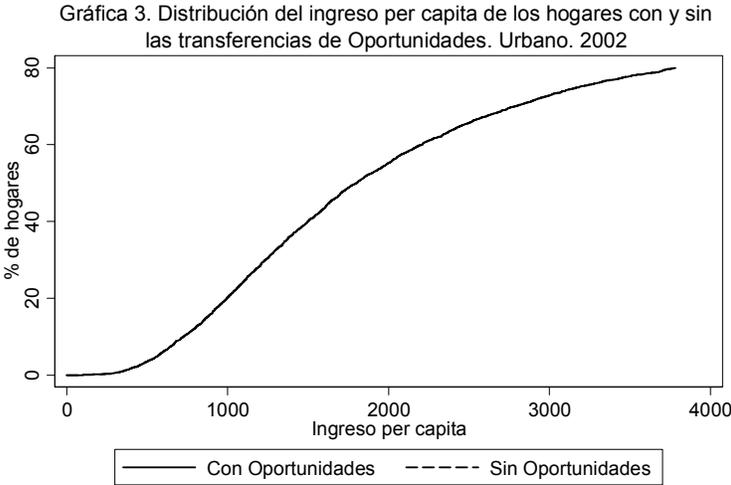
Este movimiento es el que genera no sólo la caída en la incidencia de la pobreza, sino también que el ingreso medio de los pobres se aproxime a la línea de pobreza, con lo que disminuye su intensidad. Este comportamiento se acentúa en las gráficas correspondientes a la población rural, pero no se observa en las gráficas del ámbito urbano; situación esperable debido a la baja concentración de hogares en el programa en este ámbito.

Gráfica 2. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Rural. 2002

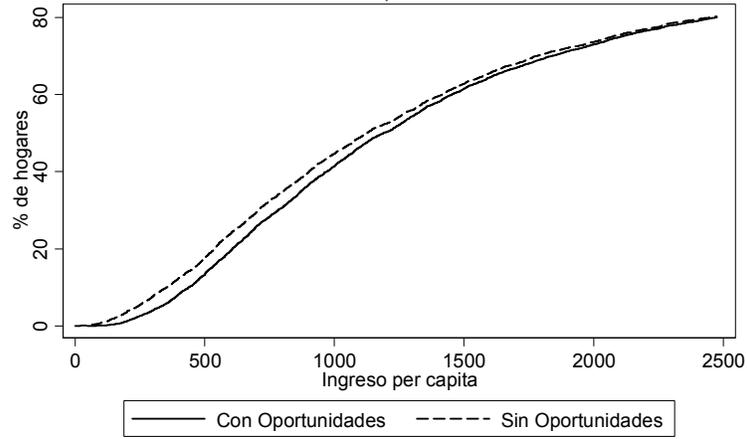


Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2002

Los datos sólo permiten sospechar que el programa en los últimos años ha tendido a incluir segmentos de hogares que están fuera de la definición inicial de población beneficiaria, lo que podría ser una consecuencia de su veloz expansión, que en los últimos años ha incluido localidades con menores niveles de marginación, que por tanto, como ya se mencionó, son más heterogéneas, lo que da cabida a mayores errores de inclusión.

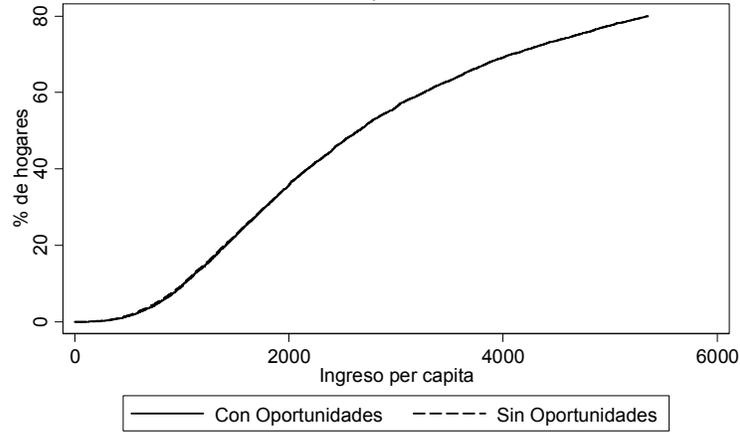


Gráfica 14. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Rural. 2008



Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2008

Gráfica 15. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Urbano. 2008



Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2008

4.7 Conclusiones

Hay claros indicios de que para los años analizados (2002, 2004, 2006 y 2008) el Programa reduce la pobreza. En el país y en las zonas rural y urbana las transferencias de Oportunidades impiden que la incidencia, intensidad y desigualdad de la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, alcancen guarismos superiores. Sin embargo, debe hacerse dos precisiones, la primera es que las reducciones son muy pequeñas con respecto a la incidencia de la pobreza y, segundo, los efectos tienden a ser no significativos en términos estadísticos a medida que transcurre el periodo observado (2006, 2008). Estos resultados en parte pueden ser explicados porque son los hogares que están más cercanos al umbral de pobreza los que tienen mayores posibilidades de cambiar su condición. Asimismo, que los efectos no sean significativos puede deberse a que el crecimiento del padrón de beneficiarios incluye cada vez más a hogares que están por encima del umbral o tan arriba de este que aún con la simulación de un retiro de los apoyos, no entran en situación de pobreza.

Cuadro 12
Simulación del efecto en puntos porcentuales de Oportunidades sobre la pobreza. México, Nacional 2002-2008.

Alimentaria	2002	2004	2006	2008
FGT(0)	6.5	6.6	11.7	10.6
FGT(1)	16.5	13.0	21.7	26.5
FGT(2)	17.2	2.3	15.1	40.5
Capacidades				
FGT(0)	3.6	3.6	7.6	7.7
FGT(1)	11.5	9.7	16.3	18.8
FGT(2)	15.5	3.3	16.5	30.5
Patrimonio				
FGT(0)	1.0	1.0	1.2	1.7
FGT(1)	4.5	4.2	6.5	7.7
FGT(2)	8.1	4.7	10.8	14.1

Fuente: cálculos propios, ENIGH 2002, 2004, 2006 y 2008 (INEGI)

Nota: FGT(0)= incidencia, FGT(1)=intensidad, FGT(2)=desigualdad

Nota: Los datos sombreados son estadísticamente significativos al 95%

Cuadro 13
Simulación del efecto en puntos porcentuales de Oportunidades sobre la pobreza. México, Urbano 2002-2008.

Alimentaria	2002	2004	2006	2008
FGT(0)	0.6	2.6	3.2	4.2
FGT(1)	1.3	4.4	5.0	9.1
FGT(2)	1.9	0.3	1.4	11.4
Capacidades				
FGT(0)	0.8	1.5	1.5	2.5
FGT(1)	0.8	3.4	3.8	6.0
FGT(2)	1.3	0.5	2.2	9.0
Patrimonio				
FGT(0)	0.0	0.2	0.2	0.2
FGT(1)	0.2	1.0	1.2	2.1
FGT(2)	0.5	0.9	2.0	3.9

Fuente: cálculos propios, ENIGH 2002, 2004, 2006 y 2008 (INEGI)

Nota: FGT(0)= incidencia, FGT(1)=intensidad, FGT(2)=desigualdad

Nota: Los datos sombreados son estadísticamente significativos al 95%

Cuadro 14
Simulación del efecto en puntos porcentuales de Oportunidades
sobre la pobreza. México, Rural 2002-2008.

Alimentaria	2002	2004	2006	2008
FGT(0)	9.5	9.4	16.6	14.5
FGT(1)	22.2	18.8	30.3	35.3
FGT(2)	20.2	22.4	37.2	55.5
Capacidades				
FGT(0)	5.3	5.3	12.2	11.9
FGT(1)	16.7	14.5	24.0	27.0
FGT(2)	19.8	20.0	32.4	43.0
Patrimonio				
FGT(0)	2.0	2.0	2.3	3.6
FGT(1)	7.9	7.4	11.5	13.3
FGT(2)	12.9	12.2	19.1	22.7

Fuente: cálculos propios, ENIGH 2002, 2004, 2006 y 2008 (INEGI)

Nota: FGT(0)= incidencia, FGT(1)=intensidad, FGT(2)=desigualdad

Nota: Los datos sombreados son estadísticamente significativos al 95%

El porcentaje de atenuación de la incidencia de la pobreza alimentaria y la de capacidades tiende a ser estadísticamente significativo para todos los años en los tres contextos, a excepción de la pobreza alimentaria y de capacidades en 2006 y 2008, que por lo demás, es un resultado esperable por las razones que se señalarán más adelante.

Se identificaron dos regularidades en torno a los efectos de Oportunidades sobre la reducción de la pobreza.

Primero, los efectos relativos tienden a ser mayores en la reducción de la intensidad y la desigualdad de la pobreza que en la atenuación de la incidencia, lo que sugiere que Oportunidades contribuye a “hacer a los pobres menos pobres” y no a sacarlos de la pobreza. En los años en que el efecto de Oportunidades es significativo, la caída relativa de la desigualdad es bastante elevada. Probablemente este resultado refleje que las transferencias elevan los ingresos de los más pobres entre los pobres, al comprimir su distribución hacia las líneas de pobreza.

Segundo, los efectos son más acentuados en la reducción de la pobreza alimentaria, luego en la pobreza de capacidades y, por último, en la pobreza de patrimonio (véase cuadro 15), con la excepción del año 2008 donde los efectos son muy similares entre la línea alimentaria y de capacidades, lo que da lugar a pensar sobre la existencia de un efecto de saturación del programa que implica mayores errores de inclusión. Por último, en todos los años el impacto de

Oportunidades en la reducción de la pobreza es considerablemente mayor en zonas rurales que en zonas urbanas (véase cuadro 15).

Si bien el objeto de este capítulo no ha sido evaluar directamente la focalización del programa Oportunidades, las regularidades señaladas permiten obtener algunas conclusiones al respecto. En primer lugar, el hecho de que la estimación puntual de la reducción absoluta y relativa de la incidencia en el ámbito nacional, debido a la operación del programa, sea más acentuada para la pobreza alimentaria, seguida por la de capacidades y, por último, la de patrimonio, sugiere que el programa en sus inicios había estado adecuadamente focalizado. Si esto no fuese así, se podrían haber observado reducciones del mismo orden en las tres mediciones; o bien, registrarse caídas más marcadas en la pobreza de patrimonio, seguida por la de capacidades y por último en la alimentaria o, en el peor de los casos, ninguna reducción en los tres niveles, como sería el caso en que todos los recursos fuesen a dar a manos de los no pobres.

El hecho que esto no ocurra para los años 2006 y 2008 es evidencia de que el esquema de focalización ha alcanzado un umbral óptimo de funcionamiento.

Cuadro 15

Reducción absoluta (puntos porcentuales) de la incidencia pobreza por la operación de Oportunidades

Reducción relativa, en porcentaje, de la incidencia de la pobreza por la operación de Oportunidades

	Nacional				Nacional			
	2002	2004	2006	2008	2002	2004	2006	2008
Pobreza								
Alimentaria	1.009	0.920	1.242	1.515	6.5	6.6	11.7	10.6
Capacidades	0.765	0.711	1.222	1.540	3.6	3.6	7.6	7.7
Patrimonio	0.421	0.400	0.415	0.696	1.0	1.0	1.2	1.7
	Urbano				Urbano			
Alimentaria	0.052	0.228	0.192	0.344	0.6	2.6	3.2	4.2
Capacidades	0.108	0.217	0.160	0.344	0.8	1.5	1.5	2.5
Patrimonio	0.014	0.061	0.049	0.074	0.0	0.2	0.2	0.2
	Rural				Rural			
Alimentaria	2.646	2.141	3.237	3.809	9.5	9.4	16.6	14.5
Capacidades	1.890	1.583	3.241	3.884	5.3	5.3	12.2	11.9
Patrimonio	1.119	0.999	1.109	1.914	2.0	2.0	2.3	3.6

Fuente: cálculos propios con base en INEGI, ENIGH 2002, ENIGH 2004, ENIGH 2006 y ENIGH 2008

El hecho de que el efecto de Oportunidades sobre la reducción de la pobreza sea mayor en áreas rurales podría explicarse por la historia de expansión del programa. Como se sabe, Progresá inició sus operaciones en 1997 en las

localidades rurales de alta o muy alta marginación –identificadas según el índice de marginación por localidades del CONAPO. Esto explicaría en parte por qué los efectos absolutos y relativos en el medio rural sean sistemáticamente más altos que en el medio urbano. Sin embargo, para explicar la baja incidencia de Oportunidades sobre la pobreza urbana, quizás haya que considerar, además de que las actividades del Oportunidades se extendieron al medio urbano recién en 2002, el hecho de que el método de focalización empleado se basó en la inscripción voluntaria⁷¹, lo que pudo derivar en mayores errores de inclusión y conlleva a menores efectos del programa en la reducción de la pobreza.

Esto concuerda con los resultados observados en el cuadro 15, en los que el efecto del programa en el medio urbano para la pobreza alimentaria y de capacidades se diferencia claramente del de la pobreza de patrimonio; además, los efectos absolutos y relativos son bastante menores que en el medio rural. Esto es otra señal que apoya la idea de que estamos frente a un programa con una focalización adecuada, aunque pareciera adolecer de problemas de inclusión, especialmente en las áreas urbanas, a partir de 2002.

El estudio que se ha realizado permite afirmar que, debido a las transferencias entregadas por Oportunidades, la pobreza experimenta reducciones estadísticamente significativas. Sin embargo, su impacto nacional ha sido del orden de un punto porcentual para la pobreza alimentaria; entre 7 y 15 décimas de punto porcentual para la pobreza de capacidades y, entre 4 y 6 décimas de punto porcentual para la pobreza de patrimonio. Los efectos sobre la pobreza rural han sido un poco más marcados, alcanzan cifras entre 2.1 y 3.8 puntos porcentuales para la pobreza alimentaria; de 1.6 a 3.8 puntos para la pobreza de capacidades y, entre 1 y 2 puntos porcentuales para la pobreza de patrimonio. Estas cifras permiten afirmar enfáticamente que la reducción en los guarismos de pobreza urbana ha sido magra (véase cuadro 15).

⁷¹ Aunque debe tomarse en cuenta que los datos entregados por el solicitante se sometieron a los algoritmos pertinentes para determinar su elegibilidad.

Estos resultados son sorprendentes si se considera que en el año 2008, el Programa cubría aproximadamente cinco millones de hogares, cifra muy cercana al número de hogares en pobreza de capacidades según las últimas estadísticas dadas a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)⁷².

Por último, del análisis diacrónico de la información se refuerza el argumento de que el papel del programa en las reducciones en la pobreza, a lo largo del tiempo, es débil en términos porcentuales y en la mayoría de los casos los efectos no han sido estadísticamente significativos. Cuando se analiza el efecto agregado, entre 2002 y 2008, si bien son estadísticamente significativos, se observan magnitudes del orden de medio punto porcentual a nivel nacional y de un punto porcentual en el ámbito rural. Igualmente, el análisis diacrónico permite corroborar que la ampliación de la cobertura no tiene la misma eficiencia que la observada en los primeros años del programa. De ahí que se deba concluir que el programa emblemático de la lucha contra la pobreza en México que ha sido “exportado” como ejemplo a seguir en varios países del mundo, no ha sido tan efectivo como se ha pregonado.

En síntesis, el cambio de objetivos del programa en la retórica del gobierno y los organismos internacionales que promueven programas de transferencia condicionadas, de acumulación de capital humano a abatimiento de la pobreza presente, no se corrobora con los datos. Más que efectos instantáneos de reducción de la pobreza, se observa una disminución en la carga de pobreza de los hogares: “hace a los pobres menos pobres”. Igualmente, sorprende que bajo un aumento pronunciado de la cobertura, principalmente en zonas urbanas, no se aprecien cambios significativos en la PHSP. Queda por investigar con más detalle si podría considerarse este efecto del programa como una red de protección a hogares excluidos.

⁷² El CONEVAL estimó que el número de hogares en pobreza de capacidades, en el año 2008, alcanzaba la cifra de 5'366,367. Al último bimestre de 2008, el programa reporta 5'049,206 hogares beneficiados.

CAPÍTULO 5

TRAYECTORIAS DE BIENESTAR DE LOS BENEFICIARIOS

En el capítulo 2 se argumentó que existe tensión entre el aparato tecnocrático que se desarrolló y aplicó en una primera etapa el programa Progres/Oportunidades y, las presiones políticas que inciden tanto en el funcionamiento como en el cambio de discurso sobre los objetivos del mismo. Esto se ha expresado en la sustitución de los mandos medios y superiores de perfiles técnicos a perfiles políticos en las nuevas administraciones, sobre la actualización de los mecanismos de focalización y las decisiones para aumentar su cobertura y en la insistencia gubernamental de privilegiar en la promoción del programa el objetivo de abatimiento de pobreza presente y argumentar que Oportunidades es un factor que tiene un papel significativo en la disminución de la pobreza en el ámbito nacional.

Si bien el programa fue concebido y mantiene una lógica de acumulación de capital humano⁷³, este objetivo ha sido transformado por el de abatir la pobreza presente. Hay una clara tensión entre la lógica tecnocrática que imperó en su desarrollo e implementación y las presiones por mostrar resultados positivos en el corto plazo, presiones que vienen en gran medida de una lógica política.

Esta tensión se hace evidente al analizar los mecanismos diseñados para atender la temporalidad de los beneficios otorgados; tanto los apoyos educativos que corresponden al componente de acumulación de capital humano como los apoyos alimentarios.

⁷³ El Progres/Oportunidades fue concebido primeramente como una estrategia de mediano y largo plazos dirigida a incidir sobre los mecanismos que llevan a la reproducción intergeneracional de la pobreza por medio de la dotación de capital humano, específicamente educación. Véase documento fundacional (Poder Ejecutivo Federal, 1997: p.51).

En efecto, en el diseño inicial del Progresá se contemplaba que los apoyos desaparecerían a medida que los niños egresaran de tercero de secundaria. De esta manera se mantendría el carácter temporal del programa, con el objeto de no crear dependencia entre los beneficiarios.

El documento fundacional señala que:

El Programa busca evitar que las familias pobres dependan de los apoyos y que estos inhiban sus iniciativas para mejorar sus ingresos y condiciones de vida. Por ello, los apoyos de Progresá representan una inversión temporal en las familias, ya que sus componentes toman en consideración las condiciones variantes de éstas en el tiempo. La suma de los apoyos aumentará con la incorporación de los hijos a la escuela y se mantendrá sólo mientras estén en edad escolar y asistan a clases. En el caso de las familias pobres extremas sin hijos, o cuyos hijos han concluido su educación básica, los apoyos consistirán solamente en la ayuda alimentaria. Así el Programa tiene integrado un mecanismo mediante el cual se dará una desaparición gradual de los apoyos a nivel de cada familia (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 63).

Los apoyos educativos están estrechamente ligados al ciclo vital del hogar. Así, los apoyos aumentarán en el momento en que el hogar esté en expansión, lo que se entiende por hogares con niños en edades escolares y, por ende, con una carga mayor de miembros dependientes. De ahí que las becas educativas sirvieran como incentivo para que los niños permanecieran en la escuela, con el cuidado de no promover un incremento en la fecundidad –las becas educativas comienzan en tercero de primaria y, con la diferenciación de los apoyos entre niños y niñas en secundaria, ya que las últimas presentan tasas mayores de deserción escolar.

Si bien el mecanismo de desaparición gradual de beneficios educativos es congruente con el objetivo de acumulación de capital humano, se reconoce en el documento fundacional que los apoyos alimentarios permanecerán en aquellos hogares que, una vez que los hijos hayan concluido sus estudios, continúen en una situación precaria.

Lo anteriormente señalado refuerza el argumento de que el programa no pretendía, por diseño, tener un efecto significativo en el abatimiento de la pobreza presente. Se puede inferir que, al ser este un programa de rompimiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza, los hogares inscritos se darán de baja por extinción, mientras que los nuevos hogares habrán superado la trampa de la pobreza vía los activos en capital humano obtenidos. El programa suponía, aunque no se haya hecho explícito, que el modelo económico vigente, que seguía los lineamientos del Consenso de Washington, generaría suficientes puestos de trabajo de calidad para absorber la oferta de fuerza de trabajo más capacitada. Por otra parte, las familias cuyo apoyo quedaba reducido a la ayuda alimentaria tenderían a desaparecer en el largo plazo y, bajo el supuesto de que el número de nuevos pobres sería decreciente (dado el crecimiento económico que se auguraba), la pobreza en el límite se reduciría a cero.

Dada la expansión del programa y que la mayoría de los hogares aún recibían los apoyos escolares en los primeros años de implementación, no era necesario definir un mecanismo para medir si el hogar aún se encontraba en condiciones de ser elegible después de la desaparición de las becas educativas. Las bajas del padrón de beneficiarios en esta época, se originan principalmente por incumplimiento de corresponsabilidades o migración del hogar.

A seis años de puesto en práctica, en el programa confluyen tres situaciones que hacen pertinente regresar al tema de los mecanismos para definir la temporalidad de los beneficios y su salida, que culminarán con la implementación del EDA. Estos son: i) las ampliaciones en cobertura y la definición de la población objetivo a cubrir, ii) las negociaciones anuales para la asignación de su presupuesto y iii) privilegiar la disminución de la pobreza presente como objetivo del programa.

En una primera instancia se definió a la población objetivo en cinco millones de hogares pobres. Para el año 2003 se tuvieron aproximadamente 3.3 millones de hogares en el padrón. Fue en el año 2004 cuando se alcanzó la meta de población atendida igual a la población objetivo. Al aparecer esta población surgió

de las nuevas mediciones oficiales de pobreza en el país desarrolladas por el CTMP, que evalúan en alrededor de cinco millones de hogares a la población en pobreza de capacidades. La pobreza de capacidades mide el costo de las tres necesidades básicas sobre las que opera el programa: alimentación, salud y educación (CTMP, 2002). Cualquier estimación de pobreza tiene un rango de error, ya que no se pueden identificar los movimientos de entrada y salida de esta condición, además de adolecer de errores de exclusión e inclusión. Sin embargo, estas estimaciones sirven como indicadores externos para evaluar si se cubre a la población más necesitada.

La ampliación de cobertura lleva a que el programa experimente presiones presupuestarias para poder incorporar a nuevas familias. Al acercarse al umbral de población objetivo, los únicos mecanismos para incorporar nuevos hogares están ligados a las bajas naturales del programa (migración, desistimiento, extinción) o a mecanismos de identificación de los errores de inclusión –hogares beneficiarios no pobres.

Un segundo elemento de presión para redefinir e implementar mecanismos de salida tiene que ver con la forma en la que se asigna el presupuesto de los programas sociales. Ya que anualmente el presupuesto es negociado entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, bajo un esquema de “asignación por resultados”, a medida que pasaba el tiempo era más importante justificar los beneficios obtenidos por el programa.

Al aproximarse a la meta de población objetivo a cubrir, el programa se encuentra en una situación donde tiene que justificar resultados, encontrar mecanismos para incorporar nuevos hogares y acceder a recursos para llevar a cabo las ampliaciones a los apoyos. Por un lado, en 2001 se incluyó la educación preparatoria en el componente de becas educativas. Esto aumentó la carga presupuestaria y conllevó a una mayor exposición de las familias al programa. Igualmente, las presiones presupuestarias provocan que los operadores del programa se concentrasen en los errores de inclusión. Todo esquema de focalización presenta errores de inclusión y exclusión. Sin embargo, la definición

sobre cuáles serán los niveles “aceptables” de estos errores depende de los criterios que asuman los operadores del programa. Al definir un límite de beneficiarios, los errores de inclusión tomaron mayor importancia puesto que impidieron la incorporación de hogares elegibles.

Contar con una medición de la pobreza en los primeros años del siglo XXI, además de dar sustento a la meta de población objetivo planteada como se señaló arriba, también ocasionó que se dispusiera de una población sobre la cual medir los resultados del programa, que se liga con el objetivo gubernamental de abatimiento de la pobreza, planteado en el Plan Nacional de Desarrollo.

De ahí que la disminución de la incidencia de la pobreza de capacidades permitiría al Gobierno presentar buenas cuentas de sus acciones encaminadas a la disminución de la pobreza. Tanto las instancias federales encargadas de hacer la propuesta de presupuesto anual, como el Congreso, presionan al programa para mostrar resultados que estén en línea con las acciones de abatimiento a la pobreza federales.

El tercer elemento de presión surge de la necesidad gubernamental por mostrar resultados a corto plazo en las acciones encaminadas a la disminución de la pobreza. El énfasis en este objetivo se asocia al Progreso/Oportunidades y se vuelve necesario aportar evidencia de que los hogares beneficiados logran superar su condición de pobreza, a pesar de que el mismo diseño del programa y la focalización a comunidades de pobreza extrema sugerirían que este efecto debería ser de baja magnitud, tal como se mostró en el capítulo anterior.

La evaluación de los resultados del programa, entendido como instrumento para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, requeriría esperar que los jóvenes que han recibido los beneficios ingresen al mercado de trabajo para saber si efectivamente han logrado escapar de dicha condición. Sin embargo, si a la meta anterior se agrega el objetivo de disminuir la pobreza presente, entonces es legítimo preguntarse por el cambio que han experimentado los hogares en sus

niveles de bienestar como consecuencia de recibir los apoyos que otorga el programa.

Hay varias maneras de evaluar la eficacia del programa como instrumento de abatimiento de la pobreza: i) graduar o retirar los apoyos a los hogares que dejan de ser pobres aún después de dejar de percibirlos, ii) identificar a los hogares que salen de la pobreza cuando están en el programa pero, vuelven a ella una vez que dejan de recibirlos y iii) elevan su nivel de bienestar pero no lo suficiente como para salir de la pobreza.

Haber agregado el objetivo “combate a la pobreza” sitúa a Oportunidades en el centro de la discusión política sobre las acciones sociales del gobierno. La salida de los hogares después de un tiempo de recibir los apoyos del programa, es una medida de la efectividad de la política social que puede ser usada por la coalición que apoya al gobierno, o bien, por la oposición. Lo que importa destacar en este capítulo es que el tema de la pobreza se transforma en una bandera de la lucha política. Es en este contexto que surge la presión por mostrar resultados de corto plazo del programa y lleva a diseñar un esquema de salida de beneficiarios.

Es así que los operadores del programa se encuentran ante la disyuntiva para encontrar un mecanismo de salida de los hogares que, por un lado, no deje sin apoyos a hogares pobres y, por otro, responder a las presiones políticas que exigen asociar las asignaciones presupuestarias con el objetivo de reducción de pobreza. Si ha descendido la pobreza de capacidades, entonces el presupuesto del programa se debería ajustar a esta reducción.

Como se señaló en el capítulo tres, en las reglas de operación de 2003, se estableció un mecanismo de salida de los hogares al programa denominado EDA. El objetivo del EDA es funcionar como un mecanismo de salida del programa para aquellos hogares cuyos ingresos están por encima del umbral de elegibilidad⁷⁴

⁷⁴ Por elegibilidad se entiende el puntaje obtenido por los hogares de la medición de su condición socioeconómica a partir de la encuesta de incorporación y la encuesta de recertificación que utiliza la misma metodología que la primera encuesta. La encuesta de recertificación, a diferencia de la encuesta de incorporación, se realiza sólo a hogares beneficiarios.

más el apoyo alimentario. Al entrar en este esquema se elimina el apoyo alimentario y las becas para educación primaria y, transitoriamente, se mantienen los apoyos educativos para educación secundaria y media superior, el paquete básico de salud y los suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas.

Este esquema hace uso de la evaluación realizada al tercer año de incorporación de los hogares donde se mide de nueva cuenta su elegibilidad al programa. La medición de las condiciones socio-económicas y demográficas de los hogares beneficiarios, es denominada recertificación y se realiza aproximadamente con la aplicación del mismo cuestionario que se empleó en la incorporación. De esta forma se obtiene una segunda medición de elegibilidad.

En los ámbitos rural y semiurbano, aquellos hogares que fueron calificados como “no elegibles” en la recertificación, permanecerían en el programa por seis años más, divididos entre un periodo de transición, su entrada al EDA y su posterior salida del programa. El periodo de transición se definió en tres años en donde no habría cambios en los apoyos otorgados, salvo en aquellos hogares donde sus miembros concluyeran sus estudios y entrarían al EDA por tres años hasta su salida definitiva.

En las zonas urbanas la transición se redujo a cuatro años. Aquellos hogares que al tercer año de la recertificación superaran el umbral establecido para el EDA, recibirían por un año más los apoyos y al cuarto año entrarían en el EDA por tres años adicionales. Los hogares dentro del EDA no están exentos de cumplir con las responsabilidades del programa para recibir los beneficios (Progresas, 2003).

De las evaluaciones externas hechas al EDA (Escobar y González de la Rocha, 2004; Escobar, et.al., 2005; Todd, 2006), en los últimos cinco años se ha incrementado a seis años el periodo de transición al EDA con lo cual un hogar beneficiario permanecerá en el programa por un periodo máximo de 12 años. Estas evaluaciones también encontraron que era necesario mejorar la

comunicación entre el programa y los beneficiarios con el fin de minimizar las confusiones ocurridas por su aplicación. Asimismo, al analizar las encuestas de recertificación, se encontró que la calidad de la información recabada era inferior a la que se había captado tres años antes. Esto último, derivó en la recomendación de ampliar los periodos de incorporación al EDA con el fin de generar información más confiable sobre la situación socioeconómica de los hogares.

En las reglas de operación de 2009, se hace mención de que los hogares que no superen su condición de pobreza permanecerán en el programa indefinidamente. De esta forma el EDA mantiene el mecanismo original de desaparición gradual de beneficios y define un mecanismo de salida de los beneficiarios que incorpora el supuesto de salida por extinción del hogar y asume, además, que los hogares que superen su situación de pobreza salgan del programa.

Cabe hacer hincapié en que el supuesto central de aplicar el EDA es que existe un contingente de hogares que, en su tránsito por el programa, lograrán salir de la pobreza. Si se relaciona el ciclo del hogar con su bienestar, se puede sostener este supuesto para un grupo de hogares que presentarán una mejoría en su bienestar una vez que los hijos terminen sus estudios. Sea porque la carga de dependencia disminuye, menos dependientes económicos o, porque los hijos se incorporan al mercado de trabajo. Por ende, se vuelve indispensable obtener información sobre la condición socioeconómica de los hogares beneficiarios con fines operativos. Sin embargo, dos hechos trabajan contra el supuesto anterior: i) se focalizó en hogares extremadamente pobres que presentan pobreza estructural y mayor vulnerabilidad y ii) las transferencias monetarias no fueron diseñadas para lograr superar el umbral de pobreza

Desde su inicio a la fecha, sólo 4% de los hogares recertificados (aproximadamente 200 mil) han transitado al EDA. Algunas estimaciones apuntan a que ingresarán en los próximos años no más de 12% del padrón de beneficiarios (Yaschine y Dávila, 2008: 9). Una posible lectura de estos resultados apunta a que el programa ha focalizado correctamente a los hogares en pobreza extrema. Por

ende, se esperaría encontrar que el programa tenga efectos reducidos en paliar la pobreza de los beneficiarios en el tiempo.

A diferencia del capítulo anterior, donde se mostró que el efecto del programa sobre la pobreza presente sólo afecta a un grupo reducido que se encuentra cercano al umbral, en este capítulo cabe preguntarse: ¿cuáles han sido los cambios en el bienestar de los hogares beneficiarios a través del tiempo? Igualmente, es pertinente preguntarse hasta qué punto la mejora en la condición de bienestar en los hogares beneficiarios es sostenible en el tiempo. Por cambios en el bienestar de los hogares se entiende el paso de la “elegibilidad” a la “no elegibilidad” al programa. Como se ha señalado, el umbral definido por el mismo puede traducirse de puntaje a un nivel de ingreso del hogar que es muy similar al umbral que define la pobreza de capacidades. Sin embargo, dado que no se puede hablar estrictamente de la superación de la pobreza de capacidades, en este texto se equipara el umbral de elegibilidad a cambios en el bienestar de los hogares.

Para responder a las preguntas planteadas, en este capítulo se busca establecer cuántos y en qué medida los hogares que fueron clasificados como elegibles en las etapas iniciales del programa han mejorado su condición de bienestar a lo largo de ocho o nueve años de recibir los apoyos.

Como se ha señalado desde la lógica política, se supone que los recursos públicos empleados deberían traducirse en el tránsito de un número importante de hogares hacia una mejor condición de bienestar en el corto y mediano plazos. Por lo que, al menos en teoría, ya no requerirían de los beneficios otorgados y deberían ser “graduados” del programa.

El capítulo aborda, en primer lugar, las fuentes de información, su alcance y limitaciones, así como las decisiones metodológicas empleadas para poder observar, por medio de un panel de hogares, las trayectorias de bienestar de los hogares beneficiarios. A continuación se analizan estas trayectorias de bienestar y se toman como criterio de evaluación la situación de elegibilidad, medida con el

procedimiento establecido en la “metodología de puntajes para la identificación y recertificación de las familias beneficiarias” del programa. En la tercera sección se describen los cambios en algunas variables relevantes para un subconjunto de trayectorias con el objeto de indagar sobre los posibles determinantes que inciden en el retorno de los hogares a una situación de vulnerabilidad o a un mejoramiento sostenido de su bienestar.

5.1 Metodología y fuentes de información

El insumo principal de este capítulo es el panel de hogares en localidades incorporadas inicialmente al programa que fue completado en el año 2006. A nueve años de implementado el programa en las primeras localidades, era necesario para los operadores del programa preguntarse sobre la forma en que el bienestar de los hogares beneficiarios cambió a raíz de dos procesos programáticos de suma importancia: i) la eventual graduación de los hogares del programa y ii) el tránsito al EDA. Esto llevó a levantar una encuesta en 2006, concomitante a las encuestas de incorporación ($t=0$) y recertificación ($t=3$ años) y, construir sobre la base de los hogares entrevistados un panel de hogares. Cabe resaltar que los hogares incluidos en este ejercicio son principalmente rurales, debido a que en la primera etapa de incorporación al programa el número de hogares urbanos fue mínimo.

Al ser el objetivo principal indagar sobre los cambios en las condiciones socioeconómicas de los hogares en el tiempo, se eligieron localidades incorporadas en la primera etapa del programa. Se diseñó una muestra que considera a hogares elegibles y no elegibles (a partir de los puntajes de las encuestas de incorporación y recertificación, aproximadamente tres años después), así como hogares que abandonaron el programa en el periodo de estudio. De esta forma, el panel de hogares construido incorporó a aquellos elegibles y no elegibles a entrar al programa según la encuesta de condiciones socioeconómicas de los hogares ENCASEH (incorporación) 1997 y 1998, la encuesta de recertificación (2000-2001) y la encuesta que levantó el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) en 2006.

Para este estudio se diseñaron dos cuestionarios. Uno es la réplica del cuestionario de características de la localidad instrumentado en la incorporación de los hogares al programa y el otro recaba información sobre las características socioeconómicas de los hogares. En este segundo cuestionario, para poder contar con el mayor número de variables compatibles entre los registros de observación, se diseñaron módulos en los que la mayoría de las preguntas son consistentes con las encuestas de incorporación (ENCASEH) y recertificación (ENCRESEH).

A este último cuestionario se le añadió una batería de preguntas que apuntan al concepto de vulnerabilidad. Este concepto ha servido como marco teórico en las evaluaciones del programa para estudiar los cambios o la falta de éstos en las condiciones de bienestar de los hogares. De ahí que las siete dimensiones del concepto de vulnerabilidad: fuerza de trabajo y recursos productivos (situación contractual, trabajo adicional), recursos monetarios y de capital (adquisición y pérdida de activos), características de la vivienda, educación formal y salud, relaciones domésticas y, relaciones sociales extra-domésticas, hayan sido particularmente trabajadas en el cuestionario para disponer de indicadores pertinentes y así hacer una caracterización de hogares.

De las evaluaciones al programa con métodos etnográficos se evidenció que los instrumentos utilizados para la recertificación de hogares no daban cuenta tanto de gastos catastróficos (accidentes, enfermedades), como de los miembros del hogar que padecen enfermedades crónicas que les impiden incorporarse a tareas productivas. Para subsanar esta limitación en la encuesta de 2006 se añadieron nuevas preguntas al cuestionario relacionadas con la existencia de miembros en el hogar discapacitados o enfermos crónicos que les impide participar en las tareas del hogar. Por último, se incorporaron preguntas sobre las expectativas del hogar y la percepción del entrevistado sobre el programa Oportunidades.

El diseño del marco muestral de la encuesta de 2006 toma información de los hogares del Censo 2000, se muestran localidades con hogares encuestados e incorporados entre 1997 y 1998. La determinación del tamaño muestral comprende la inclusión de una representatividad regional (14 regiones) y grado de marginación de la localidad (cinco grados). Se obtuvieron 57 estratos con 2'550,320 hogares en 35,939 localidades distribuidas en 14 regiones y los cinco grados de marginación⁷⁵.

El tamaño de muestra teórico que considera los 57 estratos con un nivel de confianza de 95%, una probabilidad de acierto de 0.5 y una desviación estándar de 0.08 fue de 7,020 hogares. La muestra final asciende a 8,737 hogares, ya que se decidió incrementar su tamaño en 7% (hogares de reemplazo) y la incorporación de tres localidades con la intención de sobre-muestrear hogares que en 2006 entrarían en el EDA.

Los productos finales (diseño muestral y cuestionarios) fueron enriquecidos con las sugerencias realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Este último estuvo a cargo del operativo de campo que se llevó a cabo en agosto de 2006.

⁷⁵ Documento interno Reevaluación de localidades incorporadas en las primeras fases del Programa 1997-1998: *Justificación*, Oportunidades, 20 junio de 2006.

La base final, resultado del levantamiento realizado por el INSP, cuenta con 9,822 encuestas válidas. De este universo de encuestas, la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE) de Oportunidades coadyuvó en el proceso de identificación de las encuestas de incorporación y recertificación correspondientes a estos hogares para relacionar las tres bases (incorporación, recertificación e INSP-2006) y crear el panel. La creación de trayectorias de bienestar, las variables sociodemográficas e indicadores, y el posterior análisis fueron hechos por el autor.

Para la identificación de los casos en las bases de incorporación y recertificación se utilizaron tres criterios en el levantamiento de la información de los hogares en el 2006:

1. Hogar entrevistado por el INSP que tenía folio de identificación y los datos estaban capturados⁷⁶.
2. Hogar entrevistado por el INSP que tenía folio de identificación pero no tenía los datos capturados.
3. Hogar entrevistado por el INSP sin folio de identificación o datos capturados (estos hogares resultaron ser en su mayoría recién formados).

Estos tres tipos de captura hacen que la identificación de las encuestas de incorporación y recertificación de hogares requiera de diversos procedimientos. A continuación se muestra un cuadro con el desglose de los tipos de captación para el total de encuestas levantadas por el INSP.

⁷⁶ Datos capturados se refiere a que el entrevistador tenía datos de identificación del hogar en su máscara de captura. Es decir, tenía información ya sea de la entrevista de incorporación o de recertificación.

Cuadro 1
Tipo de captación, Re-evaluación de localidades incorporadas en las primeras fases del programa (1997-1998)

Situación	Casos
1. Con <i>id</i> y datos capturados	5,258
2. Con <i>id</i> sin datos capturados	370
3. Hogar sin <i>id</i> o datos capturados	4,194
Total	9,822

Fuente: elaboración propia: INSP 2006, Oportunidades

Para cada hogar encuestado por el INSP se buscaron las encuestas de incorporación y recertificación respectivas. En los casos donde el tipo de captación incluye el número de folio se puede hacer un cruce con este número para encontrar las encuestas previas. Sin embargo, en los casos donde no existe número de folio se utilizaron otros criterios para la búsqueda de los hogares; por ejemplo, la identificación por nombre y apellido del jefe del hogar.

El resultado de la búsqueda arrojó tres situaciones. Un grupo de hogares con tres observaciones en el panel: incorporación, recertificación y encuesta INSP. Otro grupo de hogares con una observación en el panel, encuesta INSP y, por último, hogares que cuentan con dos registros: incorporación y encuesta INSP.

Bajo los criterios de búsqueda de folio identificador, sexo y nombre completo de los entrevistados se localizaron 6,619 hogares entrevistados por el INSP, para los cuales fue posible identificar también su encuesta de incorporación. De estos, 4,793 hogares contaron con tres observaciones. Los que tienen sólo dos observaciones suman 1,832. Estos se dividen en 1,826 hogares que sólo cuentan con encuesta de incorporación y seis casos que sólo disponen de encuesta de recertificación, ya que fueron incorporados bajo una modalidad especial. El complemento lo integran 3,197 hogares que no pudieron ser identificados en las encuestas de incorporación y recertificación y que, por ende, sólo cuentan con una observación, la encuesta del INSP 2006.

El Cuadro 2 muestra en la segunda columna la frecuencia de casos según el número de observaciones encontradas. La tercera columna presenta la clasificación de casos utilizada en este estudio. Las diferencias entre ambas columnas se deben al tratamiento que se dio a 41 hogares del panel original.

En primer lugar, el levantamiento del INSP encontró 30 casos que en la incorporación y la recertificación aparecen como dos hogares distintos. Es decir, en algún momento entre la incorporación y el levantamiento del INSP, dos hogares del panel se unieron para formar uno solo. Si bien la fusión de hogares es una estrategia por demás documentada en la bibliografía sociodemográfica y antropológica, para efectos de la construcción del panel se tomó la decisión de excluir estos treinta casos, ya que no es posible reconstruir los registros anteriores a 2006. Estos hogares “colapsados” podrían ser el insumo principal de un estudio etnográfico que dé luz sobre las dinámicas y procesos sociales que motivan a la formación de familias extensas en localidades de alta concentración de hogares pobres.

Cinco casos del panel tienen la particularidad de que la encuesta de recertificación es anterior a la encuesta de incorporación. Esto se debe a que la encuesta de incorporación se refiere a un hogar formado por un miembro que anteriormente pertenecía a otro hogar Oportunidades (la incorporación se refiere a un hogar donde uno de sus miembros estaba registrado en otro hogar en una recertificación anterior). Por ende, estos cinco casos se incluyeron en la categoría de hogares con dos observaciones y se omitió la información de la recertificación. Por último, los seis hogares que cuentan con encuesta de recertificación, pero no disponen de encuesta de incorporación, fueron excluidos del análisis de trayectorias, ya que las preguntas de investigación están enfocadas a la incorporación como punto de partida.

Cuadro 2
Resumen de la base de datos

Número de observaciones	Base inicial	Base final	%
1	3,197	3,203	33
2*	1,832	1,822	19
3*	4,793	4,767	49
Subtotal	9,822	9,792	100
Hogares colapsados	-	30	
Total	9,822	9,822	

Fuente: Elaboración propia. INSP, Oportunidades

Nota: 2* incluye 6 hogares donde hay recertificación pero no hay encuesta de incorporación.

Hogares colapsados son 30 hogares entrevistados por el INSP resultado de la fusión de dos hogares.

3* Cinco hogares re-clasificados con dos observaciones.

Una vez identificados los registros se procedió a unir las tablas de los hogares según el número de registros encontrados. El identificador entre registros es el número asignado por el INSP a cada encuesta de hogar. Las variables incorporadas en este archivo provienen de las tablas de las encuestas de características socioeconómicas de los hogares (ENCASEH y ENCRESEH), además de que se construyeron otras variables a partir de las tablas de personas y localidad.

Todos los hogares incluidos en el panel fueron entrevistados en 2006 (encuesta INSP) y, adicionalmente, deben reportar información sobre su incorporación y recertificación. Sin embargo, no todos los hogares disponen de información de recertificación, ya que el panel también incluye hogares que sólo tienen dos observaciones: uno referido a la incorporación y el otro a la encuesta 2006.

El resultado final es la construcción de una base de datos con un total de 6,589 hogares. De los casos, 48.7% cuenta con tres observaciones, 18.6% con dos observaciones, 32.7% restante dispone de una observación (la encuesta del INSP-2006). Al menos 67.3% de los casos tiene dos o más observaciones en el tiempo. Estos hogares constituyen, en sentido estricto, el panel de casos incorporados al programa Oportunidades.

La identificación y cuantificación de las trayectorias de bienestar de los hogares incluidos en el panel se basó en una clasificación de los hogares según su condición de elegibilidad para ingresar al programa, de acuerdo con los criterios establecidos en la Metodología de Puntajes para la identificación y recertificación de las familias beneficiarias⁷⁷.

Como se especifica en el documento mencionado, a los hogares potenciales beneficiarios de Oportunidades se les asigna un puntaje sobre la base de una ecuación de selección, derivada de un análisis discriminante. A grandes rasgos, esta técnica estadística crea el perfil de dos hogares extremos (el más pobre y el más rico), maximiza sus diferencias y define una combinación lineal de variables que tengan la caracterización más homogénea entre hogares del mismo grupo y la mayor distancia con respecto al otro grupo. El resultado de aplicar esta ecuación es un valor específico del puntaje atribuido a cada hogar.

El valor del puntaje determina la condición de elegibilidad de los hogares. Los hogares con un puntaje mayor o igual a 0.69 son considerados como “elegibles” y aquéllos con puntajes menores como “no elegibles”. Se decidió reproducir este criterio y así clasificar a los hogares en el panel en estos dos grupos, con el principal objetivo de seguir una estrategia que reproduce el criterio de selección empleado por el programa a partir de 2002. Una vez clasificados los hogares en todas las observaciones del panel, se identificaron las trayectorias según la condición de elegibilidad en las observaciones sucesivas.

⁷⁷ Cabe recordar que esta metodología arroja un puntaje derivado de una ecuación multivariada que puede ser equiparada a un ingreso. El umbral de pobreza de capacidades y el puntaje traducido en ingreso son muy similares.

A continuación se describen los pasos seguidos para realizar este procedimiento:

1) Se calcularon los puntajes de la ecuación de selección para todas las observaciones del panel. El primer paso fue generar las variables de interés para cada uno de los registros en el panel. En el cuadro 3 se muestran las variables generadas y recodificadas. Los casos perdidos fueron identificados a modo de imputarles un valor que fue derivado con base en la ENIGH. Luego, se aplicó la ecuación y se obtuvo el puntaje para cada registro por separado en cada uno de los tres momentos del panel.

2) Una vez que se obtuvo un puntaje para todas las observaciones en cada uno de los tres registros del panel, se clasificaron los hogares en “elegibles”, “no elegibles” o “sin información”. Los registros “sin información” (SI) corresponden a hogares que no disponen de encuesta de recertificación pero cuentan con encuesta de incorporación y datos para 2006.

3) A partir de esta información se identificaron las trayectorias de bienestar de los hogares. En el primer registro los hogares se clasifican entre “elegibles” y “no elegibles”; el segundo registro agrega a la clasificación los hogares “sin registro” y el tercer registro clasifica nuevamente entre “elegibles” y “no elegibles”.

4) Con esta información es posible construir 12 trayectorias ($2 \times 3 \times 2$) que dan cuenta de los cambios ocurridos en la clasificación de elegibilidad entre los tres registros. Cabe recordar que las trayectorias que presentan el estado SI son las que no cuentan con encuesta de recertificación.

Cuadro 3

VARIABLES INCLUIDAS EN LA ECUACIÓN DISCRIMINANTE

Razón de hacinamiento.	Total de residentes habituales en el hogar entre número de cuartos en la vivienda
Razón de dependencia demográfica.	Número de residentes habituales del hogar hasta 15 años y mayores de 64 años de edad entre el número de residentes habituales del hogar entre 16 y 64 años de edad
Sexo del jefe del hogar.	Sexo mujer del miembro del hogar declarado como jefe
Acceso a seguridad social en el hogar.	Ningún residente habitual del hogar, mayor de ocho años cuenta con seguridad social por trabajo
Total de niños.	Residentes habituales del hogar entre cero y once años de edad
Escolaridad del jefe del hogar.	Primaria incompleta y sin escolaridad del miembro del hogar declarado como jefe
Edad del jefe del hogar.	Edad del miembro del hogar declarado como jefe
Baño con agua en la vivienda	Vivienda que cuenta con baño para uso exclusivo del hogar sin agua o no cuenta con baño para uso exclusivo del hogar
Tipo de piso en el hogar.	Vivienda tiene piso de tierra
Posesión de estufa de gas.	Vivienda no cuenta con estufa de gas
Posesión de refrigerador.	Vivienda no cuenta con refrigerador
Posesión de lavadora.	Vivienda no cuenta con lavadora
Posesión de vehículo.	Vivienda no cuenta con vehículo
Tipo de localidad rural/urbano	Rural menos de 2,500 habitantes en la localidad
Tipo de región	Regionalización ⁷⁸

Fuente: Con base en la Metodología de Puntajes para la identificación y recertificación de las familias beneficiarias, del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

⁷⁸ Estas regiones son: I Altiplano; II Bajío; III Balsas; IV Centro (D.F. y Zona Metropolitana); V Costa del Sur; VI Costa Sinaloense; VII Costera del Noroeste; VIII Huasteca; IX Istmo; X Maya; XI Mesa Central de Chiapas; XII Mixteca; XIII Nayar; XIV Semiárida; XV Sierra Gorda; XVI Tabasqueña; XVII Tamaulipeca; XVIII Tarahumara y XIX Vertiente del Golfo.

Como se ha indicado, la encuesta INSP-2006 contiene 9,792 registros de hogares. No se incluyeron 3,203 en el panel pues no se disponía de la información sobre incorporación. Cabe preguntarse cuáles son las características principales de estos hogares y en qué medida su perfil se diferencia de los hogares incorporados en el panel.

En el cuadro 4 se sintetizan algunos de los rasgos de los hogares en el panel y de aquellos que quedaron fuera. Como se puede observar a simple vista, el perfil de ambos grupos difiere sustantivamente en la mayoría de los indicadores seleccionados. La única excepción es la referida a las características del jefe de hogar. En ambos casos predomina la jefatura masculina y no se observan diferencias significativas entre los hogares en el panel y fuera del panel con respecto a esta característica.

En lo concerniente a otros rasgos sociodemográficos, se tiene que los hogares incluidos en el panel reportan la presencia de un jefe mayor, por seis años en promedio, que los jefes de los hogares no incluidos en el panel. Su escolaridad es menor en aproximadamente dos años. Habitan en viviendas con una relación de hacinamiento mayor y; muestran tener una carga demográfica más elevada. En parte, porque el promedio de niños menores de 12 años también es más elevado entre los hogares que forman el primer grupo. Sus integrantes reportan tener un acceso ligeramente inferior al seguro social. Como bien lo indican las pruebas estadísticas, todas estas diferencias son significativas.

Por otro lado, en cuanto a las características de la vivienda, los hogares en el panel habitan, en mayor proporción, viviendas con piso de tierra y, sin baño con agua y de uso exclusivo dentro la misma. También aquí las diferencias observadas son significativas. Finalmente, en cuanto a la tenencia de “activos del hogar”, los hogares incluidos en el panel reportan tener menor acceso a la estufa de gas, el refrigerador, la lavadora y el vehículo propio.

Cuadro 4
Características sociodemográficas y de tenencia de activos de hogares dentro y fuera del panel

Características	En panel	Fuera del panel	Sig. de P*
Porcentaje hogares jefatura masculina	83.4	83.2	0.419
Edad del jefe	48.3	42.3	0.000
Escolaridad del jefe	3.95	5.70	0.000
Hacinamiento	2.60	2.29	0.000
Razón de dependencia demográfica	1.04	0.85	0.000
Promedio de niños menores de 12 años	1.25	1.11	0.000
% hogares sin acceso seguro social	88.2	78.9	0.000
% hogares sin Baño con agua dentro de la vivienda	33.5	37.7	0.000
% hogares con vivienda de piso de tierra	21.2	18.3	0.001
% hogares sin estufa de gas	54.2	47.5	0.000
% hogares sin refrigerador	43.7	41.5	0.036
% hogares sin lavadora	85.4	80.6	0.000
% hogares sin vehículo	79.6	73.8	0.000
<i>Promedio Calificación Puntaje</i>	<i>1.56</i>	<i>1.22</i>	<i>0.000</i>

Fuente: elaboración propia, INSP, Oportunidades

* Variables a escala intervalo: pruebas t-test. Variables a escala nominal: pruebas Chi-Cuadrado

Estas diferencias, como era esperable, se reflejan en el puntaje de la ecuación discriminante de Oportunidades obtenido por los dos grupos analizados (véase último renglón del cuadro 4). El puntaje de los hogares incluidos en el panel es considerablemente superior al reportado por los hogares excluidos. Esto indica que las privaciones en bienestar del primer grupo son más pronunciadas que las del segundo.

Empero, debe observarse que la calificación promedio (puntaje) obtenida por el segundo grupo es muy distante del punto de corte que emplea Oportunidades para decidir si un hogar es o no elegible (0.69). Esto corrobora que, aunque el grupo de hogares excluido del panel muestra diferencias con respecto al grupo incluido, en su mayoría aún es un grupo de hogares elegibles. De hecho, 63.3% de los hogares no incluidos en el panel tienen un puntaje que los identifica como

elegibles. En el caso de los hogares incluidos en el panel, 72.8% de los casos tienen un puntaje que los identifica como elegibles.

Del análisis de casos omitidos en el panel se concluye que no se han observado posibles sesgos en las fuentes de información consultadas. A partir de la creación del panel de hogares es posible seguir los porcentajes de hogares y sus trayectorias y, las probabilidades condicionales asociadas a cada sendero. Por ejemplo, hogares elegibles que siguen en la misma condición al final del periodo y hogares que presentan cambios en su condición de elegibilidad.

5.2 Trayectorias de bienestar de los hogares Oportunidades

En esta sección se describen las trayectorias de bienestar de los hogares en el panel. Como se señaló antes, el criterio para identificar la situación de los hogares en cada observación del panel, y por tanto su trayectoria, fue el mismo que utiliza Oportunidades a partir del año 2002 para identificar a los hogares incorporables al Programa⁷⁹.

⁷⁹ La ecuación de selección de Oportunidades fue modificada en 2002, por lo que los criterios de selección de hogares beneficiarios utilizados por el programa cambiaron a partir de esa fecha. Debido a que muchos de los hogares incluidos en nuestra fuente de datos fueron entrevistados para su potencial adhesión al programa antes de 2002, su incorporación como beneficiarios se decidió sobre la base de la ecuación anterior. Además, no todos los hogares identificados por la ecuación como potenciales beneficiarios fueron finalmente incorporados al programa, debido a que, entre otras razones, un número importante de hogares decidieron no participar en éste. En este sentido, la clasificación de hogares como “elegibles” o “no elegibles” no debe confundirse con una clasificación de los hogares como “incorporados” o “no incorporados” al programa, aunque es esperable que exista alta correlación positiva entre el criterio de elegibilidad aquí utilizado y el status de incorporación de los hogares al programa.

Cuadro 5
Trayectorias de elegibilidad de los hogares, 2006

	Trayectorias	Frecuencia	Porcentaje
1	E → E → E	3,323	50.4
2	E → E → NE	498	7.6
3	E → NE → E	191	2.9
4	E → NE → NE	263	4.0
5	E → SI → E	947	14.4
6	E → SI → NE	264	4.0
7	NE → E → E	106	1.6
8	NE → E → NE	110	1.7
9	NE → NE → E	58	0.9
10	NE → NE → NE	223	3.4
11	NE → SI → E	168	2.5
12	NE → SI → NE	438	6.6
Total		6,589	100.0

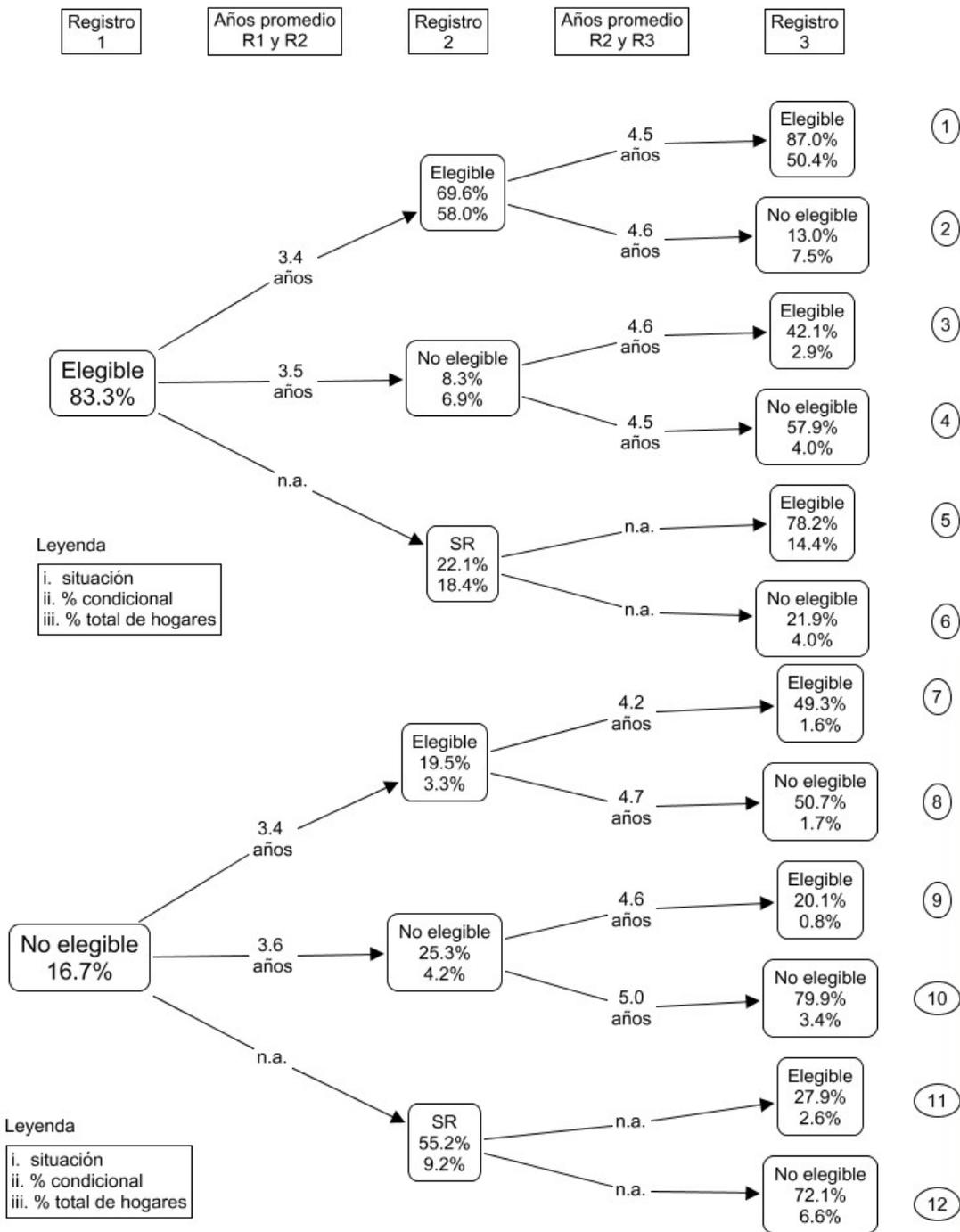
E= Elegible; NE= No elegible; SI = Sin Información
Fuente: panel de hogares INSP, elaboración propia

Las trayectorias de bienestar de los hogares se presentan en el Cuadro 5. Se identificaron 12 trayectorias, ocho de ellas (1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, y 10) se integran por tres observaciones (encuesta de incorporación al programa, encuesta de recertificación y encuesta de 2006). Las otras cuatro (5, 6, 11, y 12) se integran sólo por dos observaciones (incorporación y encuesta 2006) y son consideradas aparte porque no se dispone de información sobre la situación de los hogares en un momento intermedio de observación. La ausencia de observación en la encuesta de recertificación se debe principalmente a que al hogar no fue entrevistado, sea porque el hogar fue clasificado como no elegible en la incorporación o porque el hogar fue dado de baja durante el periodo entre la incorporación y la recertificación. Además, existen algunos hogares que fueron entrevistados pero tienen información incompleta. En el diagrama 1, se incluye cada trayectoria en el tiempo, los porcentajes de hogares que siguen cada trayectoria y las probabilidades condicionales asociadas a cada sendero.

Al realizar un análisis general de las trayectorias se destaca, en primer lugar, que la mayor parte de los hogares presentó una condición de elegibilidad en la incorporación (83.1%), lo que es congruente con otros estudios sobre focalización donde, por otros métodos y con el uso de otras bases de datos, se halla una distribución similar entre hogares “elegibles” y “no elegibles” (García-Verdú, 2003, Adato et. al., 2004, Coady et. al., 2004; Rawlings y Rubio, 2004). Es decir, las localidades seleccionadas al inicio del programa se encuentran bien focalizadas, ya que concentran a una alta proporción de hogares en una situación de desventaja social.

Por otra parte, también se aprecia que: i) sólo un número reducido de hogares entre los elegibles en la incorporación salieron de la condición de elegibilidad entre la incorporación y 2006 (18.5%) y ii) del conjunto de los hogares, un alto porcentaje fue clasificado como elegible en 2006 (73.1%). Estas tendencias sugieren que en las comunidades que forman parte de este panel las desventajas sociales son perdurables, aunque sí existen hogares que a lo largo del tiempo experimentan cambios, positivos o negativos, en su situación de bienestar.

Diagrama 1. Trayectorias de elegibilidad, re-evaluación de localidades Oportunidades



Fuente: Panel INSP, Elaboración propia

Una manera de describir las trayectorias específicas es iniciar con los casos en los que no se modificó la condición de elegibilidad en el tiempo. La trayectoria 1 agrupa a los hogares que fueron elegibles en las tres observaciones, en total 50.4% de los casos. Esta es la trayectoria más frecuente, por lo que merece un análisis más detallado que se ofrece posteriormente. En contraste, la trayectoria 10 reúne a los hogares que nunca fueron elegibles, en total 3.4% de los casos. Llama la atención que los hogares con una condición de elegibilidad perdurable son bastantes más que aquéllos con bienestar perdurable, en una razón de hasta 14 a 1.

Los resultados anteriores se refieren únicamente a las trayectorias con tres observaciones. No obstante, puede realizarse un análisis que incluya a las trayectorias 5, 6, 11, y 12, bajo el supuesto de que los hogares que las integran tendrían en la recertificación probabilidades similares de ser o no elegibles a las de los hogares en donde sí hubo recertificación, dada su condición de elegibilidad inicial y final. Bajo este supuesto, el porcentaje de hogares en la trayectoria 1 se incrementaría a 64.0% y el de hogares en la trayectoria 10 a 7.9%; la razón entre estos dos tipos de hogares pasaría a ser de 8 a 1.

Las trayectorias que incluyen cambios en el tiempo en la condición de elegibilidad (2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, y 11)⁸⁰, agrupan a 25.1% de los casos. Esto es, del universo de casos, la cuarta parte presenta algún cambio en su situación de elegibilidad en un periodo de observación de alrededor de 8 años. La mayoría de estos casos (73.3%) corresponden a hogares que fueron clasificados como elegibles en la incorporación (trayectorias 2, 3, 4, y 6).

¿Qué tan probable es que un hogar clasificado en la encuesta de incorporación como elegible haya mantenido su condición durante la recertificación que son, en promedio, 3.4 años después? La información correspondiente a la recertificación (segunda columna) indica que 69.6% de los hogares se mantuvieron en esta condición, mientras que 8.3% mejoraron su

⁸⁰ Aún cuando no hay información para la recertificación en las trayectorias 6 y 11, éstas se incluyen porque presentan cambios en la condición de elegibilidad entre la incorporación y 2006.

situación hasta alcanzar la no elegibilidad. El hecho de que no haya información en la recertificación para 22.1% de estos hogares implica que no se conoce con certeza la probabilidad de continuidad o cambio; no obstante, si se adopta el supuesto de que los casos sin información se distribuyen de manera similar que el resto⁸¹, entonces puede estimarse que 89.4% de los hogares mantuvieron su condición de elegibilidad entre la incorporación y la recertificación, mientras que 10.6% alcanzaron la no elegibilidad. En otras palabras, uno de cada diez hogares pudo mejorar su condición de bienestar en un periodo promedio de 3.4 años, lo que sugiere que estamos en presencia de un fenómeno de rezago estructural en el que la mayoría de los hogares se encuentran inmersos por largos periodos de tiempo.

¿Qué ocurre con la situación de bienestar si el periodo de exposición se incrementa en promedio otros 4.5 años? La información de la encuesta de 2006 muestra que 87.0% de los hogares identificados como elegibles tanto en la incorporación como en la recertificación aún mantienen su condición de elegibilidad (trayectoria 1), mientras que el 13.0% restante pasaron a la no elegibilidad (trayectoria 2). Nuevamente, se concluye que la mayoría de los hogares incluidos en el panel permanecen como elegibles, lo que explica por qué la trayectoria 1 es la más frecuente, con 50.4% del total de hogares en el panel y 60.6% del subconjunto de hogares que fueron clasificados como elegibles en la incorporación.

Por otra parte, llama la atención que un porcentaje significativo (42.1%) de los hogares que transitaron de la elegibilidad hacia la no elegibilidad entre la incorporación y la recertificación volvieron a la elegibilidad en 2006 (trayectoria 3). Esto muestra que la salida de la condición de elegibilidad no necesariamente es permanente y sugiere que, entre los hogares beneficiarios del programa, aquéllos que en la recertificación transitan a la no elegibilidad son altamente vulnerables a

⁸¹ Este supuesto puede considerarse incluso como conservador pues, como se observa en las trayectorias 5 y 6, 78.2% de los hogares sin información en la recertificación fueron elegibles en 2006, y 21.9% fueron no elegibles, distribución que es aún más sesgada hacia la elegibilidad que la que se asume en el supuesto en cuestión.

sufrir un deterioro en sus condiciones de vida y regresar a la condición de elegibilidad en el corto plazo.

Esto lleva a preguntarse: ¿qué posibilidades tiene un hogar de mejorar permanentemente su condición de bienestar? Si bien el periodo de observación del panel no es lo suficiente amplio para obtener conclusiones definitivas a este respecto, sí permite adelantar algunas consideraciones. En primer lugar, los hogares que fueron elegibles en la incorporación y que luego pasaron a la no elegibilidad de manera sostenida (trayectoria 4) representan el 4.0% del total del panel y, el 4.8% de aquéllos que fueron elegibles en la incorporación. Esto sugiere que alrededor de uno de cada veinte hogares tiene una trayectoria de mejora sostenida en su situación de bienestar.

Por otra parte, surge la pregunta de si estos hogares efectivamente mantendrán su condición de no elegibilidad en el futuro inmediato. Para responder a esto con certeza, sería necesario realizar una nueva visita a los hogares en un periodo de tres a cuatro años. Sin embargo, las trayectorias 9 y 10, que agrupan a los hogares que fueron no elegibles en la incorporación y recertificación, quizá sean informativas sobre la probabilidad de que un hogar retorne a la condición de elegibilidad luego de no ser elegible en dos observaciones sucesivas. La probabilidad estimada de pasar a la condición de elegibilidad para estos hogares es 0.201, lo que indica que se trata de un evento poco probable.

Esta probabilidad contrasta particularmente con el 0.421 observado en la trayectoria 3, que corresponde a los hogares que transitaron a la no elegibilidad en la recertificación, lo que sugiere que la probabilidad de sufrir un deterioro en la condición de bienestar se reduce a menos de la mitad cuando se tienen dos observaciones continuas de “no elegibilidad” frente a una sola.

5.4 Cambios en el tiempo en las características de los hogares

En esta sección se realiza un análisis descriptivo del perfil de los hogares incluidos en el panel, se consideran sus principales características sociodemográficas, de sus viviendas y el acceso a un amplio conjunto de activos del hogar.

Con el objeto de observar los cambios en las características sociodemográficas de los hogares en la totalidad del periodo comprendido en el panel, la descripción se limita a las trayectorias que implican un cambio en la condición de elegibilidad entre el primer periodo observado y el último (trayectorias 2, 4, 7, y 9).

Los hogares que integran estas trayectorias se encuentran en localidades con niveles de marginación diversos, según el índice de marginación de 2000 estimado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2000). Sin embargo, los datos del cuadro 6 indican que el conjunto de los hogares incluidos en el panel se concentran principalmente en localidades con niveles medios, altos y muy altos de marginación. Esto muestra que el programa fue exitoso al focalizar en sus primeras etapas a las localidades con mayores niveles de marginación. En cuanto a los niveles de marginación entre trayectorias, no se aprecia un patrón de diferencias muy claro, aunque destaca que en conjunto las trayectorias estudiadas tienen una proporción menor de hogares en “muy alta” marginación en relación con el total, lo que sería un indicio preliminar de que en las localidades con mayor rezago se presentan menores cambios en la condición de bienestar de los hogares.

Cuadro 6
Distribución de hogares en cuatro trayectorias de elegibilidad según el nivel de marginación de la localidad de residencia (porcentajes)*

Trayectoria de elegibilidad	Nivel de marginación de la localidad					Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	
Trayectoria 2 (E→E→N)	1.6	13.3	38.2	37.1	9.8	100
Trayectoria 4 (E→N→N)	0.4	21.7	42.2	35.4	0.4	100
Trayectoria 7 (N→E→E)	0.0	15.1	51.9	30.2	2.8	100
Trayectoria 9 (N→N→E)	0.0	12.1	60.3	27.6	0.0	100
Promedio de hogares del panel	0.5	11.7	27.6	31.8	28.4	100

* Niveles de marginación con respecto al índice de marginación por localidad de CONAPO

Fuente: Panel de hogares INSP, 2006, elaboración propia

Las características sociodemográficas de los hogares en las cuatro trayectorias y en los tres momentos del panel se presentan en el cuadro 7. En cuanto a las características de edad, nivel de escolaridad y sexo del jefe del hogar, lo que se aprecia es que los hogares en las cuatro trayectorias eran bastante parecidos al momento de la incorporación: la edad promedio fluctuaba entre los 41.6 y 47.5 años⁸²; el nivel de escolaridad promedio era menor a la escuela primaria (entre los 3.9 y 4.6 años aprobados) y; predominaban los hogares con jefatura masculina, entre 87.2% y 93.9% de los hogares.

Con excepción de la edad del jefe, que como era de esperarse, se incrementa en la medida en que transcurre el tiempo del panel, no se aprecian variaciones sustanciales en el tiempo en ninguna de estas tres variables; si acaso, puede observarse en las cuatro trayectorias un ligero incremento en el porcentaje de hogares con jefatura femenina, que quizás se deba a la conjunción de tres factores: la sobremortalidad masculina, la disolución de uniones conyugales que suele implicar el abandono del hogar por parte del jefe varón y, las mayores tasas de migración masculinas.

⁸² Se trata de hogares en donde predominan como jefes de hogar los adultos con edades mayores a 25 años: en la incorporación, 5.0% y 5.8% de los jefes de hogares en las trayectorias 2 y 4, respectivamente, tenían menos de 25 años; este porcentaje fue ligeramente mayor para los jefes de hogares en las trayectorias 7 (16%) y 9 (10.3%). Para el conjunto del panel, la presencia de jefes menores de 25 años fue de 10%.

En contraste, algunas características del hogar presentan mayor grado de variación, tanto entre trayectorias como a lo largo del tiempo. El acceso de los miembros del hogar a la seguridad social fue mayor, durante la incorporación, para los hogares de las trayectorias clasificadas como “no elegibles” (trayectorias 7 y 9). Sin embargo, en el transcurso del tiempo observado, la cobertura de la seguridad social en estos hogares tendió a deteriorarse. En contraposición, el acceso a la seguridad social de los integrantes de las trayectorias identificadas como elegibles fue menor en la incorporación, pero tendió a aumentar tanto en la recertificación como en la encuesta 2006. Por otra parte, si se hace caso omiso de las tendencias indicadas, destaca el hecho de que, a pesar de estas diferencias, el acceso a la seguridad social en el universo de hogares estudiados es muy bajo para el conjunto de las trayectorias analizadas⁸³.

⁸³ En la incorporación, 89.5% de los hogares reportaron tener al menos un integrante sin acceso a la seguridad social. En la reincorporación el dato fue de 90.5%. Mientras que en la encuesta de 2006 el dato reportado correspondió a 88.2 por ciento.

Cuadro 7
Características sociodemográficas de los hogares
en cuatro trayectorias de elegibilidad, según encuesta

Características	Incorporación	Recertificación	Encuesta 2006
Trayectoria 2 (E→E→N)			
Jefe			
Edad promedio	43.4	46.1	48.3
Nivel de escolaridad (años promedio)	4.1	4.0	4.6
Jefatura masculina (%)	87.2	84.8	83.5
Sin seguro social (%)	89.6	87.1	76.7
Hogar			
Hogares indígenas (%)	8.8	8.6	9.8
Razón de dependencia demográfica (promedio)	1.4	1.1	0.7
Hogares con niños de 6 a 11 años en la escuela (%)	91.5	93.7	99.0
Hogares con adolescentes (12 a 17 años) en la escuela* (%)	51.1	60.3	59.8
Trayectoria 4 (E→N→N)			
Jefe			
Edad promedio	43.6	46.8	50.3
Nivel de escolaridad (años promedio)	4.4	4.7	4.9
Jefatura masculina (%)	88.3	83.3	81.4
Sin seguro social (%)	87.1	66.5	72.9
Hogar			
Hogares indígenas (%)	2.3	4.2	3.0
Razón de dependencia demográfica (promedio)	1.1	0.7	0.6
Hogares con niños de 6 a 11 años en la escuela (%)	91.4	95.8	97.6
Hogares con adolescentes (12 a 17 años) en la escuela* (%)	66.9	62.8	65.9
Trayectoria 7 (N→E→E)			
Jefe			
Edad promedio	41.6	44.1	47.5
Nivel de escolaridad (años promedio)	4.6	4.6	4.8
Jefatura masculina (%)	93.9	86.0	88.7
Sin seguro social (%)	70.7	84.2	91.3
Hogar			
Hogares indígenas (%)	5.7	3.8	4.7
Razón de dependencia demográfica (promedio)	0.7	1.2	1.5
Hogares con niños de 6 a 11 años en la escuela (%)	91.3	92.2	96.9
Hogares con adolescentes (12 a 17 años) en la escuela* (%)	46.7	63.0	68.6
Trayectoria 9 (N→N→E)			
Jefe			
Edad promedio	47.4	51.5	51.7
Nivel de escolaridad (años promedio)	3.9	4.3	4.3
Jefatura masculina (%)	92.5	84.2	89.7
Sin seguro social (%)	77.8	85.7	94.7
Hogar			
Hogares indígenas (%)	0.0	1.7	1.7
Razón de dependencia demográfica (promedio)	0.7	0.7	1.0
Hogares con niños de 6 a 11 años en la escuela (%)	94.4	93.8	94.4
Hogares con adolescentes (12 a 17 años) en la escuela* (%)	47.4	68.4	62.5

* incluye secundaria y preparatoria

Fuente: panel de hogares INSP, elaboración propia

La razón de dependencia demográfica varía incluso en forma más significativa. Es mayor a uno en los hogares que fueron clasificados como no elegibles en la incorporación (1.4 en la trayectoria 2 y 2.3 en la trayectoria 4) y, menor a uno en los hogares inicialmente clasificados como elegibles (0.7 en las trayectorias 7 y 9). Sin embargo, con el transcurso del tiempo esta razón se reduce drásticamente en los hogares de las dos primeras trayectorias y se incrementa entre los segundos. Los cambios son de tal magnitud que las relaciones de dependencia prácticamente se invierten al final del periodo. Tendencias similares se observan con relación al número de niños menores de 12 años de edad y la razón de hacinamiento (datos no mostrados en el cuadro), que son variables altamente correlacionadas con la razón de dependencia demográfica.

Finalmente, hay que destacar lo acontecido en la esfera educativa, específicamente con las tasas de asistencia a la escuela de los niños y adolescentes en edad escolar. Al inicio del programa la gran mayoría de los hogares reportaba enviar sus hijos a la escuela primaria, independientemente de su trayectoria de bienestar. Este indicador incluso mejora en el tiempo, particularmente entre los niños de la trayectoria 2, donde hacia 2006 la tasa de asistencia alcanzaba 99.0%.

La situación varía si la mirada se centra en los adolescentes. Aquí, los porcentajes son considerablemente inferiores a los observados en primaria, independientemente de la trayectoria en que se ubiquen los hogares. Sin embargo, destaca que sean los hogares de las trayectorias 2 y 4 los que muestran promedios de asistencia escolar a niveles de secundaria superiores a las dos trayectorias restantes, las que en teoría mostraron mejor nivel de bienestar en la incorporación. Como tendencia, las diferencias observadas se han reducido,

puesto que el promedio de asistencia de adolescentes al ciclo escolar alcanzó niveles similares en la recertificación y se mantuvo en el 2006⁸⁴.

Por último, en estas cuatro trayectorias la presencia de hogares indígenas es relativamente baja. Pese a ello, los hogares indígenas tienen mayor presencia en la trayectoria 2. Esto no es de sorprender, pues coincide con el hecho de que en términos generales estos hogares reportaron, a lo largo del período de observación, un menor nivel de bienestar.

En el cuadro 8 se presentan las características de la vivienda para las cuatro trayectorias en los tres momentos del panel. Cabe señalar que en la columna de recertificación se presentan datos que rompen con la tendencia esperada. Esto en parte se debe a que la calidad de la información levantada para la recertificación es mucho menor que la calidad de los otros dos levantamientos. A diferencia de la encuesta de incorporación, las encuestas de recertificación fueron hechas en los centros de atención y sólo 10% de la muestra fue validada *in situ*. De ahí que el análisis que se hace comprenda sólo las columnas de incorporación y la encuesta de 2006.

En general, en cuanto a las características que tienen las viviendas, se observan diferencias importantes al momento de la incorporación como cambios significativos en el tiempo.

Alrededor de una tercera parte de los hogares de la trayectoria 2 (35.1%) y una cuarta parte de los ubicados en la trayectoria 4 (27.9%) residían en viviendas con piso de tierra. En cambio, este indicador de precariedad era significativamente más bajo entre los hogares de las trayectorias 7 y 9 (2.8% y 5.2%, respectivamente). Como era de esperarse, en los años siguientes este indicador mejoró significativamente para los hogares en las dos trayectorias de salida de la elegibilidad: alcanzaba 21.6% y 3.5% en la recertificación y, 1.0% y 1.1% en 2006, respectivamente. En cambio, no se observan avances en los hogares de las dos

⁸⁴ Empero, se observa un ligero deterioro en la evolución de este indicador en el caso de los hogares de la trayectoria 9. Análisis más fino sobre las tasas de asistencia escolar es necesario para desentrañar la lógica de estas variaciones.

trayectorias de entrada a la elegibilidad (trayectoria 7 y 9), donde los porcentajes se mantuvieron similares o incluso ligeramente superiores a los estimados en la incorporación. Un patrón similar se observa con el indicador que corresponde a las viviendas que disponen de baño con agua dentro de la vivienda⁸⁵.

Cuadro 8
Condiciones de la vivienda, en cuatro trayectorias de elegibilidad, según encuesta

Características	Incorporación n	Recertificació n	Encuesta 2006
Trayectoria 2 (E→E→N)			
Viviendas con piso de tierra (%)	35.1	21.6	1.0
Vivienda sin baño (%)	34.9	31.5	11.2
Trayectoria 4 (E→N→N)			
Viviendas con piso de tierra (%)	27.9	3.5	1.1
Vivienda sin baño (%)	25.5	5.7	8.0
Trayectoria 7 (N→E→E)			
Viviendas con piso de tierra (%)	2.8	14.2	2.8
Vivienda sin baño (%)	19.8	23.6	26.4
Trayectoria 9 (N→N→E)			
Viviendas con piso de tierra (%)	5.2	5.2	6.9
Vivienda sin baño (%)	24.1	1.7	31.0

Fuente: panel de hogares, INSP 2006, elaboración propia

Los hogares también difieren, tanto en su situación inicial como en su trayectoria de bienestar, en función del *stock* de activos de que disponen (cuadro 9). El análisis de la disponibilidad de activos puede hacerse con la diferenciación entre aquéllos considerados en la ecuación de selección de Oportunidades y los que no han sido incluidos. El primer grupo incluye cuatro activos: estufa de gas, refrigerador, lavadora y vehículo propio. En el segundo grupo se consideran cinco activos: licuadora, ventilador, calentador de agua, televisor y videocasetera.

⁸⁵ Llama la atención el cambio en el tiempo de este indicador para la trayectoria 4, en la que el porcentaje de viviendas sin baño con agua se redujo de 24.1% a 1.7% entre la incorporación y la recertificación, para luego incrementarse de nuevo a 31.0%. Quizás este comportamiento tan fluctuante sea el resultado de que un número importante de hogares cambiaron de lugar de residencia, o no tuvieron los recursos suficientes para dar mantenimiento a los baños y al sistema de plomería de la vivienda.

En cuanto al primer grupo de activos, dado que las trayectorias de bienestar se construyen a partir de las variaciones en la ecuación de selección, las variaciones iniciales entre los hogares de diferentes trayectorias son amplias. En términos generales, los hogares que en la incorporación fueron clasificados como “elegibles” son los que tienen menor acceso a los activos. Por ejemplo, 24.7% y 55.1% de los hogares de la trayectoria 4 no tenían estufa de gas y refrigerador, respectivamente, frente a 3.4% y 8.6% de los hogares de la trayectoria 9.

Los hogares de las trayectorias 2 y 4 lograron incrementar su acceso a la mayoría de estos activos. Podría suponerse que la acumulación de estos activos juega un papel importante en la mejora de la situación de bienestar de los hogares. Los activos en donde hay mayores avances fueron, en orden de importancia, el refrigerador y la estufa de gas. En cambio, aún hay poco acceso a la lavadora⁸⁶ y el vehículo propio⁸⁷.

Por el contrario, los hogares de las trayectorias 7 y 9 perdieron activos a lo largo del tiempo. Como se verá en la sección siguiente, estas pérdidas son las que contribuyen en mayor medida a la transición a la elegibilidad de estos hogares. Las mayores pérdidas se dan, en orden de importancia, en la tenencia de estufa de gas, refrigerador y lavadora. Un ejemplo son los hogares de la trayectoria 9, en los que la carencia de estufa de gas pasó de 3.4% en la incorporación a 67.2% en 2006 y, la carencia de lavadora subió de 50.0% a 91.4% en el mismo periodo.

Este mismo patrón se reproduce con los activos que no están incluidos en la ecuación de selección (licuadora, ventilador, calentador y televisión). Es decir, los hogares de las trayectorias 2 y 4 incrementaron su acceso a estos activos en el periodo que comprende el panel, en tanto que los de las trayectorias 7 y 9 reportaron pérdidas significativas en la tenencia de activos⁸⁸.

⁸⁶ Se trata de una situación generalizada pues en 2006, 85.4% de los hogares del panel reportan no contar con este activo.

⁸⁷ En 2006, 79.6% de los hogares en el panel reportan no tener un vehículo propio.

⁸⁸ El televisor es el único activo que escapa a esta tendencia. Los hogares comprendidos en las cuatro trayectorias lograron acceder en mayor proporción a este bien. También es relevante indicar que el acceso al “calentador” de agua no logra discriminar entre los hogares. La gran mayoría no

Puede concluirse que el acceso a activos forma parte integral de la evolución en el nivel de bienestar de los hogares pero, al mismo tiempo, resulta erróneo concebir el acceso a activos como un indicador de bienestar perdurable, ya que los hogares no sólo pueden acumular activos, sino también perderlos, como queda en evidencia al ver la evolución en el panel de los hogares en las trayectorias 7 y 9. Diversas razones pueden explicar la pérdida de activos, por lo que es necesario profundizar en la investigación sobre este tema. Una hipótesis señalaría que, puesto que estos activos pueden ser transados con facilidad, las familias recurren a su venta/cambio en coyunturas adversas. Otra posibilidad es que los activos se deterioren al grado de resultar inservibles o que el hogar no cuente con recursos para hacerlos funcionar (compra de gas por ejemplo) o para darles mantenimiento o reemplazarlos⁸⁹.

tiene acceso a este bien. Esta es una tendencia general. En el promedio general apenas 95.4% de los hogares reportaron disponer de calentador de agua en el 2006. Esta cifra prácticamente permaneció sin cambio a lo largo del período en observación.

⁸⁹ Cabe recordar que la medición del acceso a activos en las encuestas no sólo considera el hecho de que el activo esté presente en la vivienda, sino también que funcione.

Cuadro 9
Tenencia de electrodomésticos y otros activos en cuatro trayectorias de elegibilidad, según encuesta

Características	Incorporación	Recertificación	Encuesta 2006
Trayectoria 2 (E→E→N)			
Activos en la Ecuación			
Sin estufa de gas (%)	36.8	42.2	6.0
Sin refrigerador (%)	66.6	60.2	6.0
Sin lavadora (%)	78.9	78.3	72.1
Sin vehículo propio (%)	87.3	84.6	64.1
Otros activos del Hogar			
Sin licuadora (%)	43.6	41.6	17.5
Sin ventilador (%)	63.5	68.1	41.8
Calentador de agua (%)	96.4	95.4	90.8
Televisor (%)	28.9	28.9	6.6
Videocasetera (VHS) (%)	94.4	95.4	68.3
Trayectoria 4 (E→N→N)			
Activos en la Ecuación			
Sin estufa de gas (%)	24.7	2.3	8.0
Sin refrigerador (%)	55.1	11.6	4.9
Sin lavadora (%)	70.0	39.4	72.6
Sin vehículo propio (%)	91.6	64.1	62.7
Otros activos del Hogar			
Sin licuadora (%)	32.9	14.8	9.5
Sin ventilador (%)	47.9	39.5	31.6
Calentador de agua (%)	94.7	92.0	91.3
Televisor (%)	21.2	14.1	3.4
Videocasetera (VHS) (%)	93.9	87.5	71.5
Trayectoria 7 (N→E→E)			
Activos en la Ecuación			
Sin estufa de gas (%)	2.9	36.8	45.3
Sin refrigerador (%)	31.1	57.1	32.1
Sin lavadora (%)	62.5	79.2	85.8
Sin vehículo propio (%)	79.0	83.0	74.5
Otros activos del Hogar			
Sin licuadora (%)	27.1	37.7	29.2
Sin ventilador (%)	59.4	65.1	40.6
Calentador de agua (%)	93.4	92.5	97.2
Televisor (%)	24.3	23.6	11.3
Videocasetera (VHS) (%)	84.9	92.5	79.2
Trayectoria 9 (N→N→E)			
Activos en la Ecuación			
Sin estufa de gas (%)	3.4	1.7	67.2
Sin refrigerador (%)	8.6	10.3	27.6
Sin lavadora (%)	50.0	32.8	91.4
Sin vehículo propio (%)	72.4	69.0	74.1
Otros activos del Hogar			
Sin licuadora (%)	22.2	24.1	27.6
Sin ventilador (%)	48.1	46.6	43.1
Calentador de agua (%)	94.8	93.1	94.8
Televisor (%)	10.3	12.1	5.2
Videocasetera (VHS) (%)	86.2	96.6	84.5

Fuente: panel de hogares, INSP 2006, elaboración propia.

5.5 Conclusiones

En este capítulo se argumentó que el diseño e instrumentación del EDA es el resultado de presiones por mostrar resultados de reducción de la pobreza presente a corto plazo, así como de las coyunturas que significó el alcanzar la meta de población objetivo a cubrir y el contar con una medición oficial de la pobreza. Esto último provocó que todos los programas sociales orientaran sus resultados hacia el abatimiento de este indicador.

En una primera etapa, cuando predominaba la racionalidad tecnocrática en el programa, se tenía incorporado un mecanismo para la desaparición gradual de los apoyos directamente relacionado con el componente de acumulación de capital humano. Además, durante esta etapa ya había reconocimiento de que al ser el objetivo el romper con la trampa intergeneracional de la pobreza, no se esperaba que los hogares beneficiarios pudieran escapar de esta situación. De ahí que la eliminación del apoyo alimenticio parecería que está hilada a la extinción natural de estos hogares.

Cuando se enfatiza el abatimiento de la pobreza presente, se debe crear un mecanismo de graduación acorde con este objetivo. Si el programa tiene un efecto en reducir la pobreza presente, entonces los hogares que han superado su situación de pobreza deberían salir del programa.

Esta situación lleva a preguntarse si efectivamente se observan cambios en el bienestar de los hogares en tiempo. De lo observado en el capítulo anterior se esperaba que la mayoría de los hogares no presenten cambios significativos en su bienestar en el corto y mediano plazo. Esto en parte, se debería a que las primeras etapas del programa se focalizó hogares en pobreza extrema. También puede suponerse que, dado el diseño inicial del programa, los montos de los apoyos no fueron diseñados para reducciones a corto plazo de la pobreza.

Es importante recordar que el universo de estudio se integra por localidades que se caracterizan por tener niveles de marginación muy altos y una elevada concentración de hogares en extrema pobreza. En este sentido, las conclusiones son pertinentes para este tipo de localidades; debido a que en la actualidad el programa opera en un universo mucho más amplio, se debe tener cautela al realizar generalizaciones a la población total del mismo.

La identificación de trayectorias de elegibilidad muestra que la mayoría de los hogares estaban en condición de ser electos durante su incorporación; que, de los hogares elegibles, la mayoría permanecía en esta condición en 2006 y; que a pesar de que algunos hogares inicialmente elegibles salieron de esta condición, otros que no lo eran inicialmente pasaron a la condición de elegibilidad, de tal forma que la proporción de hogares que eran elegibles en 2006 era considerablemente alta. Esto sugiere, por un lado, que las localidades en las que inició el programa padecen de condiciones estructurales que dificultan la mejora en las condiciones de bienestar de los hogares y, por otro, que el programa realizó una buena focalización inicial al privilegiar localidades en las que predominan los hogares con una situación deficiente de bienestar.

Sin menoscabo a lo anterior, una proporción de hogares inicialmente elegibles, cerca de dos de cada diez hogares, lograron salir en 2006 de la condición de elegibilidad. De estos hogares, la mayoría experimentaron esta transición entre la recertificación y 2006. Esto sugiere que el proceso de mejora en la situación de bienestar de los hogares es gradual y, para la mayoría de quienes logran estas mejoras, de mediano plazo. Es decir, que las probabilidades de salir de la condición de elegibilidad son relativamente bajas en los años inmediatamente posteriores a la incorporación y tienden a incrementarse en los años subsiguientes.

Las transiciones en la condición de elegibilidad operan en ambos sentidos: así como un número de hogares mejoró su situación, otro empeoró al grado de transitar hacia la no elegibilidad. Esto parece ser un reflejo de las condiciones de vulnerabilidad social de los hogares que residen en el tipo de localidades que se estudian, en donde los rezagos sociales generan riesgos no sólo para los hogares en situaciones desventajosas, sino también para aquéllos que inician en una situación de ventaja relativa.

En las trayectorias de bienestar, sólo 4% de los hogares clasificados inicialmente como elegibles cumplen con el requisito de no haber resultado elegibles en la recertificación y en 2006 (trayectoria 4). Los hogares beneficiarios que transitaron a la no elegibilidad en la recertificación tienen alta probabilidad de ser reclasificados como elegibles unos años después. Esto sugiere que la adopción de un criterio de “graduación” basado en el valor del puntaje de la ecuación de selección en un momento dado trae consigo riesgos considerables de excluir del programa a hogares que en el corto plazo retornarán a la condición de elegibilidad.

Los ejercicios descriptivos sugieren que en la mejora de la condición de bienestar de los hogares operan tres tipos de factores: los sociodemográficos, los relacionados con las condiciones materiales de la vivienda y el hogar y, los de localidad.

Si bien los datos no permiten obtener conclusiones definitivas, la información disponible sugiere que la transición hacia la no elegibilidad es el resultado de un proceso de cambios en las condiciones demográficas de los hogares y en la acumulación de activos. En las evaluaciones externas se ha encontrado que las transferencias del programa son utilizadas para el mejoramiento de la vivienda, inversión y acumulación de activos del hogar (Escobar y González de la Rocha, 2004). Qué tanto las transferencias sean utilizadas en la acumulación de activos dependerá, en cierta medida, de la presión demográfica de los hogares.

El análisis de los resultados sobre caracterización de los hogares y su cambio en la condición de elegibilidad permite concluir que la falta de acceso a la seguridad social y los accidentes (eventos catastróficos) son factores de vulnerabilidad que deben ser considerados en las estrategias de coordinación entre Oportunidades y las instancias de atención a la salud. Esto permitirá fortalecer las redes de protección social y, de esta manera, reducir los riesgos que representan los gastos catastróficos en salud para la condición de bienestar de los hogares. Una posible línea de investigación que se podría seguir es el efecto interacción entre el Oportunidades y la implementación del Seguro Popular. La cobertura del Seguro Popular se ha incrementado sustancialmente en los últimos años y es de esperarse que los beneficiarios de Oportunidades hagan uso del Seguro Popular.

Si se toman en cuenta las limitaciones de las fuentes de información, ya que el universo de estudio son las comunidades rurales seleccionadas en la primera fase del programa, es probable que las tendencias aquí descritas no sean generalizables al conjunto de beneficiarios de Oportunidades. En este sentido, nuevas investigaciones, con fuentes de información más completas, servirán para realizar estudios adicionales de naturaleza similar que permitan incrementar la certeza en torno a la generalización de los resultados a áreas urbanas y a los hogares que se incorporaron al programa en años más recientes.

Conclusiones generales

Esta tesis se ubica en el debate sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales en contextos de transformación del Estado. Al tomar como referente empírico el programa Progres-Oportunidades, se ha buscado develar los énfasis en el papel de la sociedad y del mercado en la administración de los riesgos sociales. El estudio de este programa social permite sustantivar la discusión al examinar: i) cómo se conceptúa un problema social, en este caso la pobreza y ii) de quién depende resolver este problema, del Estado o del individuo. En la base de la relación entre el tipo de Estado y las políticas sociales, se analiza la evolución del programa Progres-Oportunidades para hacer visibles la matriz teórico-ideológica que le da sustento.

Al estudiarse el Progres-Oportunidades desde el entorno socio-económico de donde surge, fue posible, argumentar a favor de la hipótesis que los cambios observados en el programa obedecieron a presiones políticas, y someter a análisis algunos de sus supuestos. Fue puesto a prueba el argumento tecnocrático de que las políticas sociales instrumentadas después de llevar a cabo las políticas de estabilización y ajuste en México estaban formuladas y ejecutadas sólo en términos de “eficacia y eficiencia”, aisladas de las presiones políticas que llevaron a las políticas sociales anteriores a la ineficiencia y la corrupción.

El argumento tecnocrático tiene como base dos ideas centrales. La primera se relaciona directamente con el supuesto de que el libre funcionamiento del mercado, sin distorsiones causadas por el Estado –tanto como participante activo o como regulador–, llevará al esperado crecimiento económico del país y al bienestar de la población. Segundo, en razón de lo anterior, el Estado se repliega de su papel regulador y de su papel como garante de derechos de los individuos ante el mercado. Los riesgos sociales, como la pobreza, se conceptúan entonces desde una visión “mercantilizada”, donde es vista como una integración defectuosa del individuo con el mercado, no con la sociedad civil y política como lo fue en la época del Estado Benefactor.

Develar la lógica detrás del programa permite identificar algunas tensiones y contradicciones entre la racionalidad tecnocrática y la política. Otras investigaciones han dado cuenta del uso con fines políticos del programa; las presiones políticas para modificar su esquema original; el cambio de perfil de sus administradores; el comportamiento de la cobertura de beneficiarios en el ámbito estatal y su asociación con eventos electorales. De todo lo anterior, en esta investigación se ahondó sobre cómo, a medida que avanza el tiempo, la racionalidad política se impone al privilegiar el abatimiento de la pobreza presente, objetivo secundario del programa, sobre el objetivo original de romper con la trampa intergeneracional de la pobreza.

La idea de que es posible formular políticas sociales con una “neutralidad política”, desde una racionalidad tecnocrática es cuestionada en esta investigación con la revisión documental del desarrollo del Progreso-Oportunidades. Una vez estudiada la transformación del programa, se planteó un segundo objetivo que pone a prueba si los efectos observados son congruentes con los objetivos de abatimiento de la pobreza que el gobierno ha pregonado últimamente o con el original de parar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El análisis del efecto instantáneo del programa en la pobreza y en las trayectorias de bienestar de beneficiarios, se forma el aparato empírico para analizar el segundo objetivo de este trabajo. En primer lugar este análisis empírico, basado en fuentes de datos nacionales e información administrativa del programa, aportó elementos a la discusión sobre el cambio político implícito en privilegiar el objetivo de abatimiento de la pobreza presente. En segundo lugar, este trabajo se insertó en la discusión académica sobre los logros obtenidos en los últimos diez años por el programa. Si bien el Progreso-Oportunidades ha sido objeto de numerosas evaluaciones en su operación y en cada uno de sus componentes, aún no existe un consenso sobre el efecto inmediato en la incidencia de la pobreza y los cambios en las trayectorias de bienestar de los beneficiarios.

Del texto se desprenden conclusiones finales que a continuación, se describen con el esbozo de los hallazgos principales y posibles líneas de investigación futura que se identifican en cada uno de los capítulos.

El futuro de Oportunidades

En la interacción entre los campos de conocimiento de políticas públicas, teorías del Estado de Bienestar y sociología del riesgo, se identificaron los factores que explican el tránsito de una política social concebida como procuradora de derechos colectivos a una residual, focalizada y esencialmente dirigida a crear competencias en los individuos.

Se argumentó que se redefinió el riesgo social de pobreza, donde, según el cual, el Estado cedió su rol de administrador de riesgos al individuo y al mercado. Esta mudanza en la administración de los riesgos sociales está asociada con los procesos de cambio en el modelo de acumulación de capital y con la globalización de las sociedades contemporáneas. Antaño, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando dentro del proyecto político de formación del Estado-Nación era viable la consolidación del Estado Benefactor para lograr desarrollo y mayor equidad, la política social era una herramienta para aminorar las desigualdades.

En el actual marco de escasez de recursos del Estado y de la transformación económica, producto de la liberación de los mercados, existe una contraposición entre dos visiones sobre el papel que debe tener el Estado en la administración de los riesgos sociales: la individualización de la administración y la internacionalización de los riesgos sociales. La individualización de los riesgos sociales da lugar a que el Estado actúe por medio de las políticas sociales sólo en casos en los que el individuo no pueda acceder a los medios necesarios para lograr su bienestar. En la actualidad, el individuo enfrenta al mercado como un empresario más y no como una colectividad que posee garantías no mercantiles

que la protege de los riesgos sociales. En esta perspectiva, las políticas sociales asumen una característica residual; se tornan instrumentos de capacitación y desarrollo de competencias necesarias para enfrentar el mercado, o como herramienta para paliar los efectos adversos de las fluctuaciones económicas. Su cobertura restringida por la focalización, se justifica como una solución a la supuesta ineficiencia de las antiguas políticas universales.

Más aún, los organismos internacionales, los empresarios y el gobierno siguen impulsando las reformas de lo que fue el Consenso de Washington. Los intentos por realizar reformas a la legislación laboral y continuar con el proceso de privatización, liberalización y desregulación del mercado no previeron que en el mediano plazo se planteara un cambio en la forma de hacer política social. Es decir, en el discurso dominante, todavía se contraponen el desarrollo social con el crecimiento económico, y se privilegia la eficiencia de las acciones del gobierno sobre la igualdad.

En contraposición con lo anterior, cabe señalar que el mismo proceso de globalización que ha propiciado la transformación económica y la liberalización de los capitales entre países, también conlleva la internacionalización de los riesgos sociales. Es decir, problemas como el abasto de agua, la contaminación ambiental, las condiciones de trabajo y el libre tránsito de la mano de obra, comienzan a ser tratados desde una óptica supranacional. Esta situación podría convertirse en una forma de recuperar el carácter colectivo que otorgaba facultades al Estado para actuar en la gestión de los riesgos sociales y crear condiciones que favorezcan a una revisión de la forma de hacer política social, en la que el individuo enfrente al mercado como colectividad para proteger sus garantías por medio de la gestión de instancias supranacionales.

La racionalidad es el elemento conductor que muestra el cambio en las políticas sociales, que parte de la transformación económica a una nueva gestión de riesgos de la cual el Estado se aparta. En este trabajo se utilizó el concepto de racionalidad tecnocrática, que plantea la importancia de la eficiencia en el empleo de los recursos para el diseño de políticas sociales. El referente ideológico que

subyace en la explicación de las transformaciones económicas también está en la idea de que son los mercados y no el Estado los que mejor administran los recursos.

Los adherentes a la “racionalidad tecnocrática” argumentan que los esfuerzos del Estado en la ejecución de las políticas sociales de corte universal ocasionaron que los recursos públicos fueran manejados de manera no eficiente. Esta ineficiencia se tradujo en efectos diferenciados sobre la población y en políticas regresivas. La racionalidad tecnocrática sostiene que si la formulación y gestión de las políticas públicas parte de una racionalidad política, se crean distorsiones que privilegian la conformación de clientelas electorales como forma de integración social subordinada.

En este trabajo, se mostró que si la racionalidad tecnocrática es ahora un elemento constitutivo de la política social, ésta no está exenta de presiones políticas como pretenden sus defensores. Si la estratificación de beneficios en el viejo modelo servía para conseguir alianzas entre posibles votantes, las nuevas políticas sociales transitorias y focalizadas también se prestan a ser manejadas para fines políticos, y las decisiones tomadas en su instrumentación distan de seguir lineamientos puramente técnicos.

El análisis de las políticas públicas de abatimiento de la pobreza en México en los últimos 25 años muestra concomitancia entre la transformación del Estado y la redefinición de la administración de los riesgos sociales. Mientras se mantuvo el ideal de mantener el papel del Estado como mediador entre el individuo y el mercado, estas políticas públicas tuvieron una clara orientación hacia la integración social. En particular, pretendieron la integración de grupos al desarrollo social mediante instrumentos de política orientados a la oferta de servicios públicos.

Las crisis económicas y la aplicación de las políticas de liberalización, desregulación y privatización en la segunda mitad de los años 80, coadyuvaron a crear políticas sociales que se apartaban del esquema anterior. Al analizar

COPLAMAR, PRONASOL y Progres-Oportunidades, se mostró cómo estos programas apuntan a la individualización del riesgo de pobreza. En particular, las características del PRONASOL son muestra del cambio en política social que culminaría con Progres-Oportunidades. Aunque PRONASOL mantuvo el objetivo de integrar a grupos poblacionales excluidos, característica de las anteriores políticas sociales de abatimiento de la pobreza, se emprendió acciones de política orientadas a la demanda a la par de un abanico de acciones orientadas a la oferta de servicios. Asimismo, PRONASOL incorporó la idea de corresponsabilidad de la comunidad y del individuo en las políticas sociales por medio de becas educativas.

Se mostró, en este contexto de transformación del Estado, cómo Progres-Oportunidades se inserta en una visión de política social residual, transitoria, focalizada y enfocada a la integración de los individuos al mercado. El objeto de intervención en las políticas sociales es ahora el individuo y no los grupos sociales, sean estos, los marginados, los grupos indígenas, la población rural. Esta concepción se basa en que la pobreza se debe a una falta de “inversión” en capital humano, (característica individual) y que por tanto, deben realizarse acciones de política orientadas a la demanda, lo que deja a las acciones de desarrollo regional bajo la responsabilidad de la política económica.

Progres-Oportunidades es esencialmente un programa de transferencias condicionadas que ofrece estímulos monetarios y en especie a los hogares beneficiarios que cumplen con sus corresponsabilidades. Sus características son congruentes con el predominio de una política social residual que privilegia la dotación de competencias de los individuos y mantiene una racionalidad tecnocrática tanto en su mecanismo de focalización como en el monto de los apoyos que destina a los hogares. Sin embargo, a pesar de que el discurso oficial se sostiene que son los criterios técnicos, productos de las constantes evaluaciones que retroalimentan y modifican el programa, en esta tesis se ha mostrado que estos cambios introducidos a éste obedecen a una lógica política.

Paradójicamente, el futuro de Oportunidades está siendo modificado continuamente por la intervención política al programa. Si bien durante el mandato

de Vicente Fox (2000-2006) se pudieron detener algunas de las reformas que intentaban incorporar un fondo de ahorro para el retiro de los beneficiarios o fusionar el programa con el Seguro Popular, en el sexenio (2006-2012), se ha privilegiado la ampliación de la cobertura por decreto. Basta mencionar que en la iniciativa presidencial para Ciudad Juárez, una de las propuestas fue ampliar Oportunidades en la ciudad. De igual manera, se prepara una ampliación de la cobertura a seis millones de familias para el año 2011. Estas ampliaciones dan pie para pensar que Oportunidades se alejará aún más de su objetivo primigenio de formar capital humano para transformarse en una red de protección social.

Esta última afirmación tiene como consecuencia que se refuerza el esquema de modelo de bienestar estratificado y excluyente en México. Ahora, en lugar de ser la condición de trabajador y su poder de negociación con el gobierno, será la condición de pobreza y el poder de negociación de grupos políticos o las oportunidades brindadas por situaciones coyunturales.

En la discusión sobre la necesidad de regresar a la idea de políticas universales en América Latina, se ha polemizado acerca de si la dimensión de estos programas de transferencias condicionadas podrían eventualmente devenir en salario ciudadano. Este planteamiento ha sido sustanciado en esta tesis al mostrar que el efecto del programa sobre la pobreza presente se concentra en disminuir su intensidad y la desigualdad, mas no la incidencia. Igualmente, al analizar las trayectorias de bienestar de los hogares se pudo observar que la permanencia en la condición de elegibilidad de los hogares es producto del carácter estructural de pobreza que padecen. Otras investigaciones sobre los PTEC han mostrado el carácter paliativo que pueden tener estos programas para sortear las recurrentes crisis económicas. Igualmente, el envejecimiento de la población mexicana hace indispensable encontrar mecanismos para sostener a la población adulta. Esta dinámica poblacional es otro elemento que apunta hacia una nueva función de red de protección social.

Las futuras líneas de investigación sobre la interacción entre la racionalidad tecnocrática y la racionalidad política del programa son dos. Primero, es

importante retomar el estudio del clientelismo asociado con el programa. Se identifica una línea de investigación que parte del comportamiento de la cobertura del programa y su asociación con eventos electorales. Existe suficiente información sobre elecciones estatales y municipales para crear modelos que den cuenta de posibles desviaciones no explicadas del crecimiento esperado de cobertura del Oportunidades.

Por otro lado, debe estudiarse el uso clientelar del programa más allá de los modelos agregados de cobertura. Esto hace necesario indagar sobre qué mecanismos locales se activan en tiempos electorales, máxime que a pesar del aparato centralizado del programa, los municipios tienen un papel de apoyo en la coordinación de la entrega de beneficios.

La relación entre políticas públicas y las transformaciones en el régimen de bienestar en México es una segunda vía de investigación que puede profundizarse. En particular, se debe centrar la mirada en la transformación del programa en una red de protección social y su relación con otros programas sociales que conforman el núcleo de programas de abatimiento de la pobreza en México. En particular debe tomarse en cuenta que una parte importante del elemento de salud del Programa descansa en una red de políticas de larga data. Igualmente debe analizarse cómo programas como el Seguro Popular interaccionan con programas de abatimiento de la pobreza como Oportunidades. Con esto se aportarían elementos para analizar si perduran las características de estratificación que definieron al modelo anterior.

Abatimiento de la pobreza

El efecto en la pobreza presente del programa no ha sido tan efectivo como se ha pregonado. Tiende a ser un instrumento que disminuye la carga de pobreza de los hogares pero sin abatirla. Los efectos relativos tienden a ser mayores en la

reducción de la intensidad y de la desigualdad⁹⁰ en la pobreza que en la atenuación de la incidencia, lo que sugiere que Oportunidades contribuye más a “hacer menos pobres a los pobres” que a sacarlos de la pobreza. El efecto de Oportunidades en la desigualdad es bastante elevado para los años donde se observan efectos estadísticamente significativos. Este resultado refleja el hecho de que las transferencias elevan los ingresos de los más pobres entre los pobres, lo que comprime la distribución hacia las correspondientes líneas de pobreza. Lo anterior aporta elementos a la discusión sobre el papel del programa como una red de protección social, es decir, se refuerza el argumento del papel residual de este tipo de políticas que se centran en paliar los efectos adversos de las crisis económicas.

Se encontró que sí existen indicios en la reducción de la incidencia de pobreza para los años analizados (2002, 2004, 2006 y 2008). Sin embargo, su impacto nacional ha sido del orden de un punto porcentual para la pobreza alimentaria; entre siete y 15 décimas de punto porcentual para la pobreza capacidades y, entre cuatro y seis décimas de punto porcentual para la pobreza de patrimonio. Los efectos sobre la pobreza rural han sido más marcados, ya que alcanzan cifras entre 2.1 y 3.8 puntos porcentuales para la pobreza alimentaria; de 1.6 a 3.8 puntos para la pobreza de capacidades y entre uno y dos puntos porcentuales para la pobreza de patrimonio. En todos los años, el impacto de Oportunidades en la reducción de la pobreza es considerablemente mayor en zonas rurales que en zonas urbanas. Tal vez esta es la razón que ha impulsado al gobierno a incorporar localidades urbanas al programa a partir del año 2000.

Los efectos del programa tienden a ser estadísticamente no significativos a medida que transcurren los años (2006, 2008). Asimismo, se observó que éstos se acentúan en la reducción de la pobreza alimentaria, luego en la pobreza de capacidades y, por último, en la pobreza de patrimonio, con la excepción del año 2008 donde los efectos son muy similares para la pobreza alimentaria y la de

⁹⁰ Como se explica en el capítulo 3, se denominó desigualdad a la tercera medida del índice FGT. En otros textos se le denomina severidad de la pobreza.

capacidades. Parte de la explicación se debe a la existencia de un fenómeno de saturación del programa que implicaría mayores errores de inclusión, es decir, a medida que se ha incrementado el padrón de beneficiarios, han aumentado las incorporaciones de hogares que se encuentran por arriba de los umbrales de pobreza.

Un segundo elemento para la reflexión sobre los objetivos del programa se centra en posibilidad de que existe un núcleo duro de beneficiarios que no saldrán de la condición de pobreza por las transferencias que se les otorgan y, dada su estructura demográfica, tampoco podrán acumular capital humano. El argumento es reforzado por los hallazgos en el análisis de las trayectorias de bienestar de los beneficiarios incorporados en las primeras etapas del programa. La mayoría de estos hogares no presentaron cambios en su condición de elegibilidad⁹¹. Sólo dos de cada diez lograron salir de la condición de elegibilidad entre 1997 a 2006. Sin embargo, sólo 4% de los hogares clasificados inicialmente como elegibles fueron considerados como no elegibles entre cuatro y ocho años después.

A pesar de que algunos hogares inicialmente elegibles pudieron salir de esta condición, otros que no eran elegibles inicialmente pasaron a la condición de elegibilidad, de tal forma que se observa que no hay cambios significativos en la incidencia de elegibilidad entre el primer y octavo año de observación. En otras palabras, las transiciones en la condición de elegibilidad operan en ambos sentidos: así como un número de hogares mejoró su situación, otros empeoraron al grado de transitar hacia la elegibilidad.

Esto parece ser un reflejo de las condiciones de vulnerabilidad social de los hogares que atiende el programa, en donde los rezagos sociales generan riesgos no sólo para los grupos domésticos en situaciones desventajosas, sino también para aquéllos que inician en una situación de ventaja relativa.

⁹¹ Cabe recordar que la condición de elegibilidad no es concomitante a los umbrales de pobreza. Sin embargo, el umbral de elegibilidad se encuentra muy cercano al umbral de línea de pobreza por capacidades.

Además de volátil, el proceso de mejora en la situación de bienestar de los hogares es gradual y, para la mayoría de quienes logran estas mejoras, las probabilidades de salir de la condición de elegibilidad son relativamente bajas en los años inmediatamente posteriores a su incorporación, y tienden a incrementarse con el tiempo. Los hogares beneficiarios de las cohortes 1997 y 1998 que transitaron a la no elegibilidad a cuatro años de distancia, tienen alta probabilidad de ser reclasificados como elegibles en 2006.

Lo anterior apunta a una vertiente de investigación que deberá profundizarse. Es necesario investigar el efecto del programa en la contención de la pobreza y tomar como punto de partida los efectos de las crisis económicas. Al cambiar la pregunta de investigación, con la consideración de la estructura de ingresos de la población, se tendrán elementos para sostener la hipótesis de que una proporción importante de los beneficiarios son estructuralmente pobres, y que el programa sirve para contener los efectos de las crisis económicas. Más aún, con la información existente sobre condiciones socio-demográficas de los hogares, un estudio sobre el efecto de Oportunidades en la pobreza se beneficiaría mucho de poder caracterizar los perfiles de hogares que se encuentran bajo las tres líneas de pobreza para poder simular diferentes estrategias de salida de esa condición.

No debe perderse de vista que futuros estudios deben tomar en cuenta la condición dinámica del comportamiento de la pobreza. Como se mostró en el análisis de trayectorias, mientras que algunos hogares logran salir de elegibilidad en un momento dado, esto no implica que no regresarán a esta condición en un futuro.

Asimismo, se encontró que parte de los cambios en la condición de elegibilidad de los hogares se deben al momento en el que se ubican en el curso de vida. Esto significa que, el cambio en la estructura demográfica y la acumulación de activos en el hogar son elementos que propician los cambios en el bienestar de los hogares. La mejora en la condición de elegibilidad se asocia

positivamente con la posesión de bienes materiales y con mejores características de la vivienda.

Al realizar la caracterización socio-demográfica de las trayectorias de hogares se encontró que la falta de acceso a la seguridad social y eventos catastróficos (accidentes, gastos extraordinarios en salud), así como las condiciones de marginación de las localidades –que de alguna manera se correlacionan con pocas oportunidades de empleo, son factores de vulnerabilidad que inciden en las probabilidades de que un hogar regrese a la condición de elegibilidad. La interacción entre el contexto de la localidad y los beneficiarios debe ser estudiada con más detalle. Si las oportunidades de empleo son bajas y de mala calidad, habría que preguntarse si con los elementos que aporta el programa es posible remontar las vulnerabilidades que padecen los beneficiarios del programa.

Esta investigación propuso que una parte significativa de los cambios observados en el efecto del programa pueden originarse en los hogares que se encuentran muy cerca del umbral de pobreza; queda la incógnita de si se podrán mantener arriba de dicho umbral. Si se incorporara un elemento dinámico a la condición de bienestar de los hogares en futuras investigaciones, será posible vislumbrar el problema desde una perspectiva de la vulnerabilidad o riesgo de empobrecimiento.

Acumulación de capital humano y salida de condición de pobreza

La relación entre acumulación de capital humano y rompimiento de la trampa intergeneracional de la pobreza es un tema central en el estudio de los PTEC. Sin embargo, para medir este efecto, es necesario que los beneficiarios al programa se incorporen al mercado de trabajo.

Si bien en esta tesis no fue posible evaluar el objetivo de acumulación de capital humano de Oportunidades, el cúmulo de evaluaciones al programa a lo largo de su aplicación da cuenta de mejoras en la permanencia de los beneficiarios en la escuela. Sin embargo, aún queda pendiente incorporar la dimensión de la calidad de la educación, y si estas credenciales educativas podrán ser utilizadas por los beneficiarios en el futuro. Las nuevas evaluaciones de largo plazo e investigaciones académicas comienzan a incorporar las fuentes de datos necesarias para poder responder a estas preguntas.

Al respecto, este trabajo se aproxima a esta discusión desde el comportamiento observado en el bienestar de los hogares y lo relaciona con la dinámica económica del país. Un supuesto fuerte del éxito del programa radicaba en que, al concluir sus estudios, los beneficiarios encontrarían empleos donde activar estas credenciales y mejores oportunidades laborales. Mientras los programas de antaño, como COPLAMAR, harían explícita la necesidad de llevar a la par programas de generación de empleos con programas de abatimiento de la pobreza, Progresía-Oportunidades apuesta a que el crecimiento económico vendrá por la vía de la implementación de medidas de liberalización del mercado.

Al no presentarse el esperado crecimiento económico, no es posible esperar que se encuentren las condiciones laborales para absorber a estos nuevos contingentes de ex-becarios del programa. Las disparidades económicas regionales continúan, lo que hace suponer que el efecto de capital humano esperado tendrá un comportamiento diferencial que dependerá del contexto de la localidad. Se requiere, por tanto, que futuros estudios incorporen el efecto localidad dentro de las evaluaciones del programa.

Asimismo, cabría preguntarse si el programa, en lugar de mejorar el bienestar por medio de la acumulación del capital humano, producirá una devaluación de las credenciales educativas en un contexto de calidad deficiente de la educación y escasas oportunidades de empleo.

Epílogo

A mediados del 2010 apareció en un periódico de circulación nacional sendas notas que hacen referencia a dos estudios realizados por investigadores de la Universidad de Guadalajara donde señalan los posibles riesgos de politización del Oportunidades a raíz de los cambios en sus reglas de operación y las asignaciones de funcionarios con militancia partidista (Rea, 2010a; Rea, 2010b). La relevancia de estos cambios y su relación con esta tesis hacen necesario señalarlos puesto que son evidencia del peso político en las decisiones dentro del programa.

A lo largo de este trabajo se aportaron evidencias de un mayor peso político en las decisiones del programa en menoscabo de las decisiones de carácter técnico. El perfil del coordinador nacional del programa se modifica con el cambio de sexenio. Mientras que en el sexenio 2000-2006 el programa fue coordinado por Rogelio Gómez Hermosillo, con una amplia experiencia en organizaciones de la sociedad civil y actual director de Alianza Cívica, el actual coordinador nacional, Neftalí Salvador Escobedo, fue diputado federal y alcalde de Atlixco por el partido gobernante, Acción Nacional.

Sin embargo, este cambio en el perfil en la coordinación nacional no ha sido el único. La investigación realizada por David Foust Rodríguez (2010), apunta a que a la fecha, los puestos dentro del esquema organizativo de Oportunidades han sido cubiertos por militantes panistas; aproximadamente un 36% del equipo de la coordinación nacional, el 72% de las coordinaciones estatales (a abril de 2010), y el 30% de los responsables de los centros de atención y registro (CAR). De los 12 estados que este año tuvieron elecciones para gobernador, 8 tienen como coordinador estatal de Oportunidades a militantes del PAN. El investigador cuestiona si es posible que el programa pueda mantener un “nivel de transparencia e independencia” si los cuadros directivos son miembros del partido gobernante.

De igual importancia han sido los cambios realizados en 2009 a las reglas de operación de Oportunidades que atañen a la designación y remoción de las vocales de los comités de participación comunitaria (CPC). En 2002 se modifica la figura de Promotora Voluntaria implementada desde inicios del programa, para crear la figura de CPC. Éstos últimos están compuestos por vocales de educación, salud, nutrición y control y vigilancia) que eran elegidas por votación en asambleas de beneficiarias. A pesar de que se han identificado algunos problemas en el manejo de los CPC por parte de vocales, que benefician a un grupo particular de beneficiarias o retienen información, éstas en general han tenido un papel muy relevante de capacitación, promoción, y representación. Su participación dentro de los CPC ha sido equiparado como un mecanismo, si bien incipiente, de Contraloría Social dentro del programa (Valencia, 2010).

Con los cambios a reglas de operación 2009, y que se mantienen en 2010, la elección de las vocales es potestad de las delegaciones estatales del programa. Esta decisión es significativa en el contexto de los cambios ocurridos en la estructura organización de Oportunidades, ya que son los CPC el enlace entre las beneficiarias y las autoridades.

Al debilitar el carácter democrático de los CPC se atenta contra un mecanismo más que servía como contención contra el uso del programa para fines clientelares. Con aproximadamente 25 millones de beneficiarios en el país, y un panorama electoral más competido en los próximos años, habrá de seguir de cerca si estos cambios son parte de una estrategia mayor para utilizar, como en tiempos de Solidaridad, la vertiente de participación social de Oportunidades como una forma de manejar electoralmente el programa.

En suma, la pretensión tecnocrática en la gestión de las políticas públicas ha servido como recurso ideológico publicitario para promover programas similares en otras partes del mundo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por blindar técnicamente las decisiones y operación del programa, a lo largo de su implementación, es evidente que la racionalidad política ha ido ganado terreno.

FUENTES CONSULTADAS

- Adato, Michelle (2004), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales", en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coord.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores, pp. 348-63.
- Adato, Michelle, Akhter Ahmed y Francie Lund (2004), *Linking Safety Nets, Social Protection, and Poverty Reduction: Directions for Africa*, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.
- Adato, Michelle, David Coady y Marie Ruel (2000), "Evaluación de Operaciones de Progreso desde la Perspectiva de los Beneficiarios, las Promotoras, Directores de Escuela y Personal de Salud", *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Aspectos Operativos del Programa*, pp. 39-336.
- Aparicio, Ricardo y Fernando Cortés (2004), *Un análisis comparativo de las muestras de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) 2000 y 2002*, (mimeo).
- Attanasio, Horacio y Miguel Székely (1999), "La pobreza en América Latina. Análisis basados en los activos", *El Trimestre económico*, vol. LXVI, núm. 263.
- Azariadis, Costas y John Stachurski (2006), "Poverty traps", en Philippe Aghion y Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, Amsterdam, Elsevier Science, pp. 295-384.
- Banco Mundial (2005), *Generación de Ingresos y Protección Social para los Pobres: Resumen Ejecutivo*, México, Banco Mundial.

_____ (2004) *La pobreza en México: una evaluación en las condiciones, en las tendencias y la estrategia de gobierno*, México, Banco Mundial.

Banegas, Israel (2008), "El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado", *Estudios Sociológicos*, vol. XXVI, núm. 77, mayo-agosto, pp. 287-320.

Barba Solano, Carlos (2004), *Regímenes de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales Número 92, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bautista, Sergio, Stefano Bertozzi, Paul Gertler y Sebastián Martínez (2003), "Evaluación del efecto de Oportunidades sobre la utilización de servicios de salud en el medio rural", *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Documentos Finales, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Bazdresch, Carlos y Santiago Levy (2004), "El populismo y la política económica de México, 1970-1982" en Santiago Levy (coord.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 627-671.

Beck, Ulrich (2000), *La democracia y sus enemigos. Textos escogidos*, Barcelona, Paidós.

_____ (1998), *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.

_____ (1992), *Risk society: towards a new modernity*, Londres, Sage.

Becker, Gary S. (1993), *Human Capital*, Chicago, University of Chicago Press.

_____ (1967), "Human Capital and the Personal Distribution of Income: An Analytical Approach", Woytinsky Lecture no. 1, Ann Arbor: University of Michigan, Institute of Public Administration.

- Behrman, Jere, Benjamin Davis y Emmanuel Skoufias (2000), “La Evaluación de la Selección de los Hogares Beneficiarios en el Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá)”, *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Identificación de Beneficiarios*, SEDESOL-OPORTUNIDADES, pp. 1-174.
- Behrman, Jere y John Hoddinott, (2000), “Evaluación del impacto de Progresá en la talla del niño en edad preescolar”, *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, SEDESOL-OPORTUNIDADES, pp. 95-148.
- Behrman, Jere, Nancy Birdsall y Miguel Székely (2001), “Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina”, en Lidia Viggiola, Enrique Ganuza y Ricardo Paes de Barros (eds.), *Liberalización, desigualdad y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 121-142.
- Behrman, Jere, Piyali Sengupta y Petra Todd (2001), *Progressing through Progresá: An Impact Assessment of Mexico’s School Subsidy Experiment*, Washington D.C, International Food Policy Research Institute.
- Bertozzi, Stefano y Mercedes Gonzales de la Rocha (2008), *A diez años de intervención en zonas rurales. Evaluación Externa del Programa Oportunidades (1997-2007)*, Resumen Ejecutivo, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Bertranou, Julián F. (1993), "Programa Nacional de Solidaridad, ¿un nuevo o viejo modelo de política pública?", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 3 Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 225-243.
- Besley, Timothy y Ravi Kanbur (1993), “Principles of Targeting”, en Michael Lipton y J. Van der Gaag (eds.), *Including the Poor*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Bird, Graham y Paul Mosley (2004), "The role of the IMF in developing countries" en David Vines y Christopher L. Gilbert (eds.) (2004), *The IMF and its critics: reform of global financial architecture*, Cambridge, Cambridge University, pp. 288-315.
- Boltvinik, Julio (2004), "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades", en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y Desafíos*, México, Siglo XXI Editores, pp. 315-47.
- _____ (2001), "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 10, octubre, pp. 869-878.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003), "Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México", *Papeles de Población*, año 9, núm. 35, enero-marzo, pp. 519-531.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández-Laos (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis (1999) "Efficient redistribution: New rules for Markets, States and Communities", en Erik Olin Wright, (ed.), *Recasting Egalitarianism: New Rules for Communities, States, and Markets (Real Utopias Project (Series))*, vol.3, Verso, Londres, pp. 3-74.
- Bowles, Samuel, Steven Durlauf y Karla Hoff (eds.) (2006), *Poverty Traps*, Princeton, Princeton University Press.
- Brachet, Viviane (2002), *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio México, (2^{nda} ed.).
- Brachet-Márquez, Viviane (2006), "Mexico's Welfare State: Birth, Growth and Retrenchment", en Manuel Riesco (ed.) *Social Policy in Late Industrializers. A Comparative Study of Latin America*, Palgrave.

- _____, (1994), *The Dynamics of Domination. State, Class, and Social Reform in Mexico (1910-1990)*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Brachet-Márquez, Viviane y Margaret Sherraden (1994), "Political Change and the Welfare State: the Case of Health and Food Policies in Mexico (1970-1990)", *World Development*, vol. 22, núm. 9, pp. 1295-1312.
- Bueno, Gerardo (1983), "Endeudamiento externo y estrategias de desarrollo en México (1976-1982)", *Foro internacional*, núm. 93, julio-septiembre, pp. 81-85.
- Bulmer-Thomas, Victor (1996), "Introducción" en Victor Bulmer-Thomas, (ed.), *The New Economic Model in Latin America And its Impact on Income Distribution and Poverty*, New York, Institute of Latin American Studies, University of London, St. Martin's Press, pp. 7-28.
- Bunge, Mario (1999), *Social Science under Debate a Philosophical Perspective*, Canada, University of Toronto Press.
- Campbell, John L. y Ove K. Pedersen (2001), "The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis" en Campbell, John L. y Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press, pp. 1-24.
- Carter, Michael R. y Christopher B. Barrett (2006), "The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach", *Journal of Development Studies* 42, pp. 178-199.
- Castel, Robert (2004), *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), *Panorama Social de América Latina*, síntesis, CEPAL.

Coady David, Margaret Grosh y John Hoddinott (2004), *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*, Washington, D.C., The World Bank y The International Food Policy Research Institute.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2006) (coords.), *Transferencias con Corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

_____ (2006), “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias”, en Ernesto Cohen y Rolando Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 23-84.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) (2005), “Recomendaciones metodológicas para la evaluación intertemporal de niveles de pobreza en México 2000-2002”, en Miguel Székely (coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Porrúa, pp. 359 a 479.

_____ (2002), *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*, documentos de investigación número 1, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2000), *Índice de marginación por localidad, 2000*, México, CONAPO, archivo iml2000.dbf, última consulta 14 de febrero de 2007.

_____ (1998), *Índice de marginación por localidad, 1995*, México, CONAPO.

COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) (1983), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, México, Siglo XXI Editores.

_____ (1982a), *Memoria de actividades 1976-1982*, México, Presidencia de la República.

_____ (1982b), *Salud*, México, Siglo XXI Editores.

_____ (1977), *COPLAMAR*, México, COPLAMAR.

Corcuera Mancera, Carlos, Leslie Serna Hernández y Alejandra Prieder Schubert (2008), "Modalidad Educativa y organización multigrado como factores asociados con las brechas de aprendizaje de los becarios del Programa Oportunidades (primaria y secundaria en 2007)", en *El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación. Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Tomo III, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Cordera, Rolando Y Leonardo Lomelí, (2005), *La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*, serie de cuadernos de desarrollo humano, núm. 26, México, Secretaría de Desarrollo Social.

Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart (1993), "Two Errors of Targeting", Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series iopeps93/54, Florencia, United Nation's International Children's Emergency Fund (UNICEF), Innocenti Research Centre.

Cortés, Fernando (2005), “¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002”, en Miguel Székely (coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Porrúa, pp. 271-308.

_____ (2000), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Miguel Ángel Porrúa.

Cortés, Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís (2007), “Pobres con Oportunidades: México 2002-2005”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 73, enero-abril, pp. 3-40.

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava (2010), “El Progreso como respuesta a la crisis de 1994”, trabajo presentado en el Seminario Internacional Contexto y temporalidad de los programas de transferencias condicionadas: factores que conducen al impacto de largo plazo, organizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-OCCIDENTE), (mimeo).

De la Garza, Enrique (1988), *Ascenso y crisis del Estado social autoritario: Estado y acumulación de capital en México (1940-1976)*, México, El Colegio de México.

De la Torre, Rodolfo (ed.) (2005), *Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades*, Versión final, México, Instituto Nacional de Salud Pública.

Deacon, B., M. Hulse y P. Stubbs (1997), *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, Londres, Sage.

Deaton Angus (2000), *The Analysis of Household Surveys: a Microeconometric Approach to Development Policy*, World Bank/John Hopkins, Baltimore and London.

Diario Oficial de la Federación, “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal”, 30 de marzo de 2007.

Dresser, Denise (1997), “En busca de la legitimidad perdida, Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas” en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Lecturas, núm. 85, México, pp. 21-52.

Enríquez, Manuel (2004), “Del desarrollo rural al desarrollo humano. El Programa Oportunidades en perspectiva”, en Diego Bolaños y Raúl López Estrada (eds.), *Combate a la pobreza en México: balance y perspectivas del Programa Oportunidades*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 37-76.

Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2004), “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en las zonas rurales”, en B. Hernández y M. Martínez (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, México, Instituto Nacional de Salud Pública.

_____ (2000), “Logros y Retos: Una Evaluación Cualitativa de Progreso en México”, *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Impacto a Nivel Comunitario*, SEDESOL-OPORTUNIDADES, México, pp. 1-132.

Escobar, Agustín, Mercedes González de la Rocha y Fernando Cortés (2005), “Documento analítico del esquema diferenciado de apoyos del Programa Oportunidades, 2005”, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y El Colegio de México, mimeo.

Esping-Andersen, Gøsta (2001), “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados” en Rolando Franco (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México, Siglo XXI y CEPAL.

_____ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.

_____ (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, United Nations Research Institute for Social Development, Sage Publications Ltd.

_____ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

Filgueiras, Carlos H. (1999), “Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía social y su vínculo con las políticas sociales en la región” en Cavarozzi, Marcelo (comp.), *Hacia una matriz de gobierno en América Latina*, Buenos Aires, USAM/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Fitoussi, Jean Pierre y Pierre Rosanvallon (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Argentina, Manantial.

Flora, Peter (1986), *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*. Nueva York, Aldine de Gryter, Inc.

Foster James, Joel Greer y Erik Thorbecke (1984), “A Class of Decomposable Poverty Measures”, *Econometrica*, vol. 52, núm. 3, p. 761-766.

- Foust Rodríguez, David (2010), "Filiación política de los coordinadores estatales y coordinadores de CAR Oportunidades, Universidad de Guadalajara, mimeo
- Franklin, Jane (ed.) (1998), *The politics of risk society*, Malden, Ma. Blackwell, Institute for Public Policy Research.
- García-Verdú, Rodrigo (2003), "Conditional Income Support Programs: The Case of Mexico's Oportunidades", *Chicago Policy Review*, vol. 7, Núm. 1, pp. 11-30.
- Gendreau, Mónica (2000), "El Progreso en el debate actual en torno a la política social. Reflexiones finales", en Valencia Lomelí, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (eds.), *Los dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza?* Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, ITESO, pp. 411-31.
- Gertler, Paul (2000), "El Impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progreso) Sobre la Salud", Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Salud, SEDESOL-OPORTUNIDADES, pp. 1-42.
- Giddens, Anthony (1993), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza.
- Gil Villegas M., Francisco (1984) "El concepto de racionalidad en la obra de Max Weber", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXX, vol. 117-118, junio-diciembre, pp.25-47.
- González de la Rocha, Mercedes (2006) (coord.) *Procesos Domésticos y Vulnerabilidad: Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, México, Publicaciones de la Casa Chica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Gordon, Sara (1999), "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México", en Martha Schteingart, (coord.) *Políticas Sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa, GURI.

Goudsblom Johan, (1992), *Fire and Civilization*, Londres, Allen Lane.

Guevara S., Alejandro (1997), "Programas de alivio de la pobreza en México: Un ejercicio de evaluación" en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Lecturas, núm. 85, México, pp. 133-164.

Gutián, Manuel (1981), *Fund conditionality: evolution of principles and practices*, Washington, International Monetary Fund.

Gutiérrez, Juan, Jef Leroy, Lisa De María, Dyls Walker, Julio Campuzano, Karla Moreno, Edson Serván, Sandra Rubí y Stefano Bertozzi (2008), "Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades", en *A diez años de intervención en zonas rurales. Evaluación Externa del Programa Oportunidades (1997-2007)*, Resumen Ejecutivo, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), pp. 53-63.

Gutiérrez, Juan, Stefano Bertozzi y Paul Gertler (2003), *Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano*, en *Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, SEDESOL-OPORTUNIDADES, pp. 1-40.

Haller, Heiko y Stefan Krauss (2002), "Misinterpretation of Significance: A Problem Students Share with Their Teachers?", *Methods of Psychological Research Online*, vol. 7, núm. 1, pp. 1-20.

Harvey, David (2005), *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.

Hernández Franco, Daniel (2008), *Historia de Oportunidades: inicio y cambios del programa*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Hernández, Bernardo, José Urquieta, María Ramírez y José Figueroa (2005), “Impactos de Oportunidades en la Salud Reproductiva de la población beneficiaria”, en Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, tomo II, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Instituto Nacional de Salud Pública, pp. 121-174.

Hernández, Daniel y María Huerta (2000), “Algunos Aspectos de Salud Reproductiva de la Población Beneficiaria de Progresá”, México, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Salud, pp. 43-80.

Hernández-Laos, Enrique (2003) “Distribución del ingreso y pobreza”, en Enrique de la Garza y Carlos Salas (coords.), *La situación del trabajo en México*, México, Plaza y Valdés, IET, Universidad Autónoma Metropolitana, Solidarity Center, pp. 97-127.

_____ (2001), “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México”, *Comercio Exterior*, vol. 5, octubre.

Hernández-Laos, Enrique y Jorge Velázquez (2003), *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia Mexicana*, México, Plaza y Valdés Editores, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

Hoddinott John, Emmanuel Skoufias y Ryan Washburn (2000), “El Impacto de Progresá sobre el Consumo: Informe Final”, *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Alimentación, SEDESOL-OPORTUNIDADES, pp. 1-94.

Huber, Evelyne (ed.) (2002), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.

_____ (1996), "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models" en Esping-Andersen, Gøsta (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Londres: Thousand Oaks, California, Sage, pp. 141-191.

Huber, Evelyne y John D. Stephens (2001), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press.

Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, Connecticut, Yale University Press.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2006) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares: ENIGH-2005*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

_____ (2005) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares: ENIGH-2004*, México, INEGI.

_____ (2003), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares: ENIGH-2002*, México, INEGI.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992*, México, INEGI-CEPAL.

Katzman, Rubén (1988), "La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, Núm. 37, pp. 141-152.

Klein, E. y Víctor Tokman (2000), "La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización", *Revista de la CEPAL*, núm. 72, diciembre, pp. 7-30.

Laurell, Asa Cristina (1996), "La política social del pacto postrevolucionario y el viraje neoliberal", en Asa Cristina Laurell (coord.), *Hacia una política social alternativa*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Fundación Friedrich Ebert, pp. 15-32.

_____ (1991) "Pronasol: ¿política social o reestructuración corporativa?", *Revista Coyuntura*, núm. 21.

Levy, Santiago (2009), *Pobreza y transición democrática en México: La continuidad de Progres-Oportunidades*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1990), *Poverty in Mexico: Issues and Policies*, documento preparado para el Departamento de Operaciones en América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Boston University (mimeo).

Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El Programa Progres-Oportunidades de México*, México-Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-Editorial Planeta,

_____ (2004), "El Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progres-Oportunidades de Desarrollo Humano Oportunidades", en Santiago Levy (coord.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 181-382.

Lindert Kathy, Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro (2006), *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., World Bank.

Londoño, Juan Luis y Miguel Székely (2000), "Persistent Poverty and Excess Inequality", *Journal of Applied Economics*, CEMA University, mayo, vol. III, núm. 1, pp. 93-134.

López, Gabriela y Laura Espinoza (2008), "Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades", en *A diez años de intervención en zonas rurales. Evaluación Externa del Programa Oportunidades (1997-2007). El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición*, Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008, Tomo II, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), pp. 103-23.

López, María de la Paz y Vania Salles (coords.) (2000), *Familia, Género y Pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Luhmann, Niklas (1998), *Sociología del riesgo*, México, Triana-Universidad Iberoamericana.

Márquez, Rodrigo (2004), "De las cifras a los mensajes y de éstos a la acción. El uso de las estadísticas en los INDH de Chile", texto completo, URL: http://www.revistadesarrollohumano.org/doc/antigua/6_chile/accion.pdf, última consulta diciembre 18 de 2007.

Marshall, Thomas Humphrey (1975), *Social Policy*, Londres, Hutchinson.

Martínez Franzoni, Juliana (2006), "Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles son y como son?", Avances de Investigación, Fundación Carolina, texto completo, URL: <http://www.fundacioncarolina.com/NR/rdonlyres/CDEEF8F5-759C-4B48-BEF0-23F1581B1C03/0/AvanceJulianaUCR.pdf>, última consulta 4 de octubre de 2007.

Mesa-Lago, Carmelo (1991), "La seguridad social en América Latina", en *Informe sobre el progreso económico y social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. *México ante la crisis: hacia un curso de desarrollo* (2009), septiembre, UNAM, México, mimeo.

- Mkandawire, T. (2001), *Social Policy in a Development Context. Programme on Social Policy and Development*, Paper No. 7, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Moguel, Julio (1992a), "Cinco críticas solidarias", *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto.
- _____ (1992b), "La formación de la SEDESOL, ¿un paso adelante y dos atrás?", *Revista Coyuntura*, núm. 24.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon (1994), "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales" *Estudios Sociológicos*, vol. XII, núm. 34, pp. 155-181.
- Mora Salas, Minor (2003), "El riesgo laboral en tiempos de globalización", *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, núm. 3, pp. 643-666.
- Morley, Samuel y David Coady (2003), *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, Washington D. C., International Food Policy Research Institute.
- Mosley, Paul (1992), "A Theory of Conditionality", en Paul Mosley (ed.) *Development finance and policy reform: essays in the theory and practice of conditionality in less developed countries*, New York, St. Martin's, pp. 129-154.
- Neufeld Lynnette, Daniela Sotres, P. Gertler, Lizbeth Tolentino, J. Jiménez, L Fernald, S. Villalpando, T Shamah y J. Rivera (2005), "Estudio comparativo sobre el estado nutricional y la adquisición de lenguaje entre niños de localidades urbanas con y sin Oportunidades, en B. Hernández y Mauricio Hernández (eds.), *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2004*, Tomo III, Alimentación, México, Instituto Nacional de Salud Pública, pp. 17-52.

Neufeld, Lynnette, F. Mejía, AC Fernández Gaxiola, A. García Guerra, I. Méndez y CP. Domínguez (2008), "Diagnóstico situacional del estado nutricional de niños menores de dos años de edad y de sus madres beneficiarios de Oportunidades en zonas rurales, en SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), *A diez años de intervención en zonas rurales. Evaluación Externa del Programa Oportunidades (1997-2007). El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición*, Tomo II, México, SEDESOL, pp. 347-393.

Oportunidades (2009a), *Reglas de Operación*, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre.

_____ (2009b), *Información general. Histórico de la cobertura de municipios, localidades, y familias beneficiarias*, texto completo, URL: [http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Inf_General/Padron_Liq/Cober_Aten/archivos/fams%20%20benef%20mpios%20locs%20historico%202000-2008%20\(2\).pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Inf_General/Padron_Liq/Cober_Aten/archivos/fams%20%20benef%20mpios%20locs%20historico%202000-2008%20(2).pdf), última consulta 21 de mayo 2009.

_____ (2007a), *Oportunidades, un Programa de Resultados*, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Oportunidades (2007b), "Reglas de Operación del Programa Oportunidades 2003-2008", texto completo, URL: http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/reglas_2007.html, última consulta 10 de julio de 2008.

_____ (2007c), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007", Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero, Cuarta Sección-Vespertina, p. 21.

Oportunidades (2007d), *Reglas de Operación*, México: Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero.

Oportunidades (2005), *Reglas de Operación*, México: Diario Oficial de la Federación, 18 de febrero.

Oportunidades (2006), "Reevaluación de localidades incorporadas en las primeras fases del Programa 1997-1998: Justificación, *Documento Interno*, 20 junio, México, Oportunidades.

Palacios, A. (2007), "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México" en Cordera, R. y C. Cabrera (coords.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Pardo López, M. del Carmen (1998), *La administración de la política social: cuatro estudios. El diseño administrativo de programas de emergencia*, México, D.F., Universidad Iberoamericana, tesis de doctorado.

Parker, Susan (2003), "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*, SEDESOL-OPORTUNIDADES, Documentos Finales.

Parker, Susan y Emmanuel Skoufias, (2001), "Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling; evidence from the Progresá Program In México", *Discussion Paper*, No. 123, Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute.

_____ (2000), "El Impacto de Progresá sobre el trabajo, el ocio y el uso del tiempo", *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Impacto en el Trabajo y las Relaciones Intrafamiliares, SEDESOL-OPORTUNIDADES, pp. 1-64.

- Parker, Susan y Jere Behrman (2008), "Following Young Adults who Benefited from Oportunidades for Almost a Decade: Impacts on Education and Achievement Tests" en *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2007-2008*, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Parker, Susan, Jere, Behrman y Petra Todd (2005), "Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997", en Hernández Bernardo y Mauricio Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Tomo I, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Pérez-Sáinz, Juan Pablo (1994), *El dilema del nahual: globalización exclusión y trabajo en Centroamérica*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Pérez-Sáinz, Juan Pablo y Minor Mora Salas (2007), *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*, San José, Fundación Carolina y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Petrella, R. (1996), "Globalization and Internationalization: The Dynamics of the Emerging World Order", en R. Boyer and D. Drache (eds.), *States Against Markets: The Limits of Globalization*, Londres, Routledge, pp. 62–83.
- Plant, Raymond (1998), "Citizenship, Rights, and Welfare", en Jane Franklin (ed.), *Social policy and social justice: the IPPR reader*, Malden, Mass, pp. 57-72.
- Poder Ejecutivo Federal (1997), *Progresá: Programa de Educación Salud y Alimentación*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- Polanyi, Karl (2003) [1944], *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Presidencia de la República (1977), "Coordinación general del plan de zonas deprimidas y grupos marginados", México, 28 de julio, Presidencia de la República.

Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá (2003), Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2003, Diario Oficial de la Federación, 8 de mayo.

Prezeworski, Adam y James Vreeland (2000), "The effects of IMF programs on economic growth", *Journal of Development Economics*, vol. 62, núm. 2, pp. 385-421.

Putnam, Robert D. (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University.

Ratinoff, L. (1999), "Social-policy issues at the end of the 20th century." en D. Morales-Gómez (ed.), *Trans-national Social Policies: The New Development Challenges of Globalization*, Londres, Earthscan.

Ravaillon, Martin (1999), *Líneas de la pobreza en la teoría y la práctica*, Banco Mundial.

Rawlings, Laura B. y Gloria M. Rubio (2004), "Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo", *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 10, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Rea, Daniela (2010a), "Niega Programa ajuste en elección de vocales", *México, Reforma, sección nacional* pág. 4, 29 de mayo.

Rea, Daniela (2010b), "Controlan panistas Oportunidades", *México, Reforma, sección nacional* pág. 2, 28 de mayo.

Reiners, Fernando, Carol DeShano Da Silva y Ernesto Treviño (2006), *Where is the Education in the Conditional Cash Transfers in Education?*, Quebec, UNESCO.

Ringen, Stein (1995), "Well-being, Measurement and Preferences", *Acta Sociológica*, Nordic Sociological Association, vol. 38, pp. 3-15.

_____ (1988), "Direct and Indirect measures of Poverty", *Journal of Social Policy*, vol. 17, pp. 351-366.

Roberts, B. (2003), "La ciudadanía, la política social y los cambios de población" en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (coords.), *Desarrollo, Equidad y Ciudadanía*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés Editores, pp. 119-143.

_____ (1998), "El contexto comparativo de la ciudadanía social" en Bryan Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 35-70.

_____, (1996), "The Social Context of Citizenship in Latin America", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.20, núm.1.

Rocha Menocal, Alina (2001), "Do old habits die hard? An statistical exploration of the politicization of Progresa. Mexico's latest federal poverty-alleviation programme under Zedillo administration", *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, núm. 3, Cambridge, Cambridge University Press, 513-538.

Rosanvallon, Pierre (2000), *The new social question: rethinking the welfare state*, Princeton, Princeton University Press.

Rubalcava, Rosa (2008), "Progresa-Oportunidades: un programa social con compromiso demográfico y perspectiva de género", en Gisela Zaremborg (coord.) *Políticas sociales y género*, tomo II, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 225-267.

Schultz, Paul (2000), "El Impacto de Progresa sobre Inscripción Escolar", *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Educación*, SEDESOL-OPORTUNIDADES, pp. 1-71.

Scott, John (1998), "Progresa, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México", en *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud, y Alimentación dentro de la política social*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), pp. 40-61.

SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2008), *Cuarto informe trimestral 2008*, texto completo, URL: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802196/file/4to_trimestre_2008_completo.pdf, última consulta 4 de mayo 2009.

_____ (2005a) "Medición de la pobreza 2002-2004", texto completo, URL: www.sedesol.gob.mx/index/main.htm, última consulta 4 de mayo de 2009.

_____ (2005b), "Presentación sobre medición del desarrollo 2000-2002" en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Porrúa, pp. 253-270.

_____ (2002), "Cálculo de la incidencia de la pobreza en 2002", texto completo, URL: www.sedesol.gob.mx/index/main.htm, última consulta 4 de mayo de 2009.

_____ (2001), "Nota Técnica 08 de Marzo de 2001", México, SEDESOL.

Sen, Amartya (1995), "The Political Economy of Targeting," en Van De Walle, Dominique and Kimberly Nead (eds.), *Public Spending and the Poor*, Johns Hopkins University Press, pp. 11-24.

- Smithson, Michael (2003), *Confidence Intervals*, Quantitative Applications in the Social Science Series, núm. 140, Thousand Oaks, California, Sage.
- Sommano G. y G. Pérez Yarahuán (2009), “El vínculo entre gasto social y competencia electoral visto a través de tres programas federales en México”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp. 133-172.
- Stalling, Bárbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *Globalization and its discontents*, New York, W.W. Norton.
- Subbarao, K., A Bonnerjee, J. Braithwaite, S. Carvalho, K. Ezemenari, C. Graham y A. Thompson (1997), *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Székely, Miguel (coord.) (2005), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
- _____ (2003a), *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, México, Serie documentos de trabajo, núm. 5, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- _____ (2003b), “The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but Somewhat Lower Poverty”, *Journal of Applied Economics*, vol. VI, pp. 317-339.

- Székely, Miguel y Ericka Rascón (2005), "México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de los programas sociales" en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), pp. 309-358.
- Székely, Miguel, N. Lustig, M. Cumpa y J.A. Mejía (2004), "Do we know how much poverty there is?" *Oxford Development Studies*, vol. 32, núm. 4, pp. 523-558.
- Takahashi, Yuriko (2007), "The political economy of Poverty Alleviation: The Case of Progresá in Mexico", *Journal of International Cooperation Studies*, vol. 14, núm. 3, pp. 109-137.
- Tilly, C. (1995), "To explain political processes", *American Journal of Sociology*, vol. 100
- Titmuss, Richard Morris (1974), *Social Policy*, Londres, George Allen y Unwin.
- _____ (1958), *Essays on the Welfare States*, Londres, George Allen y Unwin.
- Todd, J. (2006), *¿Graduarse o no graduarse de Oportunidades? Un análisis desde las transiciones desde y hacia la elegibilidad y de la dinámica de los activos*, Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo.
- Tokman, V. (2003), "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo", *Revista de la CEPAL*, No. 81, diciembre, pp. 81-101.
- Urzúa, Carlos M. (2000), *Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México: una reseña desde el trópico*, México, El Colegio de México.

Valencia Lomelí, Enrique (2010), “La ilusión de la neutralidad política de las transferencias monetarias condicionadas. El caso de Oportunidades en México”, Universidad de Guadalajara, mimeo.

Valencia Lomelí, Enrique (2008), “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates”, *Annual Review of Sociology*, núm. 34, pp. 499-524.

_____ (2000), “Política social mexicana: modelos, debates y comparaciones internacionales,” en Enrique Valencia, Ana M. Tepichín y Mónica Gendreau (coords.), *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?* México D.F., Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, ITESO.

Vargas Hernández, José G. (2004), “La cultura política y su impacto en las transformaciones y diseños de nuevos arreglos institucionales en el escenario de la globalización económica”, *Diálogo Antropológico*, año 2, vol. 8, julio-septiembre, Posgrado en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 13-33.

Vences José (2003), *Estimaciones de pobreza: pruebas de hipótesis*, manuscrito, Aguascalientes, México.

Vilas, Carlos (1996), “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)”, en Rosalba Casas [et. al], *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*, México, Instituto Mora, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés editores, pp.111-141.

Villatoro, Pablo (2004), “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, *Serie Políticas Sociales 87*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pp. 1-40.

Vines, David y Christopher L. Gilbert (eds.) (2004), *The IMF and its critics: reform of global financial architecture*, Cambridge, Cambridge University.

Wallerstein, Emmanuel (2001), *Abrir las ciencias sociales*, Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales, México, Fondo de Cultura Económica.

Williamson, John (1990), *Latin American adjustment: how much has happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

_____ (1983), *IMF Conditionality*, Cambridge, MIT Press.

Yaschine, Iliana y Laura Dávila (2008), “Why, when and how should beneficiaries leave CCT programs”, *Cash Transfers Lessons from America and Latin America*, Poverty in Focus, núm. 15, International Poverty Centre.

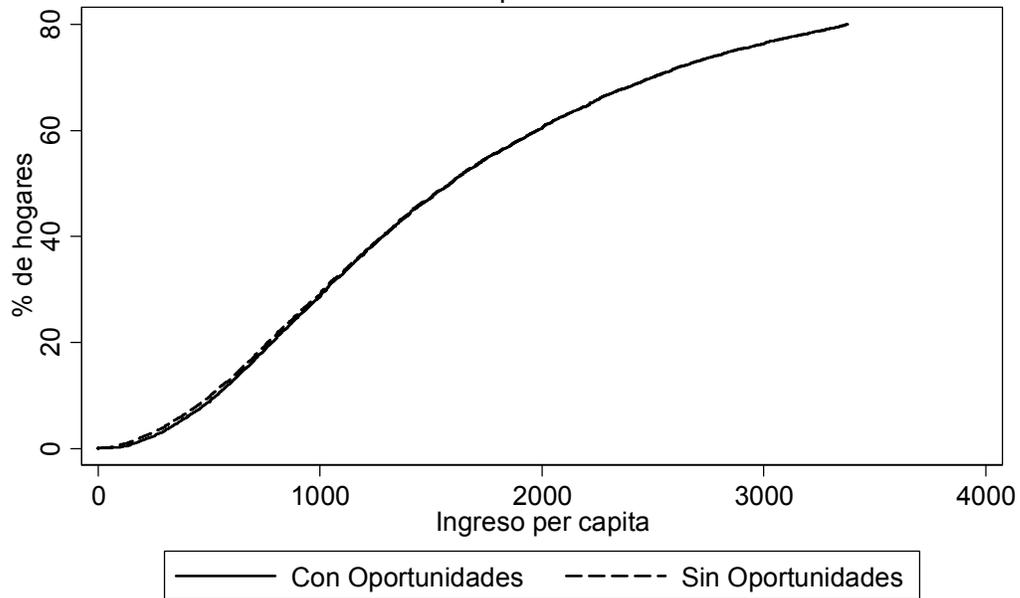
Yeates, Nicola (2005), “Globalization and social policy in a development context: regional responses”, *Social policy and development programme Paper*, núm. 18, United Nations Research Institute for Social Development.

_____ (2002), “Globalisation and social policy: from global neoliberal hegemony to global political pluralism”, *Journal of Global Social Policy*, vol. 2, núm. 1, pp. 69-91.

_____ (2001), *Globalisation & Social Policy*, Londres, Sage.

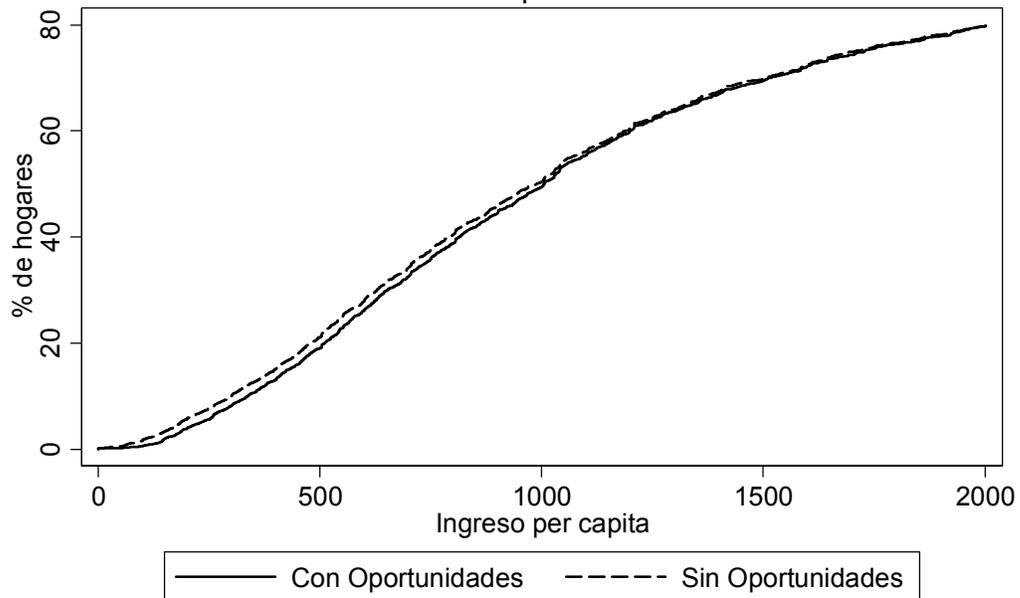
Anexo

Gráfica 4. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Nacional. 2004



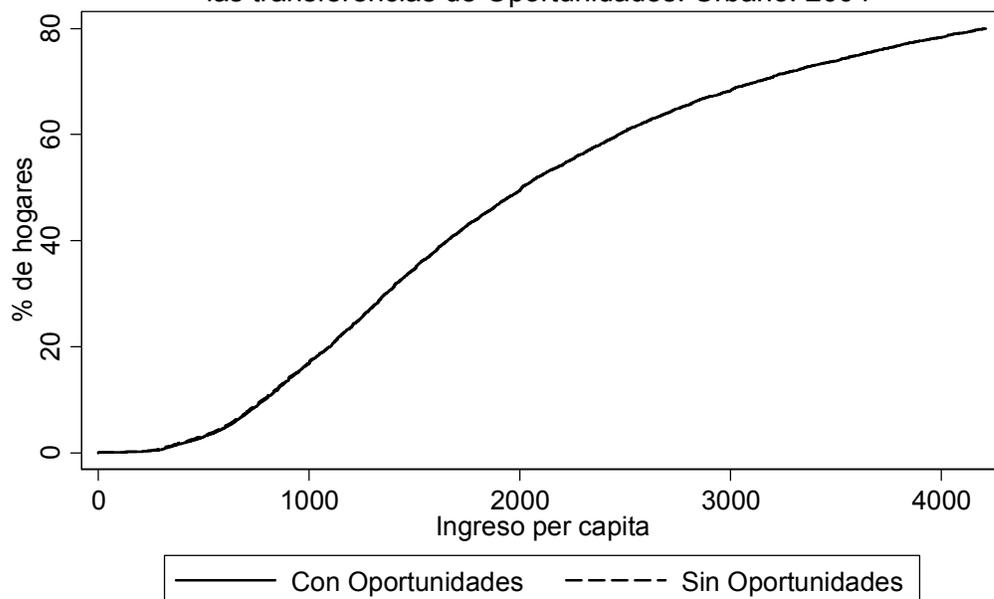
Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2004

Gráfica 5. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Rural. 2004



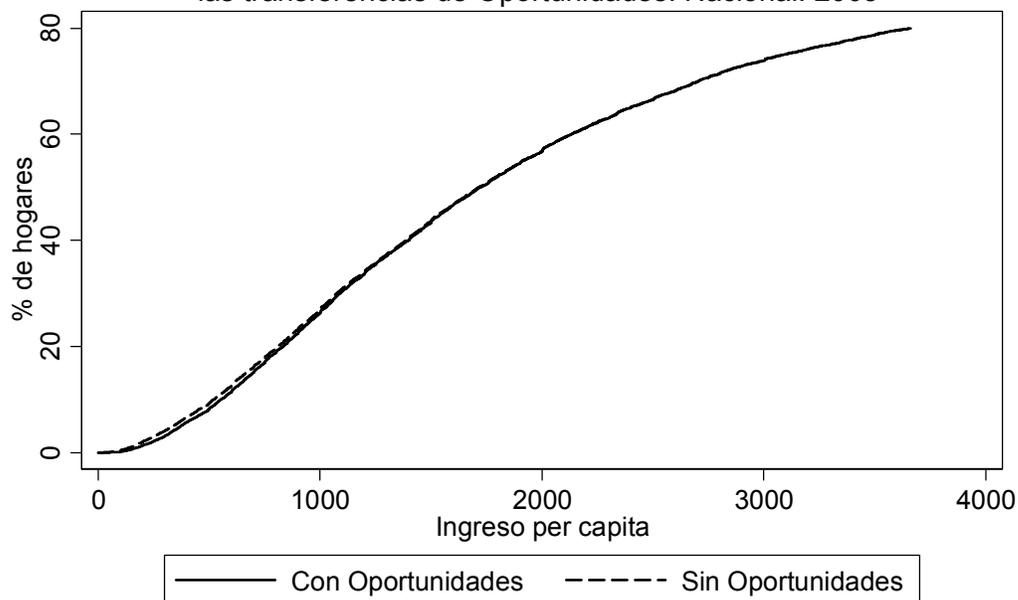
Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2004

Gráfica 6. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Urbano. 2004



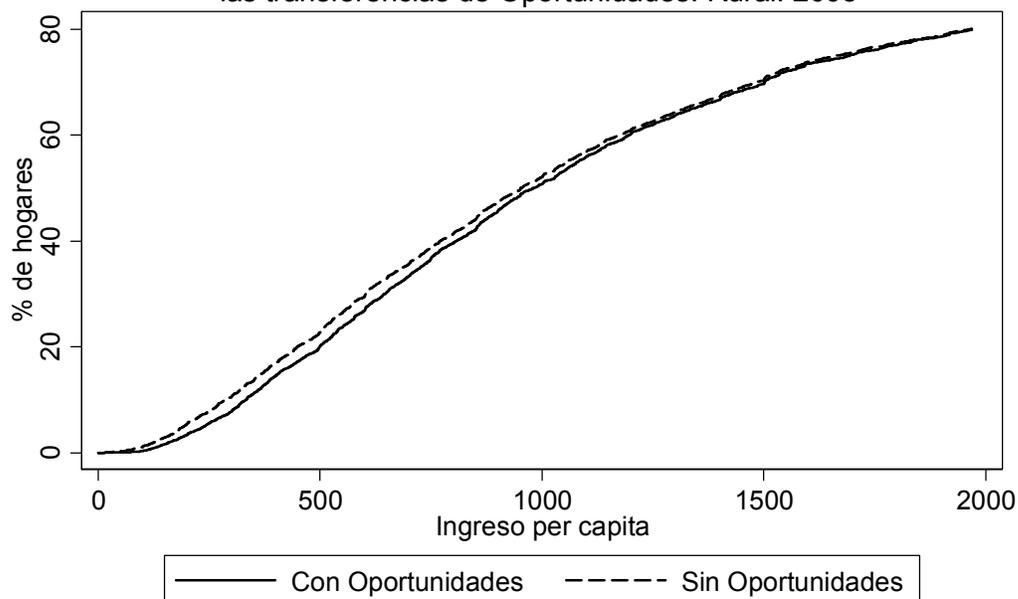
Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2004

Gráfica 7. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Nacional. 2005



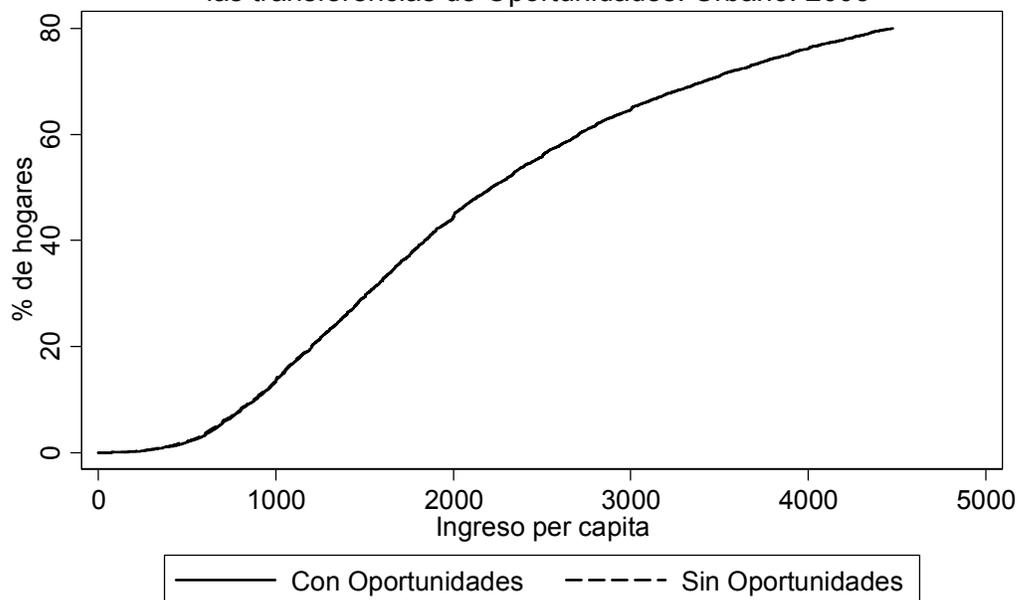
Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2005

Gráfica 8. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Rural. 2005



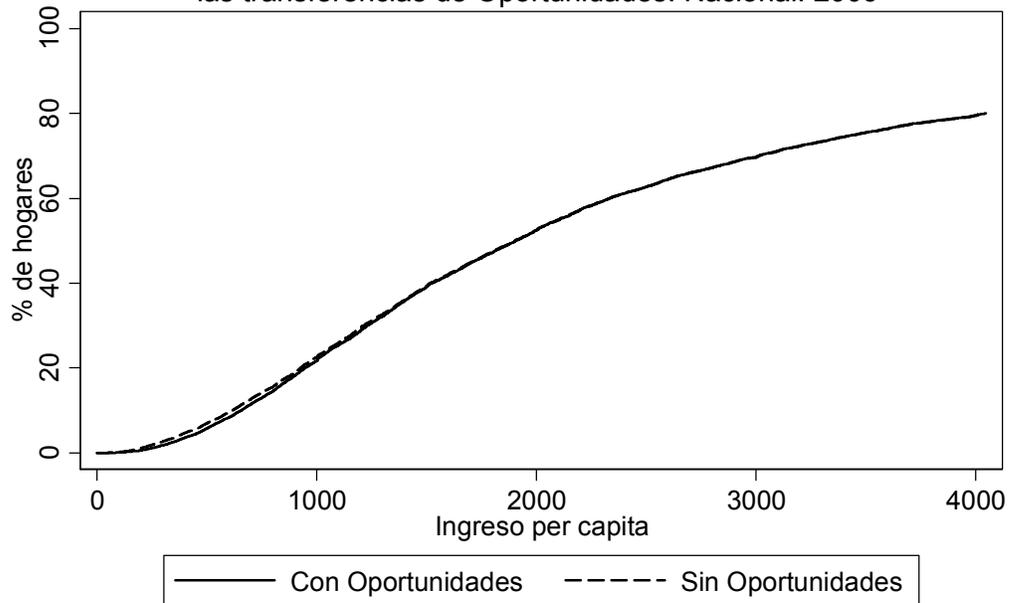
Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2005

Gráfica 9. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Urbano. 2005



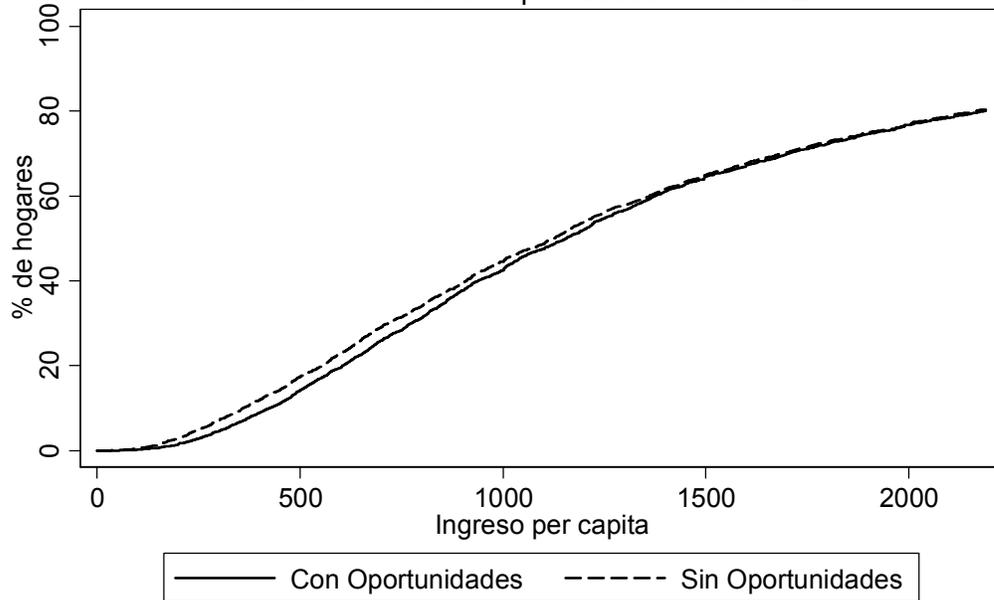
Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2005

Gráfica 10. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Nacional. 2006



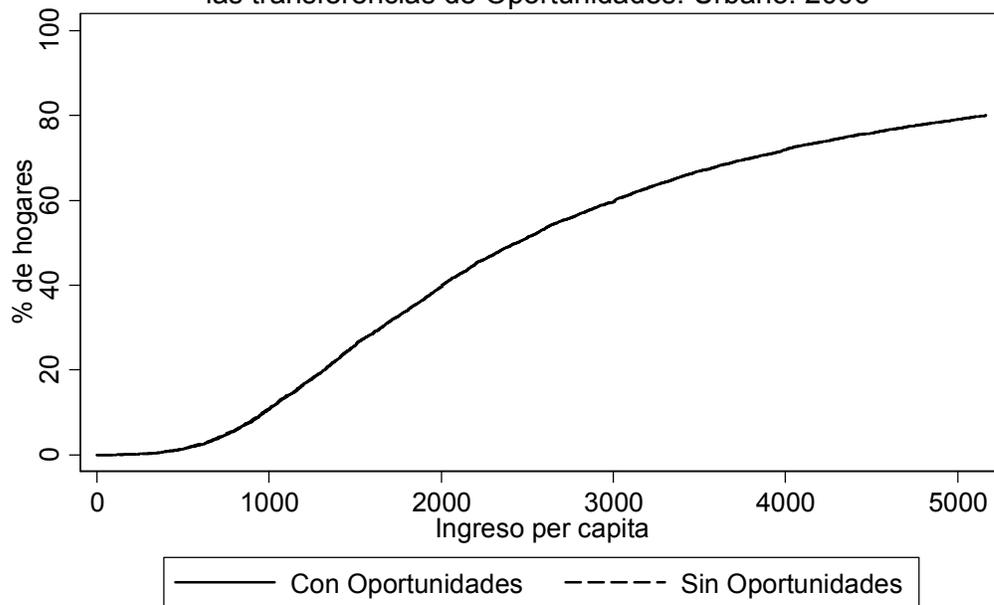
Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2006

Gráfica 11. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Rural. 2006



Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2006

Gráfica 12. Distribución del ingreso per capita de los hogares con y sin las transferencias de Oportunidades. Urbano. 2006



Fuente: Cálculos propios, ENIGH 2006