



Centro de Estudios Internacionales

LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA EN LAS POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA ALIMENTARIA EN MÉXICO (2000-2012)

El Programa de Apoyo Alimentario y el Componente Alimentario del
Programa Oportunidades

Tesis que para obtener el título de Licenciatura
en Política y Administración Pública presenta
Alejandra López Rodríguez

Directora: Dra. Laura Flamand

México, D.F., octubre de 2014.

Para Patricia, por cada delicioso platillo, cada muestra de confianza incondicional, cada canción: por su amor y su generosidad infinitos.

Para Josefina, porque es nuestro principio, nuestro hogar y nuestro ejemplo.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	III
INTRODUCCIÓN	1
I. POBREZA ALIMENTARIA E HISTORIA DE LOS PROGRAMAS.....	10
A. POBREZA ALIMENTARIA Y PROGRAMAS FEDERALES RELACIONADOS.....	10
i. Panorama general de la pobreza	10
ii. Inseguridad alimentaria y principales problemas nutricionales	15
iii. Estrategia de combate al hambre	19
iv. El Programa de Apoyo Alimentario y el componente alimentario del Programa Oportunidades.....	25
B. ORIGEN E HISTORIA DE LOS PROGRAMAS	25
i. Programa de Apoyo Alimentario	26
ii. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	30
II. FACTORES DEL DISEÑO Y DE LA IMPLEMENTACIÓN QUE INFLUYEN EN EL ÉXITO O FRACASO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	36
A. LA PERSPECTIVA POLÍTICA: EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS	36
B. LA PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS.....	41
i. Lógica de la política pública	43
ii. Características del personal	44
iii. Naturaleza de la cooperación requerida.....	46
III. LOS EFECTOS DE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA	51
A. IDENTIFICAR EL PROBLEMA Y DEFINIR LOS OBJETIVOS: POBREZA DE INGRESOS, DE CAPITAL HUMANO O DE CAPACIDADES.	53
i. La visión de pobreza como falta de ingresos	56
ii. La visión de pobreza como falta de capital humano	60
iii. La visión de pobreza como falta de capacidades.....	65
iv. Análisis de las Reglas de Operación de los programas	69
B. ANÁLISIS DE SELECCIÓN DE ALTERNATIVA: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	73
i. Política alimentaria en Argentina.....	75
ii. Política alimentaria en Brasil	81
C. CONCLUSIONES SOBRE EL DISEÑO DEL PAL Y EL PDHO	87

IV. LOS EFECTOS DE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y EL DISEÑO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	89
A. LÓGICA DE LA POLÍTICA DESDE LA IMPLEMENTACIÓN	90
i. Resultados de las evaluaciones	91
ii. Cambios al diseño	98
B. CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL	103
i. Adaptabilidad de la política y rediseño en la implementación	103
ii. Compromiso y capacitación	108
C. NATURALEZA DE LA COOPERACIÓN REQUERIDA	111
i. Los intentos de cooperación en Diconsa	112
ii. Estructura de la Coordinación Nacional de Oportunidades	114
iii. Cobertura y calidad de los servicios de salud	119
D. OTROS TEMAS DE IMPLEMENTACIÓN: EL PROBLEMA DE LA FOCALIZACIÓN	122
E. CONCLUSIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PAL Y EL PDHO	125
CONCLUSIONES	128
V. BIBLIOGRAFÍA	138
VI. ANEXOS	146

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a los profesores del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, en especial a la profesora Laura Flamand, quien aceptó dirigir esta tesis. Cada vez que le dije o le escribí “gracias por su atención y su tiempo”, me quedaba inconforme con la frase. Sentía que no expresaba la dimensión de mi agradecimiento, que se quedaba corta. Por eso, aprovecho este espacio para agradecerle la paciencia y el detenimiento con que leyó cada capítulo, la lucidez de sus comentarios, las conversaciones útiles y motivantes. También agradezco a mis sinodales, las profesoras Fernanda Somuano, de quien tuve la oportunidad de ser alumna y después asistente de investigación, y María del Carmen Pardo, cuyo curso de Introducción a la Administración Pública tuvo una influencia definitiva en mi vocación profesional.

Agradezco a los investigadores, funcionarios federales y funcionarios locales que compartieron su conocimiento y su experiencia conmigo para la elaboración de esta tesis. Las entrevistas que realicé en el Distrito Federal, Cuernavaca y Puebla, fueron un insumo clave para comprender aspectos del diseño y de la implementación del Programa de Apoyo Alimentario y del programa Oportunidades. A todos ellos les agradezco la oportunidad que tuve de contrastar ideas, reformular mi planteamiento teórico y convertir una decena de preguntas en muchas más.

Debo mencionar a mis amigos y compañeros de El Colegio, el CONEVAL y el BID: tres instituciones en las que he tenido la suerte de encontrar gente brillante y amistades cercanas. Al equipo de la Dirección de Monitoreo de Programas Sociales del CONEVAL y a la Coordinación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo del BID les agradezco que me hayan abierto oportunidades de aprendizaje y de desarrollo profesional y personal. De las muchas cosas que me ha dado El Colegio de México, estoy particularmente agradecida por mis dos mejores amigos. Bambi, con su humor, su espíritu relajado, su curiosa delegación de responsabilidades a “David del futuro”, y toda la fuerza que es capaz de juntar ante las adversidades. Gabella, mi amiga del alma, de quien admiro su fuerza y valentía, por todos los intereses compartidos, las conversaciones que han sido como un oasis, las carcajadas y la solidaridad.

Finalmente, gracias a mi familia por la compañía y el cariño, a pesar de la distancia en estos últimos dos años. Agradezco a Josita, por su sabiduría, su buen humor y por sus manos que cocinan maravillas y nos mantienen unidos; a mi abuelo Rubén, que dejó flores pintadas en la casa y en la imaginación; a mis tíos, primos y a Lulú por todos los abrazos, las lágrimas y las risas compartidas. Gracias a mis padres, Víctor y Patricia, por su respaldo, su confianza y el interés por las causas sociales, que me han heredado. A mi padre por ser un ejemplo de disciplina, a mi madre por ser una mujer fuerte y amorosa. Gracias a todos ustedes por acompañarme a cerrar este ciclo.

INTRODUCCIÓN

“La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente al más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social, un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad”

– Julio Boltvinik

Pocas cosas son tan básicas para la existencia humana como el alimento. El hambre es uno de los primeros conceptos que se asocian con situaciones de privación como la pobreza; cuando pensamos en las personas pobres, vienen a la mente imágenes de gente que sufre por no tener suficiente qué comer. Esto no es sólo una intuición, la literatura sobre pobreza resalta la importancia de acabar con el hambre. Sabemos que las personas que no están suficientemente alimentadas tienen menos fuerza para trabajar y que la desnutrición crónica infantil merma las posibilidades de desarrollo futuro de manera irremediable. Esto es lo que se conoce como una trampa de pobreza, un ciclo desafortunado en el cual la condición inicial de privación impide que las personas recurran a otros medios, como el trabajo o la producción para el autoconsumo, y los condena a seguir siendo pobres una generación tras otra.

A pesar de que la pobreza es un tema sin duda relevante en la agenda global y nacional, y se ha estudiado desde diversas disciplinas, la discusión sobre sus causas está vigente. El debate sobre cómo se entienden la pobreza y sus causas tiene consecuencias para las políticas públicas que buscan dar solución a este problema. La literatura sobre políticas públicas destaca la importancia de la definición del problema como paso crucial para el desarrollo la política, pues éste determina en gran medida qué objetivos se planteará alcanzar y delimita el rango de alternativas de acción para

lograrlo.¹ En esta tesis se argumentará que la definición del problema en los programas de combate a la pobreza alimentaria revela el enfoque teórico sobre la pobreza en el que se basan. Las distintas definiciones del problema que fundamentan los programas tienen consecuencias en su diseño e implementación. Por lo tanto, la pregunta de investigación que buscará responder esta tesis es ¿qué aspectos del diseño y la implementación explican la diferencia en los resultados obtenidos por el programa Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario? Haciendo énfasis especial en la relevancia y los efectos de la definición del problema en las otras etapas del proceso de política pública.

En esta investigación se revisan tres enfoques distintos sobre la pobreza: la carencia de ingresos, la carencia de capital humano y la carencia de capacidades. La carencia de ingresos sigue siendo una medida común de la pobreza en el mundo, sin embargo, es un enfoque limitado para entenderla. Como señala Amartya Sen, una persona puede tener el ingreso suficiente para comprar comida sin tener la capacidad de estar nutrido debido a enfermedades o condiciones sanitarias inadecuadas. Es claro que la pobreza está determinada por otros factores más allá del ingreso.

Una visión más amplia es la que entiende la pobreza como la falta de capital humano. Esta teoría subraya la importancia de dotar a las personas con habilidades que les permitan ser productivos, para así obtener mejores empleos y salarios más altos. Es una visión más amplia en el sentido de que no propone simplemente aumentar el ingreso, sino invertir en las herramientas que los pobres necesitan para conseguir el ingreso por sí mismos. Sin embargo, este enfoque revela una visión instrumentalista del ser humano, pues se considera que se debe invertir en el capital humano

¹ Véase Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005; Mauricio Merino, “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública*, 2010, FCE- CIDE, México; y Luis F. Aguilar (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.

por motivos similares a la inversión en capital físico: el aumento de la productividad y, en últimas, el crecimiento de la economía. La crítica de Sen a este enfoque es que la razón para combatir la pobreza es un valor social, no el crecimiento de la economía, sino la oportunidad para las personas pobres de tener una vida digna. Además, esta visión de pobreza omite la valoración de condiciones sistémicas que pueden impedir que las personas superen la pobreza aún cuando obtengan capital humano.

El enfoque de pobreza como falta de capacidades pone el énfasis en los derechos y libertades del individuo. Las capacidades son el conjunto de posibilidades de elección para llevar una vida que se considera deseable. Así, la pobreza está vista como una negación de la libertad y el hambre se entiende como la privación del derecho a no tener hambre. A diferencia del enfoque de ingresos, más allá de dar importancia a lo que las personas tienen, esta teoría pone el énfasis en lo que las personas pueden realizar con sus posesiones. La pobreza de bienes puede ser relativa pero la pobreza de capacidades se considera absoluta.²

Este enfoque es distinto al de capital humano al tomar en cuenta consideraciones sistémicas que podrían impedir el desarrollo de capacidades. Para el enfoque de capital humano, si una persona cuenta con las herramientas que aumentan su productividad, tendrá acceso a un trabajo en el que su salario estará relacionado con la productividad marginal. En el enfoque de capacidades se considera, por ejemplo, que esa persona podría verse afectada por factores de exclusión social o carencia de otras capacidades que le impidan vivir fuera de la pobreza.

Dos de los programas que operan en México para combatir la pobreza alimentaria son el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL). A pesar de que comparten este objetivo, hay diferencias sustanciales en el tipo de intervención con el

² Amartya Sen, "The Living Standard", *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 36, Supplement: Economic Theory and Hicksian Themes (Nov., 1984), p. 79.

que operan y los resultados obtenidos. Esta investigación buscará relacionar esas diferencias en los programas con las teorías sobre la pobreza que reflejan.

El programa Oportunidades se relaciona con la teoría de capital humano, pues busca aumentar las inversiones familiares en los ejes de salud, educación y alimentación. El mecanismo que utiliza es la entrega de apoyos monetarios condicionados al cumplimiento de responsabilidades como la asistencia regular a la escuela y a servicios de atención y prevención en salud (que incluyen talleres de capacitación y citas médicas para monitorear la salud de los beneficiarios). En contraste, el Programa de Apoyo Alimentario entrega transferencias monetarias directas, por lo que se relaciona con la visión de pobreza como carencia de ingresos.

Diversas evaluaciones rigurosas han demostrado que el PDHO reduce la incidencia de algunas enfermedades y mejora del estado nutricional de sus beneficiarios, por ejemplo, con la disminución del número de niños que presentan baja talla para la edad.³ En contraste, como se señala sistemáticamente en las evaluaciones de consistencia y resultados del CONEVAL, el PAL es un programa sobre el cual hay poca información y carece de una evaluación rigurosa de su diseño actual, por lo que no hay claridad sobre sus resultados.

Así, la observación inicial que motivó esta tesis fue el contraste en el enfoque de pobreza que subyace a la definición del problema en estos dos programas, que en el discurso tienen el objetivo común de reducir la pobreza alimentaria. Como señala Merino, “una definición clara, congruente y coherente de los problemas públicos es el eje rector que otorga estabilidad a las políticas en cada una de las etapas de su ciclo”.⁴ Dada la importancia de la definición del problema para el resto de los elementos de la política, en un primer momento, la pregunta de investigación se planteó como

³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto”, México, D.F., CONEVAL, 2010, pp. 78-82.

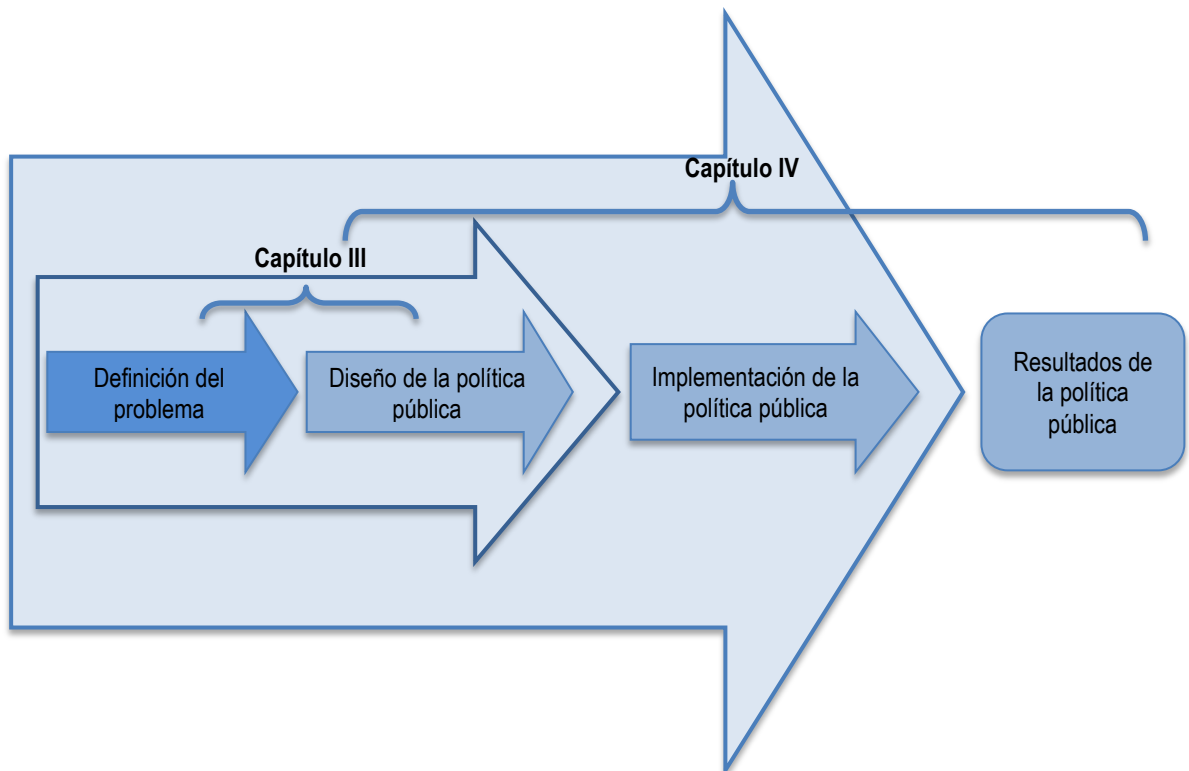
⁴ Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos.*, México, CIDE, 2013, p. 119.

¿cuáles son las consecuencias de dos distintas definiciones del problema en el resto del diseño de la política pública y en la implementación?

Sin embargo, la literatura sobre implementación ha puesto en evidencia que esta fase de las políticas tiene dinámicas y complejidades propias que ameritan su consideración aparte del diseño. El éxito o fracaso de los programas analizados no se puede explicar sólo por sus diferencias en el diseño, en específico en la definición del problema, porque, como señalan Majone y Wildavsky, “muchas de las restricciones [para el éxito de una política] se encuentran ocultas en la etapa de la planeación, y sólo se descubren durante el proceso de implementación”.⁵ Reconociendo la importancia de lo que sucede durante la ejecución de los programas, esta investigación busca complementar el análisis de los efectos de la definición del problema en el diseño y la implementación con el estudio de aspectos propios de la implementación. De ahí que la pregunta de investigación finalmente esté planteada como ¿qué aspectos del diseño y la implementación explican la diferencia en los resultados obtenidos por el programa Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario?

⁵ Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky, “La implementación como evolución”, en Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 266.

Figura 1. Esquema del análisis de variables dependientes e independientes.



El capítulo III analiza el efecto de la definición del problema en el diseño de los programas. En el capítulo IV se busca identificar el efecto de la definición y del diseño en la implementación y, a su vez, las consecuencias de los aspectos relevantes de las tres etapas del proceso de políticas públicas en los resultados de los programas, siempre con énfasis en la importancia de la definición del problema.

Para responder la pregunta de investigación, analizo, para ambos programas, los efectos de la definición del problema en el resto del diseño y las consecuencias de una definición del problema y diseño determinados en la implementación, como se muestra en la Figura 1. Para hacerlo, tomé como referencia los elementos subrayados en la literatura de políticas públicas (Aguilar, Bardach, Merino, Pressman y Wildavsky, Weimer y Vinning). De ese modo, la hipótesis es que las características que explican las diferencias en los resultados de ambos programas son, en cuanto al diseño, la identificación del problema, que tiene especial relevancia porque marca la pauta para la definición de objetivos y la selección de alternativas, además de tener consecuencias en la implementación, pero también hay elementos propios de la implementación, que son las características del personal y la cooperación requerida.

La investigación está estructurada en cuatro capítulos. En el capítulo I, a manera de contexto,

se describe el panorama de la pobreza alimentaria en México, los principales problemas nutricionales de la población, y cuáles son los programas del gobierno federal para responder a estos retos. El capítulo también incluye un apartado sobre el origen e historia del Programa de Apoyo Alimentario y el programa Oportunidades. En el capítulo II se presenta el marco teórico de análisis del diseño e implementación de políticas públicas. Siguiendo el esquema que proponen Weimer y Vining, se distinguen tres variables útiles para el diseño: identificación del problema, definición de objetivos, y selección de alternativa; y tres para el análisis de la implementación: lógica de la política, características del personal y cooperación requerida.

El capítulo III está dedicado al diseño como variable dependiente y se divide en dos apartados. En el primer apartado se revisan la identificación del problema y la definición de los objetivos de los programas. Como ya se adelantó, el análisis hace énfasis especial en la identificación del problema porque determina de manera importante cuál es el objetivo y qué alternativa se considera la solución más adecuada, además de tener consecuencias en la implementación. Se discuten más ampliamente los tres enfoques sobre la pobreza mencionados anteriormente: de ingresos, de capital humano y de capacidades, para identificar cuál de ellos actúa como cimiento teórico de la formulación de cada programa.

El segundo apartado del capítulo sobre el diseño corresponde a la variable de selección de alternativa. En este capítulo se analizan dos experiencias internacionales que parten de definiciones distintas. La comparación con la política alimentaria en Argentina y Brasil es relevante para identificar similitudes y contrastes en la conceptualización del problema y las acciones específicas derivadas.

El capítulo IV corresponde a la implementación de los programas como variable dependiente. Primero se discute la lógica de la política vista desde la implementación, retomando la importancia de la definición del problema y sus consecuencias en la operación de los programas. Esta primera variable relacionada con el diseño se complementa con dos variables que sólo conciernen a la

implementación y también son explicativas de los resultados de los programas: características del personal y naturaleza de la cooperación requerida. La primera de éstas recoge la perspectiva de los funcionarios operativos, quienes tienen contacto directo con la población beneficiaria y pueden hacer un rediseño de la política al tener que adaptarla a contextos específicos. La cooperación requerida toma en cuenta que el funcionamiento de un programa necesita la interacción de una multiplicidad de actores, cada uno con distintos intereses y recursos.

Esta tesis se benefició en gran medida de una serie de entrevistas que sostuve con académicos, funcionarios federales y locales de la Coordinación Nacional de Oportunidades (CNO). Para las entrevistas a funcionarios locales visité las oficinas estatales de la CNO en Puebla, Puebla y en Cuernavaca, Morelos. Los comentarios de los entrevistados fueron un insumo fundamental para el capítulo IV sobre la implementación de los programas.

Vale la pena reconocer desde un inicio que hay diferencias importantes entre los dos programas bajo análisis. El programa Oportunidades es uno de los programas federales con mayor presupuesto y cobertura, además de ser ampliamente conocido, tanto en México como fuera del país. En cambio, el Programa de Apoyo Alimentario representa poco más de la octava parte de Oportunidades, tanto en presupuesto como en población atendida.

A pesar de estas diferencias, vale la pena el análisis en paralelo debido a que ambos programas son parte de la misma estrategia de combate a la pobreza alimentaria; la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades encabeza ambos actualmente; y, mientras comparten el objetivo de mejorar la alimentación de la población en situación de pobreza, la visión de cómo hacerlo es muy distinta, pues en un caso son transferencias monetarias directas y en el otro condicionadas. Más allá de esto, el énfasis del análisis está en la relevancia de la definición de los problemas públicos para los resultados de los programas. No se intenta hacer una evaluación de cuáles resultados y de qué medida tuvo cada programa, sino de los efectos de la definición del problema,

acompañada de los elementos de la implementación, en la consecución de esos resultados.

Cabe hacer una precisión más: ¿por qué en el análisis de los programas se habla de pobreza alimentaria y ya no de hambre, como en las primeras líneas de esta introducción? Aunque se puede decir que hay un consenso en cuanto a que el hambre es un problema grave, el concepto de hambre es impreciso: puede estar asociado a la escasez de alimentos, a la desnutrición, a la inseguridad alimentaria, o a la falta de ingresos para comprar una canasta alimentaria. Tan sólo en México, la variedad de conceptos asociados con el hambre incluye: pobreza extrema, pobreza alimentaria, inseguridad alimentaria y carencia de acceso a la alimentación. En esta investigación se hablará de pobreza alimentaria en un sentido amplio, refiriéndome a la condición de las personas que tienen una mala alimentación, por escasez o por exceso, a causa de la falta de recursos, monetarios, de acceso a servicios públicos, o de otra índole. Una razón más para evitar el uso de la palabra hambre es disociar esta investigación de la llamada Cruzada Nacional contra el Hambre, creada en enero de 2013. Este análisis se enfoca en los dos programas principales de la política alimentaria hasta el sexenio pasado, el límite temporal del alcance de la investigación es el año 2012.

Dado el origen multifactorial de los problemas relacionados con la alimentación, una estrategia integral tendría que tomar en cuenta, por lo menos, a las personas con ingresos insuficientes para comprar una canasta básica alimentaria (pobreza extrema o alimentaria); a aquéllos que viven en inseguridad alimentaria; a las personas con desnutrición, anemia y sobrepeso; y a los que viven en condiciones que impiden el aprovechamiento nutricional, como falta de agua, saneamiento o salud. Como se muestra en la revisión de los programas que integran la política alimentaria en México, estas acciones no conforman una estrategia integral para mejorar la nutrición y alimentación, más bien operan como iniciativas aisladas y poco congruentes entre sí. El diseño de una estrategia efectiva tendría que establecer objetivos claros y acciones encaminadas a alcanzarlos, para lo cual, una vez más, el punto de partida es la definición del problema.

I. POBREZA ALIMENTARIA E HISTORIA DE LOS PROGRAMAS

Este primer capítulo busca situar la pobreza alimentaria y dar cuenta de las acciones del gobierno federal para combatirla, para mostrar algunos avances que se ha hecho hasta ahora y cuáles y de qué dimensión son los temas pendientes. Primero reviso la situación de la pobreza en México en términos generales, después se hace énfasis en la pobreza alimentaria y los principales retos en cuanto al estado nutricional de la población. En el tercer apartado reviso la respuesta gubernamental ante el problema de la pobreza alimentaria, haciendo una semblanza de cuatro programas federales que, entre 2000 y 2012, han atendido la carencia de acceso a la alimentación. El cuarto apartado corresponde a la descripción de los antecedentes e historia del Programa de Apoyo Alimentario y del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

A. Pobreza alimentaria y programas federales relacionados

i. Panorama general de la pobreza

La medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2012 reveló que más de la mitad de la población, 61.3 millones de mexicanos, están en condición de pobreza de ingresos. De éstos, 32.8 millones, 28% de la población nacional, están en pobreza de capacidades y 19.7%, 23 millones de personas, están en pobreza alimentaria.⁶ Desde 2008, el CONEVAL también difunde la medición de pobreza de acuerdo con la metodología multidimensional.

⁶ Son 61.3 millones de personas en condición de pobreza patrimonial, lo que significa que tienen un ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. La pobreza de capacidades, es la condición en la que el ingreso es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación. Los individuos en pobreza extrema o alimentaria son los que tienen ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica alimentaria.

Además del ingreso, esta metodología toma en cuenta los llamados derechos sociales (alimentación, salud, educación, vivienda, servicios básicos y seguridad social), para tener información más detallada sobre el problema de la pobreza y las áreas de política pública que requieren mayor atención.

La medición multidimensional está disponible para 2008, 2010 y 2012, sin embargo, Gerardo Esquivel sugiere que en términos de la evolución histórica de la pobreza en México es más útil la comparación de datos desde 2006. De esta manera se toma en cuenta el efecto de uno de los primeros síntomas de la crisis que vendría en 2008: el aumento sustancial de los precios de los alimentos.⁷ En la gráfica 1 se puede ver con claridad el aumento en el costo de la Canasta Básica Alimentaria en 2008, tanto en el ámbito rural como en el urbano.

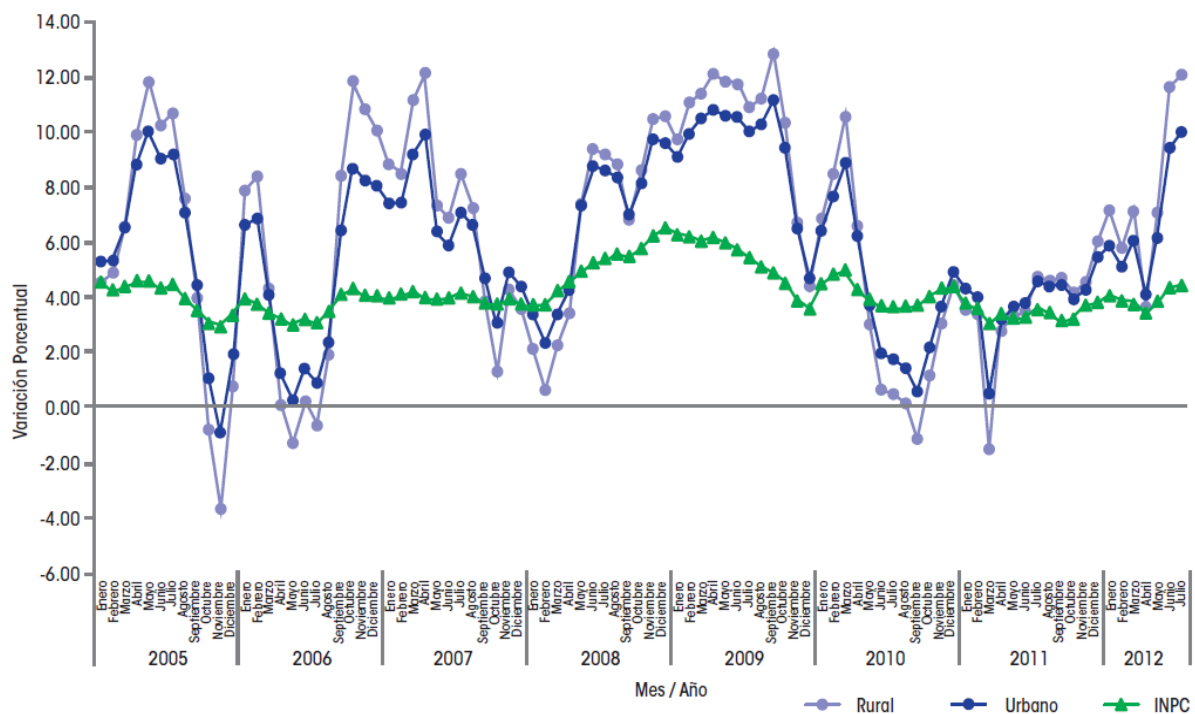
Desde mediados de 2008 y hasta el primer trimestre de 2010, el aumento en el valor de la Canasta Básica Alimentaria fue superior a la inflación promedio, representada por el IPC. Dado que, por lo general, los salarios se ajustan siguiendo la inflación promedio, si los alimentos se encarecen en mayor medida, hay una pérdida del poder adquisitivo del ingreso respecto a los alimentos. Esto es particularmente grave para la población más pobre, pues los hogares del decil más bajo de ingresos destinan una mayor proporción de su ingreso, casi la mitad, al consumo de alimentos. Por tanto, la población más pobre es particularmente vulnerable ante el alza de los precios de los alimentos.⁸

⁷ Gerardo Esquivel, "Pobreza y trivialidades", *Nexos*, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=14458>.

⁸ Los hogares del decil más bajo de ingresos destinan 49% de sus ingresos a la compra de alimentos, mientras los hogares del decil más alto destinan 22% (ENIGH 2010).

Juan Pablo Gutiérrez, Juan Rivera, Teresa Shamah-Levy, *et. al.*, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales*, Cuernavaca, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2012, p. 132.

Gráfica 1. Evolución del valor de la Canasta Básica Alimentaria rural y urbana y del Índice Nacional de Precios al Consumidor: variación porcentual con respecto al mismo mes del año anterior (2005-2012)



Fuente: CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012.

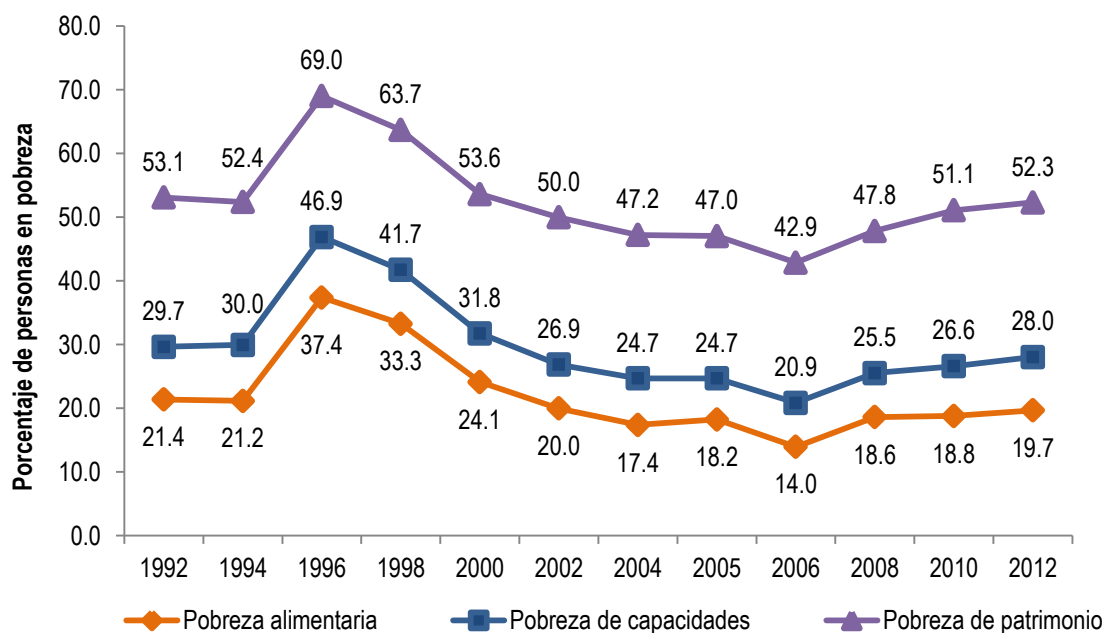
Uno de los resultados de esta crisis y el consecuente aumento en el precio de los alimentos, fue el aumento de la pobreza en el país. Según los resultados de la medición por ingreso, hubo un aumento en la pobreza de 42.9% en 2006 a 52.3% en 2012, como lo muestra la gráfica 2. Este incremento representó 14.8 millones más de personas pobres en el país. En una perspectiva más amplia, la gráfica también hace notorio que, del inicio de la serie en 1992 a 2012, el nivel de pobreza en el país ha disminuido apenas un punto porcentual. Como señala Esquivel, esto es así a pesar de que, a mediados de la década de los noventa, hubo un cambio importante en la política social que daría origen al programa Oportunidades, antes llamado Progresas.⁹

Por su parte, la medición multidimensional registró un aumento de 3.8 millones de personas

⁹Esquivel, "Pobreza y trivialidades", art. cit.

en pobreza de 2008 a 2012. En cuanto a los derechos sociales, se observó que los pobres tienen en promedio 2.3 carencias.¹⁰ Del número total de pobres multidimensionales en 2012, 53.2 millones de personas, 42.8 millones se consideran pobres moderados.¹¹ Los 10.4 millones restantes son pobres multidimensionales extremos.

Gráfica 2. Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingreso (1992 - 2012)



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012

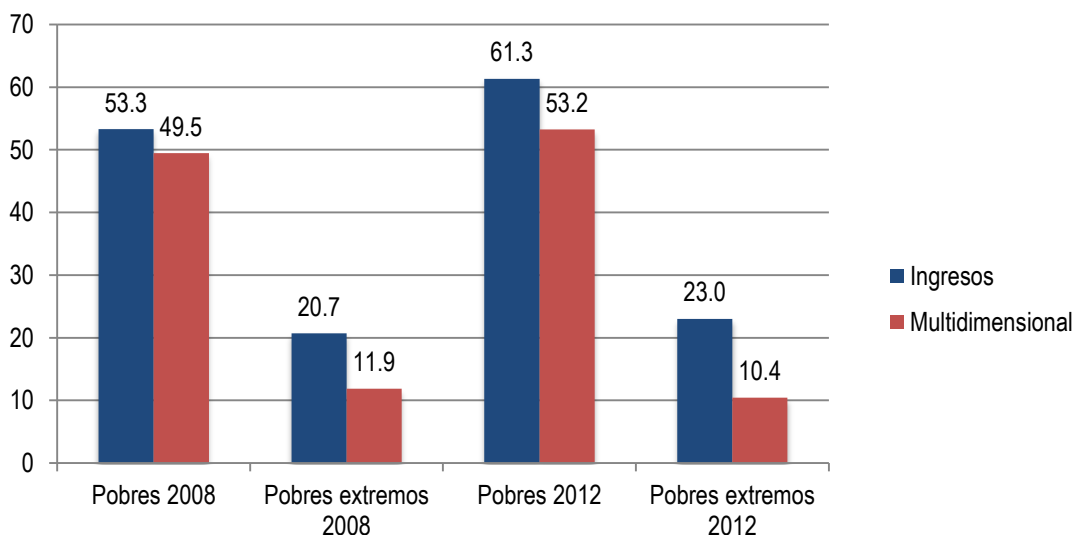
Llama la atención el contraste entre el número reportado de pobres extremos en la medición multidimensional y el número de pobres extremos en la medición por ingreso, que son más del doble (10.4 contra 23 millones). Mientras la medición por ingreso considera pobres extremos a todos lo que no pueden comprar la canasta básica alimentaria (CBA), la nueva medición considera en esa categoría a aquellos que además de tener ingresos bajo la línea de bienestar mínimo (costo de la

¹⁰ Una carencia es la falta de acceso a alguno de los derechos sociales que, como se mencionó antes, son alimentación, salud, educación, vivienda, servicios básicos y seguridad social.

¹¹ Son pobres moderados aquellos que perciben un ingreso menor al valor de la Línea de Bienestar, dado por el costo de las canastas básicas alimentaria y no alimentaria juntas, y que tienen de 1 a 3 carencias sociales. Diario Oficial de la Federación, Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, publicado el 16 de junio de 2010.

CBA), carecen de al menos tres derechos sociales.¹² Así, mientras en la medición multidimensional se reporta la disminución del número de pobres extremos de 2008 a 2012, la medición por ingresos reporta su aumento. Además, los datos de ingreso dejan ver que del aumento total de pobres entre 2006 y 2010 (14.8 millones), más de la mitad fueron pobres extremos (7.9 millones). Estas diferencias en las mediciones son relevantes para el análisis de la política alimentaria porque identificar quiénes son pobres y dónde se encuentran, define cuál es la población beneficiaria potencial de los programas.

Gráfica 3. Mediciones de pobreza y pobreza extrema por metodología



Fuente: Elaboración propia con base en las mediciones de pobreza del CONEVAL 2008 Y 2012.

En cuanto al cambio en los derechos sociales, en 2012, se registró que 74% de la población tenía al menos una carencia social, mientras 21.7% presentó tres o más carencias. Las tres carencias

¹² Cabe recuperar algunas de las principales críticas que se le han hecho a la metodología de la medición multidimensional de la pobreza. Una primera es que las definiciones de pobreza y pobreza extrema son muy limitadas; no se considera como pobres a las personas que tienen recursos por debajo de la línea de bienestar económico, sino “vulnerables por ingresos”. Al mismo tiempo, para considerar a una persona como pobre extremo ésta debe tener simultáneamente cuatro carencias: ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y otras tres carencias sociales. Otra crítica a esta medición es que entiende todas las carencias sociales como sustitutos intercambiables. Una persona puede carecer de acceso a la alimentación, lo que probablemente significa que padece hambre, y esto no se considera ni menos ni más grave que el tipo de piso que tiene su vivienda. Gerardo Esquivel, “Pobreza y trivialidades”, art. cit.

sociales más numerosas son: el acceso a la seguridad social (61%), el acceso a la alimentación (23%) y el acceso a servicios de salud (21.5%). Casi todas las carencias sociales disminuyeron desde 2008, siendo la más notable el acceso a la salud, que disminuyó en 17.6 millones de personas. La excepción fue el acceso a la alimentación, que aumentó en 3 millones de personas.

Es importante señalar cuál es la población más vulnerable ante la pobreza. Mientras que en zonas urbanas la prevalencia es de 40%, en zonas rurales es de más de 60%. Otra gran brecha divide a las personas de habla indígena (76.6% en pobreza) de la población no indígena (43%). Los cuatro estados con mayor pobreza son Chiapas (74.6%), Guerrero (69.5%), Puebla (64.4%) y Oaxaca (61.7%). La población más vulnerable a la pobreza son los hablantes de lengua indígena en zonas rurales del sur del país.

ii. Inseguridad alimentaria y principales problemas nutricionales

Este apartado extrae información de dos fuentes principales: la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria¹³ (EMSA 2010) y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2012). La ENSANUT presenta las mediciones de distintos indicadores de malnutrición. La EMSA busca medir el grado de inseguridad alimentaria tomando en cuenta la calidad y suficiencia de los alimentos, ésta se utiliza en la medición multidimensional de la pobreza para determinar la cantidad de población con carencia de acceso a la alimentación.

La EMSA revela que los hogares con una mayor inseguridad alimentaria llevan una dieta menos variada, relación que es particularmente fuerte en localidades pequeñas, en el sur del país y

¹³ De acuerdo con la definición vigente para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” Definición establecida en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de Roma en 1996.

FAO, Curso- Conceptos y marcos de la Seguridad Alimentaria: Lección 1- ¿Qué es la Seguridad Alimentaria?, 2010.

entre los hablantes de lengua indígena. La escala tiene cuatro categorías: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, moderada y severa. Se considera que carecen de acceso a la alimentación las personas con grado de inseguridad alimentaria severa y moderada. Esta población ascendió en 2008 a 21.7% del país, lo que aumentó a 24.9% en 2010. Como señala Esquivel,¹⁴ parece poco coherente que si 28 millones de mexicanos carecen de un derecho tan fundamental como el acceso a la alimentación, la cifra oficial sea de sólo 10.4 millones de pobres extremos según la medición multidimensional.¹⁵

Cuadro 1. Incidencia y número de personas según grado de inseguridad alimentaria, 2008 – 2010.					
Grado de seguridad alimentaria		Porcentaje		Millones de personas	
		2008	2010	2008	2010
Seguridad alimentaria		53.9	56.7	59.1	62.7
Inseguridad alimentaria leve		24.4	19.5	26.7	21.9
Carencia de acceso a la alimentación	Inseguridad alimentaria moderada	12.8	14	14.1	15.8
	Inseguridad alimentaria severa	8.9	10.8	9.8	12.2

Fuente: CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 presenta datos sobre seguridad alimentaria a nivel de hogares. Estos no son estrictamente comparables con los datos disponibles de la EMSA 2008 y 2010 porque estos dos son a nivel individual, sin embargo no dejan de ser indicativos del cambio reciente en seguridad alimentaria. El siguiente cuadro es un resumen de los resultados.

¹⁴ En “Pobreza y trivialidades”, art. cit.

¹⁵ Como señala el CONEVAL, la evidencia señala que hay un alto porcentaje de la población de los deciles de ingreso más bajos que no padece talla baja, peso bajo ni anemia, indicadores típicos de desnutrición. Esto implica que aunque la definición oficial de pobreza alimentaria sea “hogares sin capacidad de obtener una canasta básica alimentaria con su ingreso”, esto es sólo una referencia del poder de compra y no significa que esa población no cubra sus requerimientos alimenticios, tanto en términos calóricos como proteínicos o de micronutrientes.

Cuadro 2. Prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares 2012	
Seguridad alimentaria	30%
Inseguridad alimentaria leve	41.6%
Inseguridad alimentaria moderada	17.7%
Inseguridad alimentaria severa	10.5%

Fuente: ENSANUT 2012

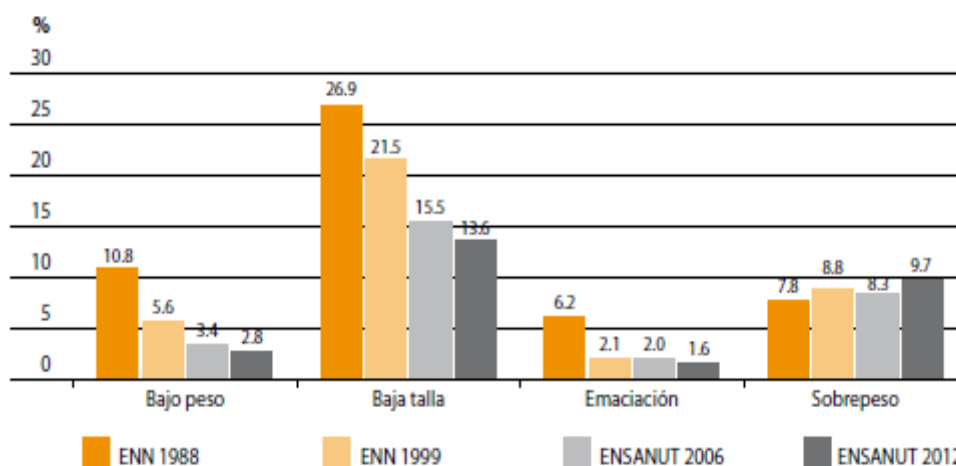
La ENSANUT 2012 provee información detallada sobre indicadores nutricionales y permite ver que desde 1988 se ha reducido la prevalencia de peso bajo para la talla (desnutrición aguda) y talla baja para la edad (desnutrición crónica) en niños menores de 5 años. Sin embargo, también se reconoce que el avance ha sido limitado en desnutrición aguda de menores de un año, pues aún hay una incidencia de entre 3 y 5%. Otro problema cada vez más alarmante es la incidencia de sobrepeso y obesidad, que en niños de 5 a 11 años ya alcanza a un tercio de la población (34.4%).

Como muestra la gráfica 4, la desnutrición infantil en niños preescolares ha disminuido consistentemente desde 1988. La desnutrición aguda, medida por la incidencia de bajo peso para la talla (primera variable mostrada en la gráfica) está ya a un nivel suficientemente bajo para no ser considerada un foco rojo en salud pública. En contraste, la desnutrición crónica, que se mide por la incidencia de baja talla para la edad, afecta a casi 14% de los menores de 5 años; es decir, millón y medio de niños. No es exagerado subrayar la gravedad de esta circunstancia, pues se sabe que la desnutrición crónica en la edad temprana tiene efectos graves en mortalidad infantil, desarrollo psicomotor del niño, desempeño intelectual y físico y, con ello, en las posibilidades de desarrollo futuro.¹⁶ Como señala el informe de los resultados de la encuesta, si bien está probada la efectividad del Programa Oportunidades para reducir la desnutrición crónica, los avances fueron más

¹⁶ Juan Pablo Gutiérrez, Juan Rivera, Teresa Shamah-Levy, *et al.*, ENSANUT 2012, *Op. cit.*, p. 152.

significativos en el periodo 1999 – 2006 (-6%) que de 2006 a 2012 (2%).

Gráfica 4. Prevalencia de indicadores de malnutrición en niños menores de 5 años.



Fuente: ENSANUT 2012.

La anemia es otro de los principales problemas de salud pública en México. Aunque está presente en todas las regiones del país y grupos de edad, es más frecuente en mujeres embarazadas y niños menores de 2 años.¹⁷ La principal causa de anemia en México es la deficiencia de hierro en la dieta, que es un problema que concierne directamente a los programas que buscan mejorar la alimentación. Si bien de 1999 a 2012 ha habido una disminución importante (-15%) en la anemia en preescolares de 12 a 23 meses, sigue siendo el grupo con el nivel de incidencia más alarmante con 38.3%. En el caso de las mujeres embarazadas entre 12 y 49 años, se encontró una prevalencia de anemia de 17.9%.

Si bien en los últimos veinte años se han visto mejoras sustanciales en el estado nutricional de la población, la desnutrición crónica en niños preescolares, y la anemia en niños y mujeres, estos siguen teniendo altos niveles de prevalencia, por lo que son temas pendientes en la agenda de salud pública, a los que se les suma el sobrepeso en todos los grupos de población. Además, el

¹⁷La anemia perjudica el desarrollo de la capacidad de pensamiento abstracto, matemáticas, resolución de problemas y el desarrollo del lenguaje cuando se presenta en niños menores de dos años. Si no se atiende antes de los dos años de edad, los efectos negativos pueden ser irreversibles. ENSANUT 2012, *op. cit.*, p. 162.

porcentaje de personas en pobreza, según la medición de ingresos, prácticamente no ha disminuido en dos décadas, a pesar del cambio de enfoque en la política social que representó la implementación del programa Progresas – Oportunidades. El caso de la pobreza alimentaria o extrema no es distinto, de 1992 a 2012 disminuyó tan sólo en 1.7%.

iii. Estrategia de combate al hambre

Este apartado revisa cuáles han sido las acciones del gobierno federal, entre 2000 y 2012, en respuesta a la pobreza alimentaria y los principales problemas nutricionales antes descritos. El propósito de esta sección es analizar la efectividad de los programas alimentarios y su coherencia entre sí. Una herramienta útil para identificar cuáles son estos programas es el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social del CONEVAL, que registra las intervenciones del gobierno relacionadas con los derechos sociales y el bienestar económico. Los programas que están asociados al derecho a la alimentación son cuatro: Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA (PAR), Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO). El objetivo general de estos programas es contribuir al desarrollo de capacidades básicas de los beneficiarios mejorando su alimentación.¹⁸ Si bien los programas tienen este objetivo común, son muy distintos en cómo se proponen alcanzarlo, desde la definición de su población objetivo hasta los tipos de apoyo que entregan.

El Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA (PAR) es una red de tiendas de distribución de productos que se venden a precios menores a los del mercado. El objetivo del programa es abastecer de productos básicos a las localidades rurales de alta y muy alta marginación

¹⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Inventario de Programas Federales 2011.

de manera económica y eficiente. El método de focalización de este programa es geográfico, pues se buscaba establecer las tiendas en localidades marginadas, sin embargo, cualquier persona puede comprar en ellas. Como menciona el análisis del CONEVAL, esta es una transferencia de ingreso, pues se aplica a los precios de los productos y aumenta en función del poder de consumo de los beneficiarios.¹⁹

El Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA (Liconsa) tiene como objetivo promover el acceso a una alimentación que cumpla con los requisitos nutricionales mínimos. El programa vende leche fortificada a un precio menor al de producción y al del mercado, aunque también vende leche en supermercados al público en general. Su población objetivo son los hogares en pobreza patrimonial que tengan, por lo menos, una persona menor de 12 años, mujer de 13 a 15 años, mujer embarazada, en periodo de lactancia o posmenopáusica, adulto mayor de 60 años, persona con discapacidad o enfermo crónico. Los beneficiarios de Oportunidades están excluidos de la población objetivo de Liconsa.

El objetivo del PAL es mejorar la alimentación y nutrición de la población pobre que no es beneficiaria del PDHO, con prioridad para grupos vulnerables como niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. El programa entrega transferencias monetarias directas a las jefas de hogar de las familias beneficiarias y un monto adicional, llamado apoyo infantil Vivir Mejor, en caso de que haya niños menores de 5 años en el hogar. También entrega complementos nutricionales a niños de entre seis meses y dos años de edad, a mujeres embarazadas o en lactancia y leche Liconsa a niños de dos a cinco años de edad. La población potencial del PAL estaba ubicada en más de 3.2 millones de hogares en 2011, de éstos, el programa beneficia a 673,547.

¹⁹ CONEVAL, Evaluación Integral de desempeño de los Programas Federales de Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades 2010 – 2011, México, D.F., CONEVAL, p. 19.

El PDHO es un programa de transferencias monetarias condicionadas que tiene como objetivo la superación de la transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante el desarrollo de capacidades de salud, educación y alimentación. La población beneficiaria del programa son las familias pobres que cuentan con acceso a servicios de salud y educación. El padrón está conformado por las jefas de hogar de las familias beneficiarias. Mediante el componente alimentario del programa, éstas reciben los siguientes apoyos: alimentario, Vivir Mejor, apoyo infantil y suplementos alimenticios para niños de seis meses a cinco años de edad y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

La condición para recibir estos apoyos es que todos los miembros del hogar asistan a las actividades de salud que les correspondan según su grupo de edad y estén presentes en las sesiones informativas sobre temas como higiene, alimentación y salud reproductiva. Es fundamental subrayar la naturaleza integral del programa, que comprende apoyos en salud, educación y alimentación. La complementariedad de los tres componentes es la esencia del funcionamiento del programa. El PDHO abarca a poco menos de la mitad de su población potencial y a casi un cuarto de la población del país.

Cuadro 3. Presupuesto y población atendida de los programas federales de alimentación 2012				
Programa	PAR	Liconsa	PAL	PDHO
Presupuesto 2012 (millones de pesos)	1,796	1,050	4,083.8	34,941.4
Población atendida 2012	10,996 localidades	3,056,366 hogares	673,092 hogares	5,845,056 hogares

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario de Programas Federales 2011 del CONEVAL y Evaluaciones Específicas de Desempeño.

Las evaluaciones de estos programas han arrojado resultados heterogéneos y han servido de insumo para plantear cambios en el diseño. A continuación se hace un balance general del desempeño de los programas, destacando aspectos tanto de la consistencia en el diseño como de las observaciones a partir de su implementación. El insumo principal para este apartado fue la Evaluación Integral de desempeño de los Programas Federales de Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades 2010 –

2011, preparada por el CONEVAL.

El PAR a cargo de Diconsa busca atacar el problema del hambre por el lado del abasto de alimentos en comunidades apartadas. Sin embargo, no existe evidencia suficiente de que el acceso físico a los alimentos sea un problema en México, por lo que está en duda si el aumento del abasto por parte de Diconsa contribuye realmente a mejorar el estado nutricional de sus beneficiarios.²⁰ Además, aunque actualmente la población objetivo del programa se defina como “población rural que habita en localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 2500 habitantes”, las tiendas Diconsa se empezaron a establecer con reglas de operación muy distintas, por lo que apenas la mitad de las tiendas están en localidades que cumplen con esa definición.²¹

En el caso de LICONSA, cabe señalar que la definición de la población objetivo es muy amplia, pues sólo excluye a hombres de 15 a 60 años y mujeres de 15 a 45 años que no estén embarazadas o en periodo de lactancia. Además, no hay mecanismos para incrementar las posibilidades de que los beneficiarios efectivamente consuman la leche, pues se trata de un bien de amplia demanda y también se puede vender. Cabe señalar el contraste de la lógica de este programa con los cambios recientes al PDHO, donde se ha discutido el contenido de los complementos alimenticios y, como resultado, hay una tendencia a sustituir los productos con leche por presentaciones que sólo contienen los micronutrientes necesarios para cada grupo etario. La idea es que la población objetivo en efecto consuma los complementos preparados y empacados por grupo de edad.

El Programa de Apoyo Alimentario menciona la asistencia a servicios de salud como parte de su funcionamiento, pero no cuenta con un monitoreo sistemático de la salud de sus beneficiarios y no

²⁰ *Ibid.*, p. 26.

²¹ El PAR opera con tiendas Diconsa en 21,420 localidades, de las cuales sólo 10,594 son de alta y muy alta marginación y tienen entre 200 y 2,500 habitantes. CONEVAL, *Evaluación Integral*, op. cit., p. 29.

es claro que todos ellos reciban información sobre la preparación y consumo adecuado de los complementos alimenticios.²² Aunque el PAL establecía la asistencia de los beneficiarios a servicios de salud como condicionalidad para recibir el apoyo en sus Reglas de Operación 2010, el programa está dirigido precisamente a la población sin acceso a servicios de salud, por lo cual la condicionalidad no es coercible. La Evaluación Integral del CONEVAL menciona que, aunque la operación del PAL se justifica por la falta de acceso a servicios de salud, el programa está presente no sólo en comunidades rurales apartadas, sino en localidades de distintos tamaños y niveles de urbanización. La presencia del PAL en zonas urbanas contrasta con las cifras oficiales de acceso a la salud, pues los registros administrativos señalaban en 2010 que sólo %2.8 de la población carecía de acceso a este derecho social.²³

Las evaluaciones de Oportunidades señalan que los hogares beneficiarios han destinado el ingreso adicional a mejorar la cantidad y la calidad de su dieta, en particular de los miembros más vulnerables, con impactos favorables en indicadores de nutrición. Con respecto a la entrega de complementos nutricionales, para que este instrumento funcione es necesario que efectivamente los consuman los grupos vulnerables objetivo, y que sepan prepararlos adecuadamente. El PDHO refuerza la utilidad de los complementos con los talleres y pláticas sobre salud e higiene, además de monitorear, en su eje de Salud, el estado nutricional de los beneficiarios. Sin embargo, las evaluaciones externas del PDHO han destacado que la atención en salud es muy heterogénea a lo largo del país y puede tener serias deficiencias.

En resumen, la principal crítica hecha a los cuatro programas federales de combate al hambre es la falta de una estrategia integral. Los programas actúan de manera aislada sin que las

²² *Ibid.*, p. 24.

²³ Enrique Valencia, David Foust y Darcy Tetreault, "Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI", Santiago de Chile, CEPAL, 2012, p. 48.

acciones realizadas tengan realmente un objetivo compartido. El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 señaló como uno de los principales retos la confusión conceptual e institucional, sobre todo por la falta de coherencia en los objetivos de los programas sociales. No está definido si lo que se busca reducir es la pobreza por ingreso, reducir la pobreza multidimensional, atender a la población en pobreza, reducir la desigualdad o dar acceso efectivo a los derechos sociales y mejorar capacidades básicas.²⁴ Este caos conceptual está relacionado con los resultados de los programas. Como se argumentará más adelante, la definición del problema y de los objetivos de cada programa depende del marco teórico sobre el que están pensados y, a su vez, esta base teórica tiene consecuencias en su diseño e implementación.

Un diagnóstico integral del problema del hambre en México tendría que tomar en cuenta aspectos clave del estado nutricional de la población, por ejemplo, la concentración del problema de desnutrición en la población pobre, rural e indígena; la prevalencia de anemia en todos los niveles socioeconómicos, además de la presencia conjunta de desnutrición y el problema creciente de sobrepeso y obesidad, pues en el origen de estos programas sólo se pensaba en erradicar la desnutrición. Además de un diagnóstico adecuado, una estrategia efectiva tendría que emanar del concepto de seguridad alimentaria, pues éste brinda una perspectiva más integral de los problemas relacionados con la alimentación. Esto implicaría que, más allá del abasto de alimentos, se tomen en cuenta otras dimensiones de la seguridad alimentaria, como la necesidad de garantizar el acceso real a los alimentos, su consumo en condiciones de salud y saneamiento necesarias para su aprovechamiento, y que la presencia de todos estos factores sea estable a lo largo del tiempo.

²⁴ CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012: Resumen ejecutivo, disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Informe%20_Eval_2012_Resumen_Ejecutivo.pdf.

iv. El Programa de Apoyo Alimentario y el componente alimentario del Programa Oportunidades

Esta investigación se concentra en el Programa de Apoyo Alimentario y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. La primera razón, es que los dos programas abordan el problema del hambre del lado de los consumidores, a diferencia del PAR y Liconsa que abordan el problema desde la oferta mediante el abasto de productos y de leche fortificada. Este enfoque común explica que el PAL y el PDHO operen mediante transferencias monetarias a sus beneficiarios, con la diferencia fundamental de que en el caso del PAL son entregas directas y para las titulares del PDHO el apoyo se condiciona a cumplir corresponsabilidades. Como se dijo antes, esto refleja una concepción radicalmente distinta de la pobreza, a pesar de tratarse de dos programas de la misma estrategia de combate al hambre con objetivos similares.

Otra razón para estudiarlos es que son los programas alimentarios con cobertura geográfica más extensa: el PDHO está presente en 97,043 localidades, seguido por el PAL con 54,366.²⁵ Finalmente, cabe señalar que estos programas coexisten en 16,408 localidades, por lo que en muchos casos trabajan con la misma población pobre, pero algunos reciben el apoyo condicionado, mientras quienes no tienen acceso a salud y educación, reciben transferencias directas. Las evaluaciones externas señalan las tensiones que resultan de esta concomitancia.²⁶

B. Origen e historia de los programas

Este apartado describe los antecedentes del PAL y del PDHO, con el propósito de ilustrar, mediante la historia de cada programa, aspectos explicativos de su diseño, implementación y resultados. Si bien el énfasis de esta investigación está puesto en las consecuencias de la definición del problema

²⁵ Diconsa está en un lejano cuarto lugar, atendiendo a 21,420 localidades y Liconsa atiende a 5,352. CONEVAL, *Evaluación Integral*, op.cit., p. 31.

²⁶ *Ibid.*, p.39.

en el resto del diseño y la implementación, en el modelo racionalista del ciclo de política pública el primer paso es la entrada en la agenda. Como se verá en este apartado, el gobierno federal ha tenido programas relacionados con la pobreza alimentaria desde al menos dos décadas antes del inicio de operaciones del PAL y del PDHO, por lo que más allá de hablar de la entrada en la agenda del problema de la pobreza alimentaria, este apartado busca señalar las características de la historia de los programas que tienen consecuencias en su diseño e implementación.

i. Programa de Apoyo Alimentario

Aunque ya antes se habían emprendido programas de combate a la pobreza²⁷, el primer antecedente claro del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) es del sexenio de José López Portillo. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), lanzado en 1980, fue uno de los programas dirigidos a amortiguar los impactos de la crisis agrícola de la segunda mitad de la década de los sesenta.²⁸ Conforme a los primeros estudios, que veían las crisis alimentarias como problemas de abasto, el SAM buscaba ampliar la producción para alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

La población objetivo de este programa estaría constituida por quienes no alcanzaban los requerimientos mínimos de nutrición. Como lo explica Rolando Cordera,

La estrategia del SAM comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentaria, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas

²⁷ Un par de ejemplos son el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) de 1971 y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) de 1977, pero estos programas no tenían objetivos específicos para el tema alimentario, sino de inversión y desarrollo de infraestructura.

²⁸ Rolando Cordera, "La política social moderna: evolución y perspectivas", p. 3, disponible en www.rolandocordera.org.mx.

empresas.²⁹

Para el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid en 1982, México estaba sumido en una severa crisis económica debido a la gran deuda acumulada. El déficit fiscal y la sequía de préstamos del extranjero agravaron la situación. Ante este escenario, se emprendió una reforma estructural de contracción del Estado mexicano con el fin de reducir el gasto público. Esto implicó, entre otras medidas, la privatización de empresas estatales, la liberalización comercial, financiera y de precios, y un cambio estructural en la política social.³⁰

Entre 1983 y 1988 hubo una disminución de 6.2% en el gasto social.³¹ Casi todos los subsidios al consumidor fueron eliminados y los programas de bienestar social como el SAM no corrieron con mejor suerte. El nuevo paradigma requería que el gasto social fuera mucho más eficiente y focalizado, lo que daría origen a políticas como el Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Educación, Salud y Alimentación, que están identificados como antecedentes del programa Oportunidades y de los que hablaré más adelante.

En el sexenio de Vicente Fox, el programa Oportunidades se reconoció como pieza fundamental para el combate a la pobreza.³² Sin embargo, para 2003 era evidente que había un número importante de familias, sobre todo en el ámbito rural, a las que Oportunidades no atendía debido a la falta de cobertura en los servicios de salud y educación.³³ Este contexto marcó la entrada a la agenda del Programa de Apoyo Alimentario, en reconocimiento de la necesidad de lanzar otra

²⁹ Loc. cit.

³⁰ Iliana Yaschine, "The Changing Anti-Poverty Agenda: What Can the Mexican Case Tell Us?", *IDS Bulletin*, Vol. 30(2), p. 48.

³¹ Loc. cit.

³² Presidencia de la República, "Programa Oportunidades, fundamental para el combate a la pobreza: Presidente Vicente Fox", comunicado emitido el 28 de mayo de 2004, disponible en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=8236>.

³³ CEPNA, Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, México, CONEVAL, 2008, p. 5.

política para compensar las limitaciones identificadas en Oportunidades. Durante una conferencia en Los Pinos en mayo del 2003, el presidente Fox anunció el lanzamiento del programa *Pa'quete Alcance*, nombre que meses después se cambiaría a Programa Te Nutre. Aunque no se explicó en detalle cómo funcionaría este programa, se anunció que se le darían 5.4 pesos diarios a las familias carentes de los requisitos mínimos alimentarios y se esperaba que para 2004 se pudiera beneficiar a las 820 mil familias pobres no beneficiarias de Oportunidades.³⁴

Los tropiezos y golpes de timón a lo largo de la historia del programa, serían una constante que persiste aún en la actualidad, a diez años de su lanzamiento. Pareciera que el anuncio presidencial del programa vino mucho antes de que su diseño estuviera terminado, pues durante los meses siguientes hubo varios cambios sustanciales. En un primer momento se anunció que el programa operaría como una modalidad del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones, con la colaboración de LICONSA y DICONSA para aprovechar sus redes de abasto en todo el país.³⁵ Fue entonces cuando se cambió el nombre a programa Te Nutre, incorporando una visión más avanzada de la alimentación, que se proponía promover el consumo de alimentos nutritivos.³⁶

Sin embargo, en 2004 el proyecto se estableció ya no como una modalidad del programa Microrregiones, sino como un programa aparte que estaría a cargo de Diconsa.³⁷ Es importante

³⁴ Universidad Iberoamericana A.C., Estudio de Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V., México, Universidad Iberoamericana, 2006, p.38.

³⁵ El antecedente más directo de DICONSA es la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares (CODISUPO) que en 1964, se transforma en la Compañía Distribuidora de Subsistencias (CODISUCO). En agosto de 1972, se crea la Distribuidora Conasupo (DICONSA) en sustitución de CODISUCO. La modalidad de Abasto Rural del Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural, tuvo como antecedente inmediato al Programa de Abasto Rural, el cual nació originalmente como PROGRAMA CONASUPO COPLAMAR. Dicho Programa se basó en un esquema de corresponsabilidad Gobierno-Comunidad, y se integró a Diconsa a partir del convenio que le dio origen el 20 de noviembre de 1979.

SEDESOL, "Antecedentes del Programa de Abasto Rural", disponible en http://www.diconsa.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=39.

³⁶ Universidad Iberoamericana, *Evaluación externa*, op. cit., p.38.

³⁷ Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), *Programa de Apoyo Alimentario 2009: Evaluaciones, Resultados y Presupuesto 2010*, CEDRSSA, México, 2009, p. 4.

subrayar que en esta primera versión del programa se pensó en dos tipos de apoyos: monetarios y en especie, cualquiera de los dos tendría un valor de 150 pesos. Los apoyos en especie, las llamadas canastas alimentarias, desaparecerían más tarde, con lo que el programa quedaría delineado como un apoyo económico para las familias en condición de pobreza y con acceso limitado a los servicios públicos básicos.

Para el ejercicio fiscal 2008 se fusionaron los dos programas a cargo de DICONSA, creando el Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural.³⁸ Sin embargo, tan sólo un año más tarde se separaron estos dos programas y el PAL se fusionó con el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP). Éste último tuvo un periodo de vida de tan sólo un año y, paradójicamente, había sido creado con el propósito de llevar apoyos alimentarios a las localidades más pequeñas y dispersas del país: aquellas a las que ni Oportunidades, ni siquiera el PAL de Diconsa habían llegado.³⁹

Es de notar este vaivén de programas y el traslape de los esfuerzos en el combate al hambre. El programa Oportunidades se lanzó con la idea de que fuese el brazo fuerte del gobierno federal en el combate a la pobreza, pero tan sólo un año después se creó el PAL, pensado para la población que Oportunidades no podía cubrir. Unos años después se crea el PAAZAP, dirigido a aquellas familias que ni el PAL, ni mucho menos Oportunidades atendían. Finalmente, en 2010, el PAL deja de estar a cargo de DICONSA y pasa a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.⁴⁰

El principal obstáculo para el avance del programa Oportunidades era la falta de cobertura en servicios de educación y salud, aunada a las limitaciones presupuestales. Por esta razón había una

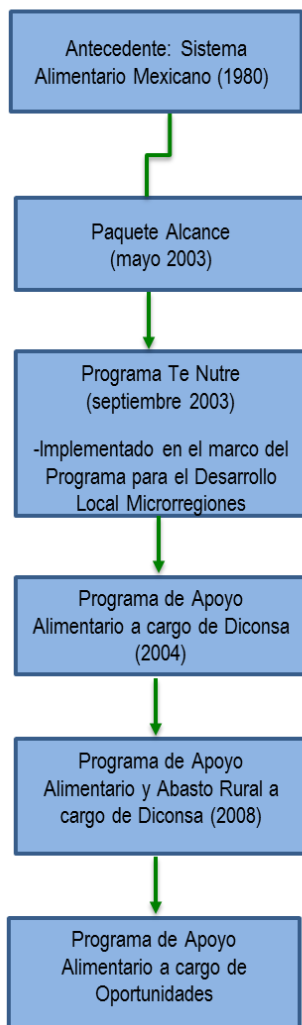
³⁸ SEDESOL, "Antecedentes del Programa de Abasto Rural", disponible en http://www.diconsa.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=39.

³⁹ CEDRSSA, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario 2010.

cantidad importante de familias que, estando en condición de pobreza, no recibían la atención del programa. La creación del PAL fue, en parte, una respuesta a esta falta de oferta de atención social, apoyándose en la red de DICONSA para llegar a esa población desatendida. Sin embargo, había comunidades de difícil acceso a las que el PAL no cubría, por lo cual se creó el PAAZAP, aunque sólo duró un año.

Figura 2. Diagrama de historia del Programa de Apoyo Alimentario



ii. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Tras los agudos impactos de la crisis de los ochenta en la estabilidad económica del país, se instauró un nuevo modelo económico que buscaría sustituir al antiguo Estado de bienestar, con consecuencias sustanciales para la política social del gobierno mexicano. Uno de los principios del

Estado Neoliberal es la reducción del gasto público, por lo que se planteó la necesidad de reducir el presupuesto de los programas sociales focalizando la atención en los más necesitados.⁴¹ El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), pieza clave del sexenio de Carlos Salinas, inauguró en 1988 una nueva era en la política social.

Además de hacer un llamado al cambio de modelo económico, la crisis implicó un replanteamiento de la relación entre Estado y sociedad: se anunciaba el fin de la política social paternalista, por lo menos en el discurso.⁴² En ese marco, el Pronasol se propuso ser un esfuerzo conjunto entre sociedad y gobierno. Además, a diferencia de los programas anteriores fuertemente centralizados, el Pronasol involucraría a los tres niveles de gobierno.

La población objetivo del programa eran indígenas, campesinos y población urbana que había quedado excluida de la política social por el ajuste económico. El programa se diseñó con una amplia gama de áreas de atención: alimentación, tenencia de la tierra, vivienda, educación, salud e infraestructura agropecuaria.⁴³ Las actividades del programa eran fundamentalmente de inversión social; se diseñaron proyectos de inversión recuperables con la idea de evitar que los recursos pasaran por el filtro de las grandes burocracias.⁴⁴ Como lo explica Rolando Cordera:

Los retos eran considerables: a los rezagos de los grupos tradicionalmente más vulnerables se sumaban ahora los de grandes contingentes de población que habían dejado de ser atendidos por la política social

⁴¹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Los programas de abasto social en México: abasto social de leche y tortilla*, México, CESOP, 2004, p. 13.

⁴² "El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo que suplanta esfuerzos o inhibe el carácter; hoy la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado y la sociedad.", discurso de toma de posesión presidencial de Carlos Salinas, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988_67/Discurso_de_Toma_de_Posei_n_de_Carlos_Salinas_de__74.shtml.

⁴³ Freddy Mariñez Navarro, "De Progres a Contigo: ¿una nueva gestión pública de lo social?", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002, p. 2, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043321.pdf>.

⁴⁴ Rolando Cordera, *op. cit.*, pp. 4-5.

en años anteriores; a la necesidad de construir espacios educativos, sistemas de agua potable y alcantarillado y de ampliar la infraestructura sanitaria se adicionó la urgencia de rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura que había sido relegada durante la crisis; a las demandas de nuevas carreteras se agregaron los reclamos por dar mantenimiento y rehabilitar a las ya existentes.⁴⁵

Ante la magnitud de la tarea, el Pronasol se propuso dar mayor participación tanto a la sociedad como a los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, el programa “desconcentró sin descentralizar la administración y toma de decisiones en la política social, generando un problema, por una parte, de ausencia participativa y, por otra, de gestión pública de las políticas sociales que tuvieron como resultado el alimentar a toda una generación de pobres que se hicieron dependientes estructurales de éstas [...]”.⁴⁶ Más allá de las intenciones que se plantearon en el papel, el programa operó con la misma lógica de relaciones clientelares de los programas previos a la crisis, estableciendo un vínculo directo entre el gobierno central y los beneficiarios. En esta lógica era difícil que hubiera avances en el desarrollo social participativo, pues las acciones del programa se percibían como concesiones a cambio de lealtad política.

La adopción del nuevo paradigma no representó un cambio súbito en la acción del gobierno, sino que la política social era una combinación de programas diseñados con los nuevos principios y otros programas e instituciones que operaban según el modelo anterior de estado benefactor.⁴⁷ El clientelismo político, que caracterizó al Estado de bienestar en toda América Latina e incluso impidió que el modelo se desarrollara completamente⁴⁸, continuó marcando el paso de la política social en los primeros años de la era neoliberal.

⁴⁵ Loc. cit.

⁴⁶ Mariñez, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁷ Emilio Duhau, “Política social, pobreza y focalización en torno al programa de educación, salud y alimentación”, en: Alicia Ziccardi (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, 2001, p. 313.

⁴⁸ Cordera, *op. cit.*, p.5.

Una vez más, la política social cambiaría como reacción a la danza de las variables macroeconómicas. Esta vez se trató de la crisis económica conocida como “Tequilazo”, que se produjo a partir de la devaluación del peso mexicano en 1994. En ese contexto, el presidente Ernesto Zedillo encargó a Santiago Levy diseñar un programa de combate a la pobreza extrema.⁴⁹ Así, en 1997, el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) sustituyó al Pronasol.

El cambio en la estrategia de lucha contra la pobreza fue sustancial. El Pronasol estaba pensado como una fuente de inversiones productivas, sobre todo en infraestructura. En contraste, Progresá se planteó como un sistema de acciones dirigidas a desarrollar las capacidades individuales, con la idea de que los beneficiarios superasen la condición de pobreza. La idea detrás del nuevo programa era que la pobreza debía combatirse mediante mecanismos orientados a habilitar a los pobres para ser productivos⁵⁰; es decir, brindarles oportunidades de desarrollo sin que cayeran en la dependencia de los apoyos sociales.

Con este cambio se buscaba asegurar más eficiencia y transparencia en el gasto además de responder a las críticas a Pronasol que lo veían como un instrumento de manipulación clientelar y electoral.⁵¹ Pero más allá de eso, Progresá introdujo ideas novedosas sobre el desarrollo social: primero, la condicionalidad de los apoyos; segundo, sería la familia y ya no la comunidad la unidad de intervención; tercero, las madres de familia serían las beneficiarias titulares; cuarto, el apoyo sería monetario y no en especie; quinto, los apoyos se distribuirían a través de agencias financieras para evitar su uso político- electoral; sexto, se le dio una importancia sin precedentes a la evaluación del programa, no sólo mediante procesos internos, sino también mediante valoraciones externas;

⁴⁹ Peter Bate, “La historia detrás de Oportunidades”, *BID América: Revista del Banco Interamericano de Desarrollo*, disponible en <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3050>. Como apunta el autor, la paternidad del programa fue compartida entre el economista Santiago Levy y el demógrafo José Gómez de León.

⁵⁰ Duhau, *op. cit.*, p. 316.

⁵¹ CESOP, *op. cit.*, p. 13.

séptimo, fue el primer programa con un mecanismo efectivo de focalización, primero por localidad y luego por familia. Estos rasgos distintivos del diseño del programa se analizarán con mayor detenimiento en el capítulo tercero.

La responsable del programa era la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Coordinación Nacional de Progresá, pero en la implementación participaban también las secretarías de Salud y Educación Pública, y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Los gobiernos estatales se encargaban de los servicios de salud y educación, y también apoyaban las autoridades municipales.

Prueba de los buenos resultados del programa es que continuó durante el sexenio de Vicente Fox, a pesar de que, tradicionalmente, la entrada de una nueva administración hubiese significado la desaparición de los programas de la anterior. Además, esta vez no sólo cambió el presidente y su equipo de gobierno, sino también el partido político en el poder. Otra prueba de los buenos resultados obtenidos fue que, en 2002, el Banco Interamericano de Desarrollo otorgó al programa el préstamo más grande de su historia hasta ese momento: mil millones de dólares.⁵² Progresá se estableció como un referente para la implementación de proyectos similares en países de América Latina y el mundo.⁵³

Si bien el programa tuvo resultados positivos, también recibió fuertes críticas relacionadas con su implementación. Una de ellas tuvo que ver con las fallas en el proceso de focalización, pues había algunas familias incorporadas que contaban con ingresos superiores a lo establecido y muchas familias debajo de la línea de pobreza extrema que no eran atendidas.⁵⁴ Otras preocupaciones eran sobre cómo blindar el programa ante malos usos con fines político-electoralés y la necesidad de

⁵² Banco Interamericano de Desarrollo, Comunicado de prensa del 16 de enero de 2002, disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2002-01-16/bid-aprueba-mayor-prestamo-para-mexico-1000-millones-de-dolares-para-expansion-de-programa-progresá-contra-la-pobreza,55.html>.

⁵³ Peter Bate, art. cit.

⁵⁴ Carola Conde Bonfil, Oportunidades: el nuevo programa de combate a la pobreza, UNAM, disponible en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/109/.../art4.pdf.

ampliar de manera sustantiva la cobertura del programa.⁵⁵

El presidente Vicente Fox anunció el cambio de nombre de Progres a Oportunidades en el año 2002. Además de buscar desmarcar al programa y sus resultados del sexenio anterior, el nuevo nombre trajo consigo una serie de cambios. Para Felipe Hevia, el cambio de Progres a Oportunidades constituye un “ejemplo paradigmático del sistema de cambios incrementales propuesto por Lindblom”.⁵⁶ Los principales cambios al programa fueron ampliar la cobertura y aumentar sus beneficios (componentes). En el primer año del sexenio de Vicente Fox se amplió la cobertura en 750 mil familias y en el segundo año se sumaron 1 millón más, además, se duplicó el presupuesto. Se planteó el objetivo de atender a 4.2 millones de familias para 2002.⁵⁷

En 2002 se introdujeron diversas acciones en los ejes de salud y educación: el apoyo educativo cubriría hasta educación media superior, y se ampliaron las acciones de salud dirigidas a jóvenes para incluir pláticas sobre sexualidad, drogadicción y violencia intrafamiliar.⁵⁸ Además, se estableció el propósito de mejorar los servicios de salud y educación mediante creación de infraestructura, impulsar la calidad educativa y garantizar el abasto de medicamentos.⁵⁹ En 2003 se añadió el componente Jóvenes con Oportunidades, que es un apoyo por cada año escolar terminado, de tercero de secundaria a tercero de preparatoria.⁶⁰

⁵⁵ Felipe Hevia de la Jara, “De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Sociológica*, año 24, núm. 70, p. 53.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 46.

⁵⁷ Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, *Sin herencia de pobreza. El programa Progres- Oportunidades de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 101.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 177.

⁵⁹ Carola Conde, *op. cit.*, pp. 62-63.

⁶⁰ Levy y Rodríguez, *op. cit.*, p. 178.

II. FACTORES DEL DISEÑO Y DE LA IMPLEMENTACIÓN QUE INFLUYEN EN EL ÉXITO O FRACASO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez descrito el panorama de la pobreza alimentaria en México y las características generales de los programas alimentarios, este capítulo expone las herramientas teóricas con las que se analizarán el Programa de Apoyo Alimentario y el componente alimentario del programa Oportunidades. El marco teórico de esta investigación revisa la teoría sobre el diseño y la implementación de políticas públicas para identificar qué variables son útiles en el análisis de cada una de estas etapas. Luis F. Aguilar distingue dos perspectivas para explicar el éxito o fracaso de las políticas públicas: una política y otra administrativa; la primera hace énfasis en el diseño de la política y la segunda se concentra en el proceso de implementación.⁶¹ Es así como divido este segundo capítulo, primero hablaré de los criterios que se pueden utilizar para valorar la solidez del diseño de una política. En la segunda parte, reviso la literatura sobre implementación para vislumbrar criterios de éxito o fracaso en esa fase del ciclo de la política pública.

Es importante señalar que el proceso o ciclo de las políticas públicas, que incluye al menos las fases de selección del problema, diseño, implementación y evaluación, es una herramienta analítica. En la práctica estos pasos suceden de manera desordenada o simultánea, pero examinar los programas de acuerdo con este esquema ayuda a identificar las dificultades específicas que se presentan durante su periodo de vida. De igual manera, las variables identificadas como útiles para el análisis del diseño y la implementación tienen el objetivo de estructurar la investigación, y separar los factores de éxito o fracaso de las políticas para entenderlos mejor.

A. La perspectiva política: el diseño de las políticas

En la perspectiva política se señala al diseño de la política pública como el origen de su éxito o

⁶¹ Luis F. Aguilar, *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1996, p. 33.

fracaso. Weimer y Vining retoman el modelo racionalista de análisis de políticas y lo dividen en análisis del problema y análisis de la solución. El análisis del problema corresponde al diseño de la política e incluye tres pasos: entendimiento del problema, elección de objetivos y selección del método de solución.⁶² Estas tres fases constituyen las variables para el análisis del diseño en el capítulo III.

La comprensión del problema tiene una importancia innegable para el éxito de la política. Más allá de la noción básica de que una situación es problemática y requiere una solución, es necesario que el diseño de una política pública parta de una definición precisa del problema. La situación problemática se manifiesta mediante una serie de síntomas, mientras que el trabajo del analista de políticas es identificar sus causas subyacentes.⁶³ Mauricio Merino llama a la definición del problema el “mapa de ruta”, a partir del cual se diseña el “plan de acción”, que es la estrategia para solucionar el problema.⁶⁴

La definición del problema no es un asunto puramente técnico u objetivo, es un ejercicio argumentativo. Los problemas públicos tienen “una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No hay problemas ‘en sí’, no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas de la realidad”.⁶⁵ Si los problemas públicos se crean, la definición del problema se entiende como una afirmación política, pues el analista tiene que tratar de conciliar las visiones de los distintos grupos y actores involucrados, y en última instancia privilegiar una perspectiva sobre las demás.

Los problemas públicos son, entonces, construcciones que modifican el mapa de intereses e implican pérdidas y ganancias para distintos actores, por lo cual deben justificarse. Giandomenico

⁶² David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis* (5ª edición), Estados Unidos, Pearson, 2011, p. 345.

⁶³ Loc. cit.

⁶⁴ Mauricio Merino, *La Importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas*, op. cit..

⁶⁵ Luis F. Aguilar, “Estudio Introdutorio” en Luis F. Aguilar (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit., p. 57.

Majone explica la relevancia de construir argumentos que justifiquen y sirvan de núcleo a las políticas, para persuadir al público y asegurar la congruencia en la formulación. En una analogía acertada, Majone escribió que “el analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado –un especialista en argumentos legales- que a un ingeniero o científico”.⁶⁶

Majone propone un modelo de análisis de políticas como construcción de argumentos, en oposición al enfoque que él llama “decisionista”. Éste último supone, a partir de las teorías microeconómica y de elección racional, que, ante un problema público, una vez establecidos los objetivos, se identifican las alternativas de acción para alcanzarlos, se analizan sus consecuencias y se selecciona la que maximiza el beneficio neto.⁶⁷ La principal limitación de este enfoque es negar la dimensión política de la formulación de políticas, proponiendo que para resolver problemas públicos basta poner en práctica la racionalidad en términos instrumentales, lo cual supone contar con información completa y uniformidad de intereses.

Estos supuestos no se cumplen en la práctica, por lo cual, lejos de buscar encontrar la solución científicamente *correcta* a los problemas públicos, la propuesta de Majone es que el análisis de políticas debe demostrar la capacidad de proveer razones *aceptables* para las decisiones y acciones.⁶⁸ Dada la imposibilidad de identificar causas únicas para los fenómenos sociales, los analistas buscan más bien seleccionar *explicaciones causales*, que se originan en teorías de entrada.⁶⁹ Así, las dos funciones principales de la definición del problema son: justificar la política, y establecer los valores y las teorías que la cimientan.

Si la formulación de políticas no es un ejercicio científico, lo que guía las decisiones en todos

⁶⁶ Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 57.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 47.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 59.

⁶⁹ Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos.*, México, CIDE, 2013, p. 127.

los pasos del proceso es el sistema de valores o teoría de respaldo. Para identificar cuáles son esos valores, Merino hace un llamado a incorporar la ética al análisis de políticas públicas. Uno de los momentos en que aflora la parte ética de la política pública es precisamente durante la selección de una teoría para definir el problema.⁷⁰

Majone hace una distinción entre el núcleo y la periferia de las políticas; elementos como los valores subyacentes, supuestos y objetivos conforman el núcleo, mientras que en la periferia se encuentran las actividades administrativas concretas que ponen en práctica los principios del núcleo.⁷¹ La periferia es la parte flexible de las políticas que le da adaptabilidad al contexto específico. El núcleo, por su parte, le da continuidad, pero sobre todo coherencia, pues representa una guía para las decisiones y pasos subsecuentes.

Así, la importancia de la definición del problema radica en ser el punto de partida en la formulación de políticas, elemento fundamental del núcleo y, como tal, determina en buena medida las siguientes etapas de su desarrollo. “Una definición clara, congruente y coherente de los problemas públicos es el eje rector que otorga estabilidad a las políticas en cada una de las etapas de su ciclo”.⁷² Es por eso que en esta investigación se le da especial énfasis a dilucidar cuáles son los principios, cuál es la teoría que sustenta los dos programas analizados.

El segundo punto del análisis del diseño es definir los objetivos de las políticas, que consiste en determinar a dónde se quiere llegar en la modificación del *statu quo* que se considera problemático; es decir, qué resultado específico se desea producir con la intervención del Estado.⁷³ Weimer y Vining señalan que los objetivos de políticas a menudo son múltiples y vagos, además, están en conflicto entre sí. Es frecuente encontrar objetivos desmesuradamente ambiciosos, sobre

⁷⁰ Mauricio Merino, *La Importancia de la ética*, op. cit., p. 34.

⁷¹ Majone, op. cit., p. 196-197.

⁷² Mauricio Merino, *Políticas públicas*, op. cit., p.119.

⁷³ *Ibid.*, p. 122.

todo en la planeación a nivel federal. Según Aguilar, pareciera que las metas concretas son subvaloradas y se busca que cada política constituya una innovación que transforme a la sociedad.⁷⁴ Así, los objetivos planteados terminan por ser imprecisos y no necesariamente corresponden a la definición del problema previa.

Lo deseable es que los objetivos se deriven lógicamente de la definición del problema presentada, pues ambos forman parte del núcleo de la política. En esta segunda etapa del diseño, Weimer y Vining advierten que es inevitable ser normativo, en el sentido de que el analista tiene que decidir qué es lo que la política debería alcanzar. Los autores distinguen entre objetivos sustantivos y objetivos instrumentales. Los primeros se relacionan con los valores que detenta la política y, por lo tanto, se identifican en los objetivos más generales, mientras que los objetivos instrumentales son las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos sustantivos. En términos de marco lógico se puede identificar los objetivos sustantivos con el propósito de la política y los instrumentales con los componentes.

En una política pública coherente, el mapa de ruta ya vislumbra y acota las alternativas para abordar el problema identificado. Para analizar si la estrategia seleccionada es la más adecuada para resolver el problema es útil pensar qué otras alternativas de acción se han empleado y en sus resultados. En este último punto del análisis del diseño de los programas revisaré brevemente las experiencias de otros países en condiciones similares a las de México. El objetivo para el análisis de esta tercera variable del diseño es identificar qué teorías subyacen en las políticas alimentarias de los países que se comparan con el caso mexicano.

Si bien la toma de decisiones, en concreto el diseño de las políticas públicas, a menudo se lleva a cabo en la cúspide de la administración, es evidente que ahí no termina la travesía de la

⁷⁴ Aguilar, *La implementación*, op. cit., p. 38

acción gubernamental. Más allá del proceso de decisión está la implementación, y en ella intervienen organizaciones y actores públicos y privados, cada uno con intereses propios. Tomando en cuenta esto, la perspectiva que busca explicar los resultados de las políticas públicas, la administrativa o burocrática, considera que los defectos y los fracasos de las políticas tienen que ver con su implementación.

B. La perspectiva administrativa: la implementación de las políticas

Pressman y Wildavsky fueron los primeros en delimitar el campo de estudio de la implementación para separar los factores de fracaso de las políticas relacionadas con el diseño de aquellos relacionados con la instrumentación.⁷⁵ Para ellos, cuando las fallas de un programa se relacionan con la implementación, si bien no siempre es el caso, es desconcertante porque otros factores decisivos para el buen funcionamiento, los relacionados con el diseño, sí estuvieron presentes. Es así como se reivindica ese espacio olvidado entre la decisión y sus efectos, “entre la declaración de intenciones y la declaración de resultados”.⁷⁶

Los análisis que han estudiado las dificultades de la implementación se pueden dividir en dos corrientes: la visión desde arriba (*top-down*) y la visión desde abajo (*bottom-up*). La primera es una visión jerárquica y en términos generales supone que las fallas en la implementación se deben a la dificultad de que los funcionarios públicos a lo largo del escalafón sigan lo predispuesto en el diseño de la política. En ese sentido, este enfoque está alineado con la perspectiva política del funcionamiento de programas públicos, pues pone el énfasis en el diseño. En contraste, la visión desde abajo concuerda con la perspectiva administrativa, pues subraya la importancia de los actores más cercanos al problema; es decir, los funcionarios que día a día tratan directamente con el público

⁷⁵ Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación*, op. cit.

⁷⁶ Aguilar, *La implementación*, op. cit., p. 44.

usuario.

En la perspectiva política, se considera que el problema reside en la falta de control de los planeadores de la política sobre el personal que la implementa, por lo que algunos autores (Bardach, Pressman y Wildavsky) recomendaban el aumento de mecanismos de control del personal directivo sobre el personal operativo (reglamentos, incentivos, sanciones). De esta manera, después de estudiar las complejidades de la implementación, algunos de estos análisis regresan la atención al diseño, pues proponen asegurar desde la formulación inicial que las pautas se cumplirán adecuadamente hasta el final de la cadena administrativa. En otras palabras, se subraya que “las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación inicial de la política”.⁷⁷

Sin embargo, no todas las propuestas emanadas de esta visión están encaminadas a hacer más rígida la jerarquía administrativa. Siguiendo la clasificación de Schneider e Ingram, hay tres tipos de instrumentos de política que se pueden incluir en el diseño para facilitar la instrumentación.⁷⁸ El primero son las herramientas prescriptivas como el establecimiento de reglamentos muy detallados para la operación de las políticas. El segundo tipo es la capacitación de funcionarios que, como apunta Peter May, se complementa con fomentar el compromiso que tienen los actores con los objetivos principales de la política.⁷⁹ El tercer tipo son los instrumentos que moldean la conducta de los actores involucrados en la implementación, por ejemplo, incentivos y sanciones.

El enfoque jerárquico o político se concentra en el cumplimiento al pie de la letra de lo estipulado en el diseño de la política. En contraste, el enfoque administrativo en el contexto local,

⁷⁷ Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, “La complejidad de la acción conjunta” en *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, cit. por Aguilar, *La implementación*, op. cit., p. 59.

⁷⁸ Anne L. Schneider y Helen Ingram, *Policy Design for Democracy*, Kansas, University of Kansas Press, 1997, cit. por Peter J. May, “Policy Design and Implementation” en B. Guy Peters y Jon Pierre, *Handbook of public administration*, Gran Bretaña, Sage, 2003, p. 225.

⁷⁹ Peter J. May, op. cit., p. 229.

enfatisa la importancia de los resultados, más que del proceso y la obediencia, afirmando que “la implementación debería ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local”.⁸⁰ Lipsky va más allá, afirmando que, debido a la discrecionalidad en el contacto entre los funcionarios operativos y los ciudadanos y a la necesidad de adaptar las políticas al contexto local, “las decisiones que toman los burócratas a nivel de calle, las rutinas que establecen y los medios que inventan para lidiar con las incertidumbres y presiones de su trabajo se convierten en la política pública que efectivamente se implementa”.⁸¹ Reconciliando ambos enfoques, David Weimer y Aidan Vining identifican tres grandes factores en la implementación que afectan el éxito o fracaso de una política pública: la lógica, las características del personal y la naturaleza de la cooperación requerida.⁸²

i. Lógica de la política pública

Pressman y Wildavsky fueron pioneros en proponer una definición formalizada de la política como teoría o hipótesis causal, lo que marcaría la pauta para la gran importancia que se le da a la lógica en el diseño de la política en los estudios sobre implementación.⁸³ Los autores proponen que la política pública establece una formulación del tipo “si X, entonces Y”, por ejemplo “si se regula la circulación de vehículos, entonces habrá menor contaminación del aire”. La teoría de cambio del programa es donde se establecen los vínculos causales entre las acciones del programa y los resultados esperados.

⁸⁰ Williams, 1975, p. 843, cit. por Aguilar, *op. cit.*, p. 82.

⁸¹ Lipsky, 1980, cit. por David Laws y Maarten Hajer, “Policy in Practice” en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 411.

⁸² David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, New Jersey, Prentice Hall, 2005 (4ª ed.), p. 275. Cabe señalar que en la edición 2011 de *Policy Analysis*, Weimer y Vining agregan una variable de análisis: incentivos a la implementación. Para propósitos de esta tesis el tema de incentivos se analiza como parte de la variable de cooperación requerida.

⁸³ Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, “La complejidad de la acción conjunta”, en *Implementación*, *op. cit.*, cit. por Aguilar, *La implementación*, *op. cit.*, p. 44.

Una política es ilógica si no consiste de una cadena de conductas que lleven a los resultados esperados.⁸⁴ Consecuentemente, en este punto del análisis, hay que preguntarse si la serie de procesos y actividades del programa es coherente con la definición del problema y los objetivos planteados. Esto ya se habrá estudiado como parte del análisis del diseño, pero es posible que el estudio de la implementación de las políticas (por ejemplo, las entrevistas a funcionarios) revele nuevos apuntes sobre el diseño que no se hayan identificado en la revisión de la normatividad.

ii. Características del personal

En la perspectiva administrativa, se invita a revalorar el papel de los funcionarios operativos, a los que Lipsky llama funcionarios a nivel de calle, pues se considera que los actores más relevantes son aquellos en contacto directo con el usuario. Para Lipsky, los funcionarios de ventanilla rediseñan la política pública gracias al margen de discrecionalidad que tienen cuando entregan los bienes o servicios del programa y a la necesidad de adaptar los lineamientos de la política a situaciones específicas. Por esta razón, algunos autores se opusieron a la visión de la implementación como un conjunto ordenado de relaciones de autoridad, considerando que, cuanto más se intente gobernar el proceso de implementación con instrumentos convencionales de control jerárquico, menos posible es lograrlo.⁸⁵ Autores como Walter Williams pusieron el énfasis en la implementación en campo (*field implementation*), que subraya la importancia de las oficinas locales y los funcionarios que tienen contacto directo con el público.⁸⁶

Desde luego, la percepción de los ciudadanos sobre la política no se define por la formulación, sino por su experiencia en el contacto con servidores públicos.⁸⁷ Por esa razón, vale la

⁸⁴ Weimer y Vining, *op. cit.*, p. 276.

⁸⁵ Elmore, 1979, p. 608, cit. por, Aguilar, *op. cit.*, pp. 80- 81.

⁸⁶ Aguilar, *La implementación*, *op. cit.*, p. 81

⁸⁷ Soren C. Winter, "Introduction" en B. Guy Peters y Jon Pierre, *Handbook of public administration*, Gran

pena dotar a la política de cierta flexibilidad para adaptarse al contexto local, así se reconoce la importancia de la experiencia de los implementadores finales. Además, un margen de flexibilidad facilita el compromiso con los objetivos generales, pues la política en su conjunto no queda vista como una imposición de la autoridad central.

El estudio de Martha Derthick sobre una política urbana del gobierno de Estados Unidos para construir ciudades modelo cerca de áreas metropolitanas en la década de los sesenta presenta un argumento sólido a favor de la adaptabilidad de la política al contexto local. El argumento de la autora es que el programa *New Towns In-Town* fracasó principalmente por la “limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y su tendencia a proyectar metas ideales”.⁸⁸ En este estudio se argumentó que la falla en la implementación fue una falta de control de la administración federal sobre las locales.

La falta de coordinación entre niveles de gobierno ya se había identificado como un problema durante la fase de diseño, concretamente para la definición de los objetivos pues, como se dijo antes, suelen ser poco realistas. Esta distancia también es un problema en la etapa de la implementación.

En palabras de Derthick:

“Su separación de la política y la administración locales ha permitido que los políticos federales tiendan a formular objetivos ideales e innovadores. [...] Ellos son libres, mucho más libres que las autoridades locales para ponerse públicamente del lado del progreso y de los grandes principios. No teniendo que decidir ordinariamente sobre casos concretos, no tienen tampoco por qué hacer los compromisos que los casos singulares implican. Más lejos están de la casuística y más capaces son de principios”.⁸⁹

Derthick habla de control de los funcionarios federales sobre los locales, lo que parece evocar la perspectiva política de la implementación, pero su visión no es la de una jerarquía inflexible. Para

Bretaña, Sage, 2003, p. 209.

⁸⁸ Martha Derthick, *New Towns in Town*, Washington, D.C., Urban Institute, 1972, cit. por Aguilar, *La implementación*, op. cit., pp. 37-40.

⁸⁹ *Loc. cit.*

remediar este distanciamiento entre gobierno central y contexto local, la autora propone dotar a las políticas de cierta capacidad de adaptación al ámbito local. Así, el gobierno federal sería capaz de proponer medidas ambiciosas e innovadoras y el gobierno local las adaptaría con el conocimiento de sus necesidades particulares y los intereses políticos en juego. Como señala Aguilar, la contribución fundamental del análisis de Derthick es enfrentarse a una duda irresuelta en la teoría política: “cómo reconciliar en el proceso de gobierno los ideales abstractos y los intereses tangibles”.⁹⁰ Así, resulta relevante analizar con qué capacitación, recursos y nivel de compromiso cuentan los funcionarios que implementan la política para desempeñar su labor y el nivel de adaptabilidad de la política al contexto local.

iii. Naturaleza de la cooperación requerida

Como ya se dijo, se hace política cuando se implementa una decisión dado que hay un juego de intereses que, de ser ignorado, puede condenar la política al fracaso. Pressman y Wildavsky subrayaron la dificultad de lograr que los diferentes actores involucrados en el funcionamiento de una política actúen de manera coordinada; lo llamaron la complejidad de la acción conjunta. Como lo explica Guy Peters, la preocupación por la coordinación se refiere a la “necesidad de que las diversas organizaciones, públicas y privadas, encargadas de realizar el trabajo de una política pública trabajen juntas para no caer en la redundancia o en vacíos de servicios”.⁹¹

La complejidad de la acción conjunta se divide en dos factores: la multiplicidad de actores, y la multiplicidad de puntos de decisión y aprobación.⁹² El problema con la multiplicidad de participantes y perspectivas tiene que ver con que en la implementación de una política intervienen,

⁹⁰ *Loc. cit.*

⁹¹ B. Guy Peters, *Managing Horizontal Government*, Canadá, Canadian Centre for Management Development, 1998, p. 5.

⁹² Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, “Complejidad de la acción conjunta” en *Implementación*, *op. cit.*, pp. 171-206.

necesariamente, diferentes individuos y organizaciones, tanto gubernamentales como civiles, cada uno con intereses, recursos, preferencias y distintos grados de compromiso. Sería un error pensar que los participantes en un programa pueden operar de manera unívoca: unos encontrarán ciertas actividades más urgentes que otras, valorarán alguno de los objetivos perseguidos como más importante que los demás y, en definitiva, no todos participarán con el mismo nivel de compromiso. La multiplicidad de puntos de decisión y aprobación plantea la necesidad de tomar decisiones conjuntas y construir un consenso entre los actores participantes, que se presentará más de una vez a lo largo del proceso de implementación.⁹³ Eugene Bardach también señaló las complejidades de lo que llama el juego de la implementación y sugirió que para lograr que los actores con prioridades distintas cooperen. Son necesarias la persuasión y la negociación.⁹⁴

Para Bardach, hay cuatro tipos de efectos adversos del juego de la implementación: (1) el desvío de recursos, especialmente de dinero, (2) la distorsión de los objetivos de la política, (3) los dilemas de administración y (4) la disipación de energías personales y políticas en juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa.⁹⁵ El primer punto se refiere a cualquier tipo de uso indebido de los recursos públicos; el segundo punto, la distorsión de objetivos, puede suceder sobre todo si éstos son poco claros; los dilemas de administración se presentan, por ejemplo, en la resistencia burocrática a cumplir con ciertas responsabilidades y la tendencia a evadir reglas. Finalmente, la última categoría se refiere a dinámicas del juego político que representan un desperdicio de tiempo y esfuerzo, como la actitud de “no es mi problema”.

Bardach propone algunas estrategias como colocar incentivos o establecer instrumentos de control para que el juego de la negociación entre actores sea más fluido y, de esta forma, evitar

⁹³ Aguilar, *La implementación*, op. cit., pp. 51-52.

⁹⁴ Bardach, *El juego de la implementación*, p. 37, cit. por Aguilar, op. cit., p. 62.

⁹⁵ *Ibid.*, cit. por Aguilar, *Implementación*, op. cit., p. 64.

retrasos exagerados en la implementación e incluso el fracaso de la política.⁹⁶ No resulta extraño que el autor sugiera formas de facilitar el juego entre actores, pero llama la atención que afirme que para aplicar estas estrategias se requiere de una figura de autoridad (*fixer*) con el capital político y habilidad para reparar estas dinámicas. En palabras de Aguilar “[...] lo que se deja entre líneas es la idea de que la implementación exitosa depende de un gran hombre político más que de un buen análisis y de un servicio público responsable”.⁹⁷

Weimer y Vining le dan otra interpretación al papel del *fixer*, subrayando su utilidad para ajustar las políticas planeadas de manera centralizada al contexto local.⁹⁸ El *fixer*, ya no sería entonces una suerte de negociador político (*political broker*), sino alguien con amplio conocimiento del contexto local y, por ende, con capacidad de sugerir adaptaciones al diseño general del programa. La lección más importante a partir de las ideas de Bardach es que el juego político en la implementación y las posibles trabas que éste presente para obtener resultados positivos deben calcularse desde el diseño de la política pública y ser un insumo en la toma de decisiones.

Peters identifica tres enfoques para entender los problemas de coordinación: el de jerarquía, el del mercado y el de redes. El primero está en línea con la corriente de visión desde arriba de la implementación, pues considera que, para lograr la cooperación en el gobierno, los directivos en la cúspide deben tomar la iniciativa. Sin embargo, se reconoce que probablemente sería difícil llevar a cabo esta iniciativa debido a la resistencia de las diversas agencias gubernamentales a someterse a un sistema más centralizado.⁹⁹ El enfoque del mercado coincide con las ideas de Bardach y propone que la cooperación se alcance mediante la negociación entre actores. Finalmente, el enfoque de la coordinación mediante redes indica que la interacción adecuada “depende del interés y compromiso

⁹⁶ Aguilar, *La implementación*, *op. cit.*, pp. 72-73.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 77.

⁹⁸ Weimer y Vining, *op. cit.*, p. 279.

⁹⁹ Guy Peters, *op. cit.*, p. 18.

de los individuos en un grupo, la mayoría de los cuales quiere hacer su trabajo lo mejor posible”.¹⁰⁰ Aquí habría que recordar las lecciones aprendidas de Pressman y Wildavsky: no todos los individuos cooperarán en la misma medida, pues en definitiva no todos tienen el mismo nivel de compromiso. Como el mismo Peters apunta, “[...] la coordinación puede lograrse sin mecanismos especiales si hay voluntad para coordinarse, pero ningún mecanismo será suficiente si la voluntad está ausente”.¹⁰¹

Merino llama a la implementación el “campo de batalla” y señala que también en ella aflora la parte ética de la política pública. Una política coherente debería reflejar en la implementación el mismo conjunto de valores que se establecieron en la definición del problema y se sostuvieron en la selección de la estrategia. Pero el autor advierte sobre los riesgos que se enfrentan en la interacción de normas, actores y procedimientos.¹⁰² Dos de estos riesgos son “la trampa de los procedimientos” y la discrecionalidad, que corresponden respectivamente a las preocupaciones del enfoque político y administrativo. Se sucumbe al primero de los riesgos cuando las rutinas burocráticas inerciales prevalecen sobre los objetivos de la política. Por su parte, el riesgo de que los funcionarios implementadores actúen con excesiva discrecionalidad aumenta conforme más actores se involucren en el desempeño de la política y mayor necesidad haya de construir acuerdos. Estos dos riesgos son extremos opuestos, si se busca reglamentar detalladamente de modo que se limite al máximo la discrecionalidad de los funcionarios se corre el riesgo de caer en la trampa de los procedimientos, pero la ausencia de reglas básicas claras puede llevar a que la política sea secuestrada por la discrecionalidad de funcionarios y actores involucrados. En esta última variable de análisis de la implementación es relevante observar cuál es la capacidad y la voluntad de los actores involucrados de cooperar y cómo afecta el funcionamiento de los programas.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 52.

¹⁰² Merino, “La importancia de la ética”, art. cit., p. 47.

Recapitulando, son tres las variables de éxito o fracaso de una política útiles para el análisis del diseño y tres para la implementación. Las del diseño son la identificación del problema, la definición de objetivos y la selección de alternativa. Las variables para el análisis de la implementación son lógica del programa, características del personal y lógica de la cooperación requerida. El siguiente capítulo está dedicado al análisis del diseño de ambos programas, en donde, como ya se dijo antes, se hace énfasis particular en la relevancia de la definición del problema y sus consecuencias en el resto del diseño y en la implementación. Posteriormente, el cuarto capítulo está dedicado al análisis de la implementación de los programas.

III. LOS EFECTOS DE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA

Como se vio en el capítulo anterior, la coherencia de una política pública es esencial para establecer un vínculo entre la acción del gobierno, los valores que la respaldan y los resultados esperados. Un elemento clave en dar esa coherencia es la definición del problema, que implica seleccionar la teoría de entrada e identificar los valores que subyacen detrás de ella, pues esto constituye el eje rector de la política. En este capítulo, el énfasis está en dilucidar qué teorías sirven de base a cada uno de los programas estudiados para definir el problema y cómo se reflejan esos principios en las otras dos variables del diseño: la definición de objetivos y la selección de alternativas.

Para ello, se examinan tres distintas visiones de pobreza: de ingresos, capital humano y capacidades y se identifica cuáles corresponden al Programa de Apoyo Alimentario y al componente alimentario del programa Oportunidades. Posteriormente, con una revisión de las Reglas de Operación hasta 2012, presento un análisis de la selección de objetivos y su congruencia con las teorías identificadas para cada programa. Finalmente, la selección de alternativa y su congruencia con la teoría de base se analizan comparando dos experiencias internacionales, la política alimentaria en Brasil y Argentina, para identificar con qué teoría sobre la pobreza se relaciona cada una. El estudio de los programas alimentarios de otros países es útil para analizar qué definición del problema se ha adoptado en contextos comparables al mexicano. El cuadro 4 presenta las principales características del Programa de Apoyo Alimentario y el componente alimentario del programa Oportunidades.

Cuadro 4. Características del Programa de Apoyo Alimentario y del componente alimentario del Programa Oportunidades.

Programa	Oportunidades	PAL
Población objetivo	Hogares cuyos ingresos no exceden la línea de bienestar mínimo ¹⁰³ , así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de nutrición, salud y/o educación, de conformidad con los criterios de elegibilidad y metodología de focalización.	Hogares cuyos ingresos no exceden la línea de bienestar mínimo así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes y que no son atendidos por el Programa Oportunidades por la falta de cobertura en salud o educación. ¹⁰⁴
Objetivos	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa. Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.	Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición. Mejorar la alimentación y la nutrición de las familias beneficiarias, en particular de los niños menores de 5 años y de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
Acciones	Transferencias monetarias condicionadas a asistir a citas médicas y talleres de capacitación para el cuidado de la salud. Se distribuyen complementos alimenticios para grupos vulnerables como mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, todos los niños menores de 2 años, y niños menores de 5 años que presenten desnutrición. Se hace énfasis en el monitoreo sistemático	Los apoyos del programa son de transferencia directa. También se distribuyen complementos alimenticios para niños menores de 2 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, y leche fortificada para niños menores de 5 años.

¹⁰³ De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política para el Desarrollo Social (CONEVAL), la línea de bienestar mínimo indica el valor monetario en un mes determinado de una canasta básica alimentaria.

¹⁰⁴ A pesar de que la cobertura de salud universal se presentó como uno de los logros de la administración de Felipe Calderón, un reporte de la OCDE de enero de 2011 afirmaba que la cobertura en el país era del 89%. Si bien este mismo informe señalaba que la cobertura universal probablemente se alcanzaría a mediados de 2012, en las entrevistas que se hicieron para esta investigación la razón más citada como freno a la expansión de Oportunidades fue la falta de cobertura en salud.

Ángel Gurría, "Participación en el Ciclo de Conferencia y Symposia: "Los retos de la salud en México", disponible en http://www.oecd.org/document/41/0,3746,es_36288966_36288553_46888233_1_1_1_1,00.html.

	del estado nutricional, en particular de los niños menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.	
Apoyo mensual en 2012	\$545 (sólo alimentario)	\$540
Población atendida 2012	5.8 millones de familias	673 mil familias
Presupuesto 2012	66 mil millones de pesos	4 mil millones de pesos

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de las Reglas de Operación de ambos programas y la información presupuestaria del Portal de Obligaciones de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información.

A. Identificar el problema y definir los objetivos: pobreza de ingresos, de capital humano o de capacidades.

La literatura sobre diseño de políticas públicas (Weimer y Vining) apunta que la definición del problema determina en gran medida qué objetivos se buscará alcanzar y qué acciones se tomarán para conseguirlo. También en la literatura sobre pobreza (Sen, Wagle, Dessalien) se afirma que el concepto que se escoja determina cómo se mide este grave problema y, por tanto, cuál es la estrategia más adecuada para combatirlo. También en esta línea, Julio Boltvinik opina que “al establecer el umbral (o umbrales) de la pobreza, las personas y las instituciones se retratan de cuerpo entero. Parafraseando un dicho popular, se puede decir: “dime qué umbral de pobreza defines y te diré quién eres”.¹⁰⁵

Es importante señalar que los valores o teoría de base empleados en la definición de un problema público pueden no declararse de manera explícita. Las reglas de operación y otros documentos de los programas no necesariamente refieren a las teorías que aquí se analizan. Sin embargo, como afirma Merino, éstas no se pueden eludir, “pues de cualquier modo los valores se

¹⁰⁵ Julio Boltvinik, “Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada”, *Papeles de Población*, 2003, núm. 038, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 10.

expresarán en la vía de la acción elegida: es en la conducta finalmente realizada donde esos valores conectan con la parte normativa de la ecuación de la política pública”.¹⁰⁶ Se argumentará que las acciones de los programas revelan cuál es la teoría de entrada a partir de la que están formulados.

El debate en torno a la definición y medición de la pobreza es una discusión vigente. Se ha debatido si su definición debe ser absoluta o relativa,¹⁰⁷ si el estándar de vida –entendido como el estado de bienestar material debajo del cual se considera que alguien es pobre- se puede definir de acuerdo al ingreso o es necesario considerar otras necesidades básicas o capacidades¹⁰⁸, e incluso se cuestiona si el estándar de vida es el punto de partida adecuado para la reflexión sobre la pobreza.¹⁰⁹ Para el análisis de la definición del problema en el PAL y el PDHO se revisan tres visiones de pobreza: de ingresos, de capital humano y de capacidades.

Boltvinik se refiere a instituciones como el Banco Mundial o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuando afirma que la definición de pobreza usada revela la naturaleza de las instituciones. Sostengo que esta idea también se puede aplicar a los programas sociales: dado que se presentan estas dos estrategias tan distintas para enfrentar el problema de la pobreza alimentaria, cabe preguntarse cómo se está comprendiendo el problema en cada una. Si bien la medición y definición de los umbrales de pobreza en México está a cargo de una sola institución, el Consejo Nacional de Evaluación para la Política del Desarrollo Social (CONEVAL), la

¹⁰⁶ Mauricio Merino, *Políticas públicas, op. cit.*, pp. 115-116.

¹⁰⁷ Véase Amartya Sen, ‘Poor, Relatively Speaking’, en *Resources, Values and Development*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

¹⁰⁸ Véase Martin Ravallion, *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*, World Bank LSMS Working Paper No. 88, World Bank, Washington, DC, 1992; Renata Lok-Dessallien, “Review of Poverty Concepts and Indicators”, PNUD, Social Development and Poverty Elimination Division (SEPED) Series on Poverty Reduction, 2000, disponible en www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Review_of_Concepts.pdf; y Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Boston, Harvard University Press, 2009.

¹⁰⁹ Boltvinik propone emprender la reflexión desde el concepto de florecimiento humano, que abarca todas las necesidades y capacidades del ser humano completo –se contemplan, por ejemplo, necesidades humanas como el amor o capacidades como la creatividad- y a partir de ese entendimiento pasar a la definición de pobreza, en lugar de empezar por reflexionar cuál es el nivel de vida mínimo, tan bajo que “resulta casi incompatible con la dignidad humana”. Véase Boltvinik, *op. cit.*

estrategia de cada programa social se asocia al concepto de pobreza que en ella subyace. En el caso del PAL y el PDHO, a pesar de pertenecer a una misma política alimentaria, se fundamentan en dos distintas teorías sobre la pobreza.

Este razonamiento es aplicable a otros programas sociales con base en la visión de pobreza que reflejan. Por un lado, están las estrategias de reducción de pobreza que consideran al ingreso como el indicador más importante de pobreza y promueven la movilidad económica, fortaleciendo el ingreso primario o secundario de los individuos. Por otro lado, algunas estrategias consideran que los aumentos de ingreso en ausencia de otros componentes de desarrollo de habilidades son estrategias asistencialistas sin impactos en el largo plazo. Finalmente, otras estrategias van más allá y consideran a las privaciones humanas, entendidas más ampliamente, como los factores más importantes en el problema de la pobreza, por tanto, estas estrategias promueven la movilidad social.¹¹⁰

El Programa de Apoyo Alimentario se basa en una concepción de la pobreza acorde al enfoque de carencia de ingresos, lo que explica sus esfuerzos enfocados en dar apoyos monetarios para complementar los bajos ingresos de sus beneficiarios. En cambio, el programa Oportunidades busca dotar de capital humano a sus beneficiarios, vinculando los apoyos económicos otorgados con actividades para mejorar su alimentación, salud y educación, con la idea de superar la pobreza intergeneracional; es decir, que los hijos accedan a mejores condiciones de vida en comparación con sus padres. A diferencia del enfoque de capacidades, explicado más adelante, el enfoque de capital humano y el programa Oportunidades suponen que basta dotar a los beneficiarios de esas herramientas para que después, al salir al mercado, sean capaces de alcanzar mejores condiciones de vida y la superación de la pobreza. A continuación describo con mayor detalle los tres enfoques

¹¹⁰ Renata Lok-Dessallien, *op. cit.*, pp. 14-15.

mencionados y resalto sus ventajas y desventajas.

i. La visión de pobreza como falta de ingresos

Una distinción entre conceptos de pobreza es la importancia que se le da, por un lado, a la idea materialista del estándar de vida o, por otro lado, a conceptos menos tangibles como los derechos sociales.¹¹¹ El debate entre el enfoque de ingresos, el de capital humano, y el más complejo de capacidades, se relaciona con la discusión entre bienestarismo (*welfarism*) y no bienestarismo (*non welfarism*). El enfoque bienestarista mide la utilidad de las familias mediante su ingreso o consumo. Se asume que el individuo sabe qué es mejor para su bienestar, por tanto, dado un ingreso suficiente, las familias sabrán cómo distribuir sus recursos entre gasto en vestido, habitación y demás necesidades para adquirir el mejor conjunto de bienes y servicios. Martin Ravallion considera que el enfoque no bienestarista es más paternalista, pues se estudia el consumo para evaluar si la demanda es coherente con el bienestar, ya que de otro modo podría ser que la gente no gaste lo suficiente en necesidades elementales como alimentos, debido a falta de información, lo cual tendría implicaciones directas para la planeación de políticas.¹¹²

El contraste se puede expresar en términos de insumos y resultados: mientras el enfoque de ingresos usa indicadores como el ingreso o consumo, que son insumos (inputs) para obtener utilidad, los enfoques de capital humano y capacidades utilizan indicadores como tasa de mortalidad infantil o esperanza de vida, considerados resultados (outputs) que reflejan la utilidad obtenida.¹¹³ Así, el enfoque bienestarista se puede asociar al enfoque de pobreza por ingresos. Como lo explica Udaya Wagle, este enfoque refiere “casi exclusivamente a los ingresos, al consumo y, hasta cierto punto, al

¹¹¹ Martin Ravallion, *op. cit.*, pp. 4-5.

¹¹² *Ibid.*, p.7.

¹¹³ Jonathan Haughton y Shahidur Khandker, *Handbook on Poverty and Inequality*, World Bank, Washington, DC, 2009, p. 20.

bienestar humano [entendido como bienestar económico], como elementos para entender y medir la condición de pobreza y bienestar de las personas”.¹¹⁴

Como se dijo antes, la conceptualización de la pobreza está directamente relacionada con su medición. Una de las formas más comunes de medir si las personas tienen los medios básicos para sobrevivir es comparando su ingreso con el monto necesario para “adquirir un mínimo de ingesta calórica de alimentos, una cesta mínima de bienes de consumo o un nivel de bienestar individual o de cobertura necesaria para vivir una existencia básica”.¹¹⁵ Otra forma de medir la pobreza acorde con este enfoque es observar el consumo. Instituciones como el Banco Mundial argumentan que éste es un mejor indicador para medir la pobreza que el ingreso. La explicación es que el ingreso es sólo uno de los factores que determinan el consumo real de las personas, otros factores son el acceso y la disponibilidad de bienes y servicios.¹¹⁶ A pesar de este razonamiento, el ingreso es todavía un indicador fundamental en la metodología de medición de pobreza en México y se estudia a través de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH).

Hasta antes de 2008, la medición de la pobreza en México se basaba únicamente en el ingreso y definía tres líneas de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio.¹¹⁷ La pobreza de patrimonio refleja la condición de las personas que con todo su ingreso no pueden adquirir la canasta básica alimentaria y cubrir además todos los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación. En pobreza de capacidades se encuentran las personas que no pueden adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación. Por

¹¹⁴ Udaya Wagle, “Volver a pensar la pobreza: definición y mediciones”, *Revista internacional de ciencias sociales*, Organización de Estados Iberoamericanos, núm. 171, p. 18.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

¹¹⁶ Banco Mundial, “Defining Welfare Measures”, disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20242876~menuPK:435055~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>.

¹¹⁷ Banco Mundial, “Mexico: Poverty Measurement Methodology (2008)”, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Resources/mex2008.pdf>.

último, la pobreza alimentaria o extrema refiere a la situación de los individuos que aún destinando todo su ingreso a la compra de alimentos, no pueden adquirir la canasta básica alimentaria.¹¹⁸

Una desventaja de este tipo de mediciones de pobreza por ingreso es que excluyen algunas contribuciones importantes a la utilidad del hogar, por ejemplo los bienes de provisión pública. La ventaja es que permite observar y medir la pobreza de una manera práctica, pues es relativamente más sencillo y económico obtener los datos. Instituciones internacionales como el Banco Mundial han usado como referente la bien conocida medida de pobreza de 1 ó 2 dólares al día, principalmente porque facilita la comparación entre experiencias de varios países.¹¹⁹ En el plano teórico parece haber consenso en torno a la idea de que el ingreso no es un elemento suficiente para definir la pobreza. Sin embargo, los últimos análisis de pobreza como el de Esther Duflo en *Poor Economics*, siguen recurriendo a la medida puramente monetaria de la pobreza como referencia debido a sus virtudes ilustrativas.¹²⁰

La crítica fundamental al enfoque de pobreza de ingresos es que sólo indica el acceso monetario a ciertos bienes y servicios, pero un mismo nivel de ingresos no necesariamente se traduce en las mismas capacidades para dos personas distintas.¹²¹ Una persona enferma o de edad

¹¹⁸ CONEVAL, "Glosario", disponible en

<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/glosario.es.do>.

¹¹⁹ Independientemente de su uso práctico, Boltvinik hace una dura crítica a esta medición de pobreza: "cuando el Banco Mundial define un dólar por persona al día como umbral o línea de pobreza, no sólo está excluyendo de su misión ("combatir la pobreza con pasión y profesionalismo") a la inmensa mayoría de los pobres del mundo, sino que está mostrando su concepción del ser humano al reducirlo a la categoría de animal, ya que, en efecto, ese ingreso alcanzaría, en el mejor de los casos, para mal alimentar a una persona, quedando todas las demás necesidades completamente insatisfechas. Así, al sostener implícita, pero brutalmente, que los seres humanos sólo tienen derecho a la alimentación, el BM niega todos los demás derechos sociales", "Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada", *op. cit.*, p 10.

¹²⁰ Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo, *Poor Economics*, *op. cit.*

¹²¹ David A Clark, "The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances", Global Poverty Research Group, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Reino Unido, 2005, p. 4, disponible en http://www.economics.ox.ac.uk/index.php/papers/details/the_capability_approach_its_development_critiques_and_recent_advances/

avanzada puede necesitar mayores ingresos para lograr las mismas capacidades, entre otras cosas para cuidar su salud. Lo mismo aplica para el consumo de alimentos, consideremos el caso de dos personas que, aunque tengan la misma ingesta calórica, pueden no obtener el mismo aprovechamiento nutricional debido a malas condiciones sanitarias u otros factores.¹²² En esta lógica, no es suficiente comparar el ingreso familiar con el costo de una canasta básica alimentaria, pues “el estado nutricional puede verse afectado por otros factores además de la cantidad de alimento que se consume, por ejemplo el acceso a servicios de salud o a agua potable”.¹²³

Queda claro que el ingreso no se traduce automáticamente en capacidades, aunque, como apunta Amartya Sen, “ambas están inevitablemente relacionadas, pues la renta es un medio para obtener capacidades y una persona con mejores capacidades para vivir puede ser más productiva y recibir una renta más alta”.¹²⁴ El Programa de Apoyo Alimentario otorga solamente transferencias monetarias directas, lo que refleja su relación con el enfoque de pobreza como falta de ingresos. Es de notar que los objetivos tanto generales como específicos del PAL y el PDHO son prácticamente los mismos; en términos generales buscan desarrollar capacidades y, en específico, mejorar la alimentación y nutrición. A pesar de esto, las estrategias que utilizan los programas son muy distintas: los beneficiarios del PAL no tienen manera de desarrollar sus capacidades ni acumular capital humano, pues no disponen de servicios básicos de salud y educación. Por su parte, la estrategia de Oportunidades se orienta a que sus beneficiarios acumulen capital humano. Como se explica más adelante, la documentación de Oportunidades menciona el desarrollo de capacidades, pero esta referencia al enfoque propuesto por Amartya Sen es sólo discursiva, pues el diseño del programa no refleja los principios de esta teoría sobre la pobreza.

¹²² Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, México, Planeta, 2000, p. 115.

¹²³ Jean Drèze y Amartya Sen, *Hunger And Public Action*, New York, Clarendon Press, 1989, p.13.

¹²⁴ Sen, *Desarrollo y libertad*, op. cit., p. 117.

La diferencia fundamental entre un enfoque más reduccionista como la pobreza de ingresos y otro más desarrollado, como el de capacidades, es que “el enfoque de capacidades centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes, la renta baja es sólo instrumentalmente importante”.¹²⁵ A continuación se describe un enfoque de pobreza que se sitúa entre el de ingresos y el de capacidades, y se discute si, en los términos de Amartya Sen, el capital humano es *intrínsecamente* o *instrumentalmente* importante.

ii. La visión de pobreza como falta de capital humano

La propuesta teórica que promueve la inversión en capital humano surgió en los años cincuenta como reacción a los postulados anteriores que relacionaban las diferencias en el bienestar de individuos y países con sus diferencias en capital físico.¹²⁶ Para reafirmar la importancia del capital humano, se promovió la idea de que la calidad de los recursos humanos, entendida como el nivel de habilidad de los trabajadores, se tomara en cuenta como un factor importante en la función de producción. En un artículo publicado en 1962, Gary Becker, máximo exponente de esta teoría, argumentaba a favor de que las empresas invirtieran en la capacitación de sus empleados (*on- the- job training*) para incrementar la productividad.

La teoría de Becker no surgió como un intento explícito de reflexionar sobre la desigualdad o la pobreza. El objetivo manifiesto de su estudio de 1962 era pensar en cómo hacer que la inversión tuviera mayores rendimientos, comenzando por la productividad en el trabajo, siguiendo con el

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 114.

¹²⁶ “El principal factor de motivación [para la investigación sobre la inversión en capital humano] ha sido la comprensión de que el crecimiento del capital físico [...] explica una parte relativamente pequeña del crecimiento del ingreso en la mayoría de países.

Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1975, p. 9.

ingreso del individuo, y con ello, de manera agregada, en el desarrollo económico.¹²⁷ En aquel artículo fundacional, el autor puso el énfasis en el cálculo de las tasas monetarias de retorno de la inversión en educación superior y media superior en Estados Unidos.

En una conferencia dictada en el Banco Mundial en 1995, Becker expuso la aplicación de la teoría de capital humano en la lucha contra la pobreza, subrayando la importancia de la inversión en educación como motor del desarrollo económico. Becker enfatizó el papel fundamental de la educación basado en el supuesto de que el aprendizaje de los padres determina sus decisiones respecto a cuántos hijos tener y la calidad de la salud y educación que les dan a cada uno: “[...] padres más educados tienen menos hijos, porque invierten su tiempo y recursos limitados en la educación y salud de cada uno en lugar de tener una mayor cantidad”.¹²⁸ Subrayó la importancia particular de promover la educación de las mujeres para observar estos efectos positivos,¹²⁹ pues este sería un factor importante para mejorar la planificación familiar.

La teoría de capital humano es un insumo claro en la filosofía de las transferencias monetarias condicionadas como vía de aumento del bienestar. La idea básica es que a mayor capital humano, hay mayores probabilidades de encontrar empleo y salarios más altos. Como lo explica Santiago Levy, “ Oportunidades puede definirse como un programa de transferencias de ingreso

¹²⁷ “The many ways to invest [in human capital] [...] differ in relative effects on earnings and consumption, in the amount of resources typically invested, in the size of returns, and in the extent to which the connection between investment and return is perceived. But *all improve physical and mental abilities of people and thereby raise real income prospects*”.

Gary S. Becker, “Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis”, *Journal of Political Economy*, Vol. 70, No. 5, Part 2: Investment in Human Beings (Oct., 1962), p. 9. El énfasis es mío.

¹²⁸ Gary S. Becker, *Human Capital and Poverty Alleviation*, World Bank: Human Resources Development and Operations Policy, 1995, p. 5.

¹²⁹ Para reforzar este argumento, Becker pone como ejemplo el caso mexicano, argumentando que a partir de la década de los setenta la tasa de fertilidad disminuyó en más de 50% debido a un aumento significativo del porcentaje de mujeres inscritas a la escuela secundaria (de 17% en 1970 a 50% en 1990) (*Ibid.*, p.6.)

vinculadas a la inversión en capital humano hoy, para lograr ingresos propios más altos mañana”.¹³⁰

La relación del programa Oportunidades con este enfoque es bastante clara, como lo señala Iliana Yaschine, “la hipótesis subyacente del programa en términos de su función social y económica denota el predominio de la teoría del capital humano, que privilegia el papel instrumental de la educación, salud y alimentación para el aumento de la productividad y la consecución de objetivos económicos a nivel micro y macro”.¹³¹ El razonamiento para aplicar esta teoría al PDHO es que “personas más sanas, mejor alimentadas y con mayor educación podrían acceder a mejores opciones dentro del mercado de trabajo, evitando así el círculo intergeneracional de la pobreza”.¹³² Sin embargo, debe reconocerse que la capacidad de los beneficiarios del programa de colocarse en mejores empleos está limitada por condiciones sociales y económicas externas al programa,¹³³ por lo que la presencia de políticas complementarias efectivas se vuelve indispensable para salir de la trampa de la pobreza.

Otra limitación de este enfoque sobre la pobreza es la apuesta por el rendimiento de la inversión en educación, para la que se citan ejemplos de expansión de la cobertura educativa sin mencionar el problema de la calidad de la educación o plantear de alguna manera los límites de la política educativa como motor del desarrollo. Becker afirma que “la educación de los pobres ayuda a mejorar su ingesta alimentaria, no sólo mediante el aumento de su ingreso, sino induciéndolos a tomar mejores y más sanas decisiones”¹³⁴. Sin embargo, casi veinte años después de la conferencia

¹³⁰ Santiago Levy, *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progresa-Oportunidades?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007, p. 1.

¹³¹ Iliana Yaschine, *¿Oportunidades? Movilidad social e impacto en México*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología, México, El Colegio de México, 2012, p. 55.

¹³² Felipe Hevia, Art. cit., p. 20.

¹³³ Eduardo Rodríguez y Samuel Freije, “Long Term Impact of a Cash-Transfers Program on Labor Outcomes of the Rural Youth in Mexico”, Working Paper No. 230, Center for International Development, Harvard University, 2012.

¹³⁴ Gary S. Becker, *Human Capital and Poverty Alleviation*, op. cit., p. 7.

dictada en el Banco Mundial, México tiene una cobertura educativa casi total pero al mismo tiempo es el segundo país del mundo con mayor porcentaje de población obesa y 23 millones de mexicanos están en condición de pobreza alimentaria.

Claudia Maldonado define lo que denomina “la individualización del fenómeno de la pobreza” como un elemento importante de la influencia de la teoría de capital humano en el diseño del programa Progres-Oportunidades. En palabras de Maldonado, “la pobreza es el resultado de la incapacidad individual de obtener ingresos atractivos en el mercado”.¹³⁵ El insumo teórico del programa asume que los mecanismos de mercado son completos y suficientes, y el problema detrás de la condición de pobreza son las deficiencias del individuo, a quien se debe dotar de capital humano para facilitar su participación en el mercado. Se asume que el aumento del capital humano de las personas reditúa en una mayor productividad marginal y esto a su vez en mejores salarios.

Una vez dotado de capital humano, el individuo podría entrar al juego sin necesidad de mayor protección gubernamental, avanzando o no, de acuerdo con un sistema meritocrático en el que los individuos más preparados conseguirían mejores empleos y percibirían mayores salarios. El diseño del programa Oportunidades, influido por el carácter individualista de la teoría de capital humano, limita el problema de la pobreza, omitiendo el análisis de las condiciones sistémicas en las que se inscribe el fenómeno: “en el diagnóstico del problema del que parte Progres-Oportunidades no existen consideraciones sistémicas, es decir, que no se hace referencia a las estructuras de mercado y de poder, ni al modelo de desarrollo para explicar la situación de pobreza en México”.¹³⁶

Debido a la falta de este análisis sistémico complementario, el Estado no ofrece una red de protección social efectiva para los “graduados” del programa. Por ello, los individuos que se

¹³⁵ Claudia Maldonado, *Del Estado propietario al Estado modesto. Una lectura conceptual del combate a la pobreza en México*, Tesis para obtener el título de Licenciatura en Administración Pública, 2002, p. 212.

¹³⁶ *Ibíd.*, 119.

beneficiaron del programa desde niños, o incluso desde antes de nacer, están en alto de riesgo de volver a caer en la pobreza una vez que se les retiran los apoyos condicionados. Es cierto que el programa Oportunidades no es el único responsable de acabar con la pobreza en México, como lo establecen sus reglas de operación, el PDHO busca contribuir a este propósito. Sin embargo, al ser el principal programa de combate a la pobreza en México y ocupar un lugar protagónico en la agenda y presupuesto del gobierno, en los hechos el programa se esgrime como *la política* de combate a la pobreza, y no como un programa que forme parte de una política más amplia.

Las limitaciones principales de este enfoque de pobreza aplicado al programa Oportunidades son: la falta de consideraciones estructurales y la restricción de los objetivos de política a elementos instrumentalmente importantes, en términos de Amartya Sen. La primera tiene que ver con que, como ya se dijo, en esta visión de pobreza la desigualdad en ingreso, productividad y acceso al trabajo se explican únicamente por las diferencias en la inversión en capital humano. No se toman en cuenta las dinámicas de exclusión social, las fallas del mercado laboral o la estructura de la industria. Tampoco se cuestiona la oferta de servicios públicos, se asume que es completa y adecuada, y basta con poner incentivos para que los individuos recurran a ella.

La segunda limitación importante es que, si bien la teoría de capital humano va un paso más allá de la visión de pobreza como carencia de ingresos, aún refiere al ingreso como medida del bienestar. En este sentido es un enfoque intermedio entre el de ingresos y el de capacidades, pues no busca aumentar el ingreso directamente, sino mediante el desarrollo de las herramientas que se espera generen un mayor ingreso: salud, alimentación y educación. El capital humano es instrumentalmente importante, pues sólo es relevante como vía para acceder a un mayor ingreso. La trampa de la pobreza está entendida como la transmisión intergeneracional de la incapacidad para generar ingresos. Este punto representa la diferencia fundamental con el enfoque de capacidades, que pone énfasis en las libertades del individuo, como se explica a continuación.

iii. La visión de pobreza como falta de capacidades

El concepto de capacidades, como lo ha desarrollado Amartya Sen, se ha consolidado como un referente obligado no sólo en las discusiones sobre el tema del hambre, sino en toda la literatura sobre pobreza y desarrollo social. De acuerdo con la definición de Sen, las capacidades de una persona “son las libertades fundamentales de que disfruta para llevar la vida que quiere”.¹³⁷ Este tercer enfoque de pobreza también se concentra en el individuo.

Otro concepto importante en el andamiaje teórico de Amartya Sen es el de realizaciones (*functionings*). Si las capacidades son lo que le permite al individuo escoger la vida que quiere llevar, las realizaciones son las condiciones de vida que alcanza. Como explica Boltvinik, el concepto de realizaciones “se refiere a las diversas condiciones de vida, mientras que el de capacidades se refiere a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones. Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograr”.¹³⁸ Para ilustrar con un ejemplo, una persona dotada con la capacidad (libertad) de estar libre de hambre puede elegir padecerla, ese sería el resultado o realización de su capacidad. La capacidad es la libertad de decidir y la realización es la decisión tomada. Estos conceptos fundamentales invitan a una revisión de la teoría de la justicia de Amartya Sen que, a su vez, toma como punto de partida la teoría de la justicia de John Rawls.

En *A theory of Justice*, Rawls propone imaginar una ‘posición original’, en la que los individuos podrían discutir sin prejuicios –gracias al llamado ‘velo de la ignorancia’– los principios fundamentales de la justicia sobre los que se constituiría la sociedad.¹³⁹ Según Rawls, en esta discusión se acordarían unánimemente dos principios: uno que subraya la importancia de la libertad individual y otro que trata el tema de la igualdad. El primer principio postula que cada individuo tiene

¹³⁷ Sen, *Desarrollo y libertad*, *op. cit.*, 114.

¹³⁸ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, “Conceptos y Medidas de Pobreza”, *op. cit.*, pp. 30-80.

¹³⁹ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

derecho a un esquema de libertades básicas compatible con un esquema general de libertad para todos. El segundo principio dice que las desigualdades sociales deben satisfacer dos principios: 1) deben decidirse en dependencias y puestos abiertos a todos bajo condiciones de igualdad de oportunidades, y 2) deben tomar en cuenta el mayor beneficio de los más necesitados.¹⁴⁰ Sen encuentra en estos principios dos de los pilares que sostienen su teoría de la justicia.

El primer pilar es el lugar de absoluta importancia que se le da a la libertad individual. En principio, las libertades que todas las personas disfrutan no pueden ser violadas en pos de una mejor distribución de recursos. Es evidente que, de acuerdo con esta teoría, la libertad de las personas no es sólo una condición que se complementa con otras facilidades, como la opulencia económica, la libertad es lo fundamental.¹⁴¹

La otra idea que Sen retoma de la teoría de Rawls se desprende del segundo principio y tiene que ver con la distribución. Para analizar la equidad en la distribución, Rawls habla de los bienes primarios, que son un conjunto de medios o recursos que sirven para alcanzar diversos fines. Algunos bienes primarios son los derechos, las libertades, las oportunidades, los ingresos y las bases sociales del respeto por uno mismo.¹⁴² En suma, los bienes primarios son lo que le permite a las personas realizar aquello que quieren, son los medios de los que dispone para alcanzar sus fines.

El concepto de bienes primarios está profundamente relacionado con el de capacidades. De acuerdo con la definición de Sen, las capacidades de una persona “son las libertades fundamentales de que disfruta para llevar la vida que quiere”.¹⁴³ Otra definición, la presentada en *The Idea of Justice*, dice que la capacidad es una “oportunidad de lograr ser o hacer lo que el individuo valora”,¹⁴⁴ de ahí

¹⁴⁰ John Rawls, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 291.

¹⁴¹ Amartya Sen, *The Idea of Justice*, op. cit., p. 59.

¹⁴² Rawls, *A Theory of Justice*, op. cit., pp. 60-65.

¹⁴³ Sen, *Desarrollo y Libertad*, op. cit., p. 114.

¹⁴⁴ Sen, *The Idea of Justice*, op. cit., p. 231.

que con frecuencia se use la palabra oportunidad como sinónimo del concepto de capacidad. Así, la pobreza está vista como una privación de la libertad del individuo de llevar otra vida, pues éste carece de capacidades básicas, o sea, libertades. En el caso concreto del problema del hambre, siguiendo a Sen se considera que un individuo debería estar *libre de hambre*; es decir, dotado con la capacidad de estar nutrido y suficientemente alimentado, pues esto le permite acceso a mejores opciones de vida.

En la sección sobre el enfoque de pobreza de ingresos se habló de la metodología de medición de pobreza basada en el ingreso que se aplicaba en México hasta 2008. A partir del reconocimiento de las limitaciones de la visión de pobreza como falta de ingresos, y tomando en consideración las ideas de Sen y otras teorías, el CONEVAL diseñó una nueva metodología de medición que entiende la pobreza como un fenómeno multidimensional. En ella se contemplan dos factores: el bienestar económico y los derechos sociales.

Para medir el factor económico, se han determinado la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo. La primera “permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.¹⁴⁵ La línea de bienestar mínimo identifica el monto de ingreso per cápita requerido para cubrir las necesidades alimentarias. En cuanto al segundo factor, se estableció el índice de privación social basado en seis indicadores para identificar carencias en el ejercicio de los derechos sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. Combinando el factor económico y social, se llegó a la definición oficial de pobreza multidimensional: “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el

¹⁴⁵ Diario Oficial de la Federación, Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, Título Segundo, Artículo Cuarto.

ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”.¹⁴⁶

Identifico dos críticas principales al enfoque de capacidades. La primera tiene que ver con que no está definido cuántas y cuáles son las capacidades básicas.¹⁴⁷ A lo largo de su obra, Sen da ejemplos de capacidades intrínsecamente valiosas, como el tener una mayor esperanza de vida, no morir por causas que se pueden evitar o estar nutrido. Sin embargo, no se ha elaborado una lista del conjunto de capacidades que se considere mínimamente necesarias.

La segunda gran crítica es que el concepto de capacidades se reduce a hablar del aspecto económico de las necesidades humanas.¹⁴⁸ Como lo explica Boltvinik en su crítica a este enfoque, “en sus ejemplos, Sen alude con frecuencia a si alguien tiene o no la capacidad económica para adquirir/producir los alimentos que necesita para estar bien nutrido, dadas sus características personales. Incluso en sus ejemplos de no sentir vergüenza o de participar en la vida de la comunidad, siempre está hablando de las exigencias económicas que se requieren para cumplir estas *capabilities*”.¹⁴⁹ El mismo Boltvinik señala que en la obra de Amartya Sen no se mencionan las capacidades intelectuales o técnicas.

Las ventajas del enfoque tienen que ver con que indudablemente ha ampliado el panorama del estudio de la pobreza y, con ello, de la formulación de políticas públicas. Primero, se ha regresado el foco de atención al bienestar de las personas como fin en sí mismo, y no sólo como un factor de la

¹⁴⁶ Loc. cit.

¹⁴⁷ David A Clark, “The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances”, Global Poverty Research Group, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Reino Unido, 2005, p. 5, disponible en http://www.economics.ox.ac.uk/index.php/papers/details/the_capability_approach_its_development_critiques_and_recent_advances/

¹⁴⁸ Julio Boltvinik, “Evaluación crítica del enfoque de *capabilities* de Amartya Sen (segunda parte)”, *Mundo Siglo XXI*, 12(2), p. 20.

¹⁴⁹ Loc. cit.

actividad económica. Segundo, es un enfoque que enfatiza la importancia de la acción pública, de la participación en la formación de agendas, objetivos y políticas públicas. Además, ha llevado a una reconsideración de la heterogeneidad humana, mediante su argumento de que distintos individuos tienen diferentes posibilidades de conversión de ingresos, bienes, servicios (*inputs*) en capacidades (*outputs*).¹⁵⁰

El enfoque de capacidades pone énfasis en las libertades del individuo entendidas como la posibilidad de tener acceso a una variedad de condiciones de vida, y no estar condenado a una situación de privación. En ese sentido, este enfoque va más allá que los de ingresos y capital humano, pues propone que para el desarrollo de las capacidades de las personas es necesario, además de los factores que estos dos enfoques subrayan como principales, el análisis y el mejoramiento de las condiciones sistémicas que afectan sus oportunidades de llevar una vida diferente. Como se dijo antes, esas consideraciones sobre asuntos como la discriminación por condición social, etnia o género, las fallas del mercado laboral, la precariedad de los salarios, entre otros, están ausentes en la lógica del programa, por lo que la referencia al enfoque de capacidades es sólo retórica.

iv. Análisis de las Reglas de Operación de los programas

Para respaldar mi argumento de que el PAL y Oportunidades tienen como trasfondo una visión de pobreza como carencia de ingresos y carencia de capital humano respectivamente, hice una revisión de las Reglas de Operación de 2003 a 2012 para Oportunidades y de 2004 a 2012 para el PAL.¹⁵¹ El análisis de las reglas de operación permite concluir que, si bien se ha intentado complementar los apoyos monetarios con cláusulas de condicionalidad, las actividades que el PAL realiza sólo

¹⁵⁰ David A Clark, "The Capability Approach", *op. cit.*, p. 6.

¹⁵¹ Aunque el proyecto se anunció desde 2003, al principio el PAL era una modalidad del programa Microrregiones y se instrumentó como un programa aparte hasta el año siguiente.

aumentan el ingreso de sus beneficiarios, pero no son suficientes para aumentar su capital humano ni ampliar sus capacidades.

Cuadro 5. Programa de Apoyo Alimentario: evolución de los apoyos		
Año	Monto del apoyo mensual	Actividades de corresponsabilidad
2004	\$150	- En las obligaciones de la familia se menciona la asistencia a pláticas para mejorar la salud y alimentación, pero no se especifica qué instancia es responsable de dar esta orientación. - Se menciona que se buscará que haya apoyos complementarios de otros programas y niveles de gobierno en temas como salud, educación nutricional, piso firme y letrización, pero no se especifica cómo se logrará esta coordinación ni qué instancias participan.
2006	\$150	Sin cambios.
2007	\$175	Se elimina la iniciativa de promover que otros programas federales beneficien a las familias del padrón con acciones como construcción de pisos firmes o letrización.
2008	\$175	A pesar de que el programa de Apoyo Alimentario se fusionó con el de Abasto Rural, su estrategia no cambió en nada.
2009	\$365 \$245 de apoyo alimentario + \$120 de apoyo Vivir Mejor.	-Se define el contenido de los servicios de orientación. ¹⁵² - Las familias con niños menores de 5 años o mujeres en lactancia recibirán complementos alimenticios ¹⁵³ y seguimiento nutricional. ¹⁵⁴ - Se incluye la posibilidad de que Diconsa canalice a los usuarios que requieran atención médica a alguna institución de salud, pero no se especifica cómo funcionaría esto ni qué instituciones de salud participan. - Se introduce el apoyo monetario Vivir Mejor para compensar por el alza de precios internacionales.
2010	\$485 \$265 de Apoyo Alimentario+ \$120 Vivir	- Se elimina la modalidad de apoyo en especie - Se introduce el apoyo monetario Infantil Vivir Mejor - Se introduce la obligación de ir por la Cartilla Nacional de Salud de cada integrante de la familia y asistir a la unidad de salud más cercana

¹⁵² Consiste en la realización de visitas bimestrales a las localidades con el fin de brindar asesoría en temáticas tales como: 1) mejoramiento de prácticas de higiene y prevención; 2) buenos hábitos alimenticios y de nutrición, 3) promoción de la nutrición adecuada y prevención del sobrepeso y la obesidad, 4) acceso a otros programas sociales, 5) desarrollo de capacidades para la toma de decisiones.

¹⁵³ Los suplementos alimenticios son 10 sobres de complemento nutricional por cada niño mayor a seis meses y menor a dos años, 10 sobres de Leche Liconsa por cada niño mayor a dos años y menor a cinco años, 10 sobres de complemento nutricional para cada mujer embarazada o en periodo de lactancia.

¹⁵⁴ Medidas antropométricas, neurodesarrollo y estimulación temprana y medidas biométricas

	Mejor + \$100 de apoyo Infantil Vivir Mejor	al menos cada seis meses para cumplir con lo que la cartilla estipula. - Estas corresponsabilidades no condicionan el apoyo.
2011	\$495 \$275 de Apoyo Alimentario + \$120 Vivir Mejor + \$100 Infantil	Sin cambios.
2012	\$540 \$300 de Apoyo Alimentario + \$130 Vivir Mejor + \$110 Infantil	Sin cambios.

Cuadro 6. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: evolución de los apoyos		
Año	Monto del apoyo mensual	Actividades de corresponsabilidad relacionadas con el componente alimentario
2003	\$150 ¹⁵⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Registrarse en la unidad de salud que les corresponda; - Cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia a fin de recibir las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud - Asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud - Promover y apoyar la asistencia de los becarios de educación media superior a las sesiones de educación para la salud dirigidas a los jóvenes - Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.
2004	\$155	Sin cambios
2005	\$170	<ul style="list-style-type: none"> - La asistencia a las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud puede ser de la titular u otro adulto de la familia. - Consumir y utilizar adecuadamente los suplementos alimenticios entregados en la unidad de salud, para los niños y para las mujeres en estado de embarazo y lactancia.
2006	\$180	Sin cambios.
2007	\$175	- Se agrega presentar la Cartilla Nacional de Salud y/o la Cartilla PREVENIMSS, en cada una de sus consultas.

¹⁵⁵ Las Reglas de Operación 2003 no separan el monto del apoyo del componente alimentario se anota el monto vigente en 2002.

2008	\$185	<ul style="list-style-type: none"> - Se especifica que los apoyos monetarios para alimentación y energético estarán sujetos a dos acciones: - La asistencia de los integrantes de la familia beneficiaria a sus citas programadas en los servicios de salud, y - La asistencia del integrante de la familia beneficiaria citado preferentemente, o en su caso, cualquier otro integrante de 15 años o más, a su sesión mensual programada de los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud - Se agrega también como obligación de la familia: participar en las acciones de salud, acordadas por la asamblea comunitaria, dirigidas al autocuidado de la salud y fomento de los entornos favorables para la salud.
2009	\$315 - \$195 de Apoyo Alimentario + \$120 de apoyo Vivir Mejor.	Se agrega: <ul style="list-style-type: none"> - Es responsabilidad de la madre y/o del responsable de un menor de cinco años, que cuente con algún grado de desnutrición, cumplir con la frecuencia de citas que indique el personal de salud, no solo con la estrategia de Línea de Vida, sino con la Norma Oficial Mexicana para la Atención a la Salud del Niño
2010	\$430 \$210 de apoyo alimentario+ \$120 Vivir Mejor + \$100 de apoyo Infantil Vivir Mejor (niños menores de 9 años, máximo 3 apoyos)	Se introducen incentivos para acciones concretas (certificación de asistencia a talleres): <ul style="list-style-type: none"> - Menor de 5 años recuperado de desnutrición - Menor de 5 años recuperado de anemia con base en los niveles de hemoglobina - Diabético o hipertenso que se mantiene 6 meses en control y con parámetros normales según la NOM correspondiente - Mujer con vida sexual activa que inicia un método de planificación familiar de mayor continuidad (Dispositivo Intrauterino, DIU; Implante subdérmico; Oclusión Tubaria Bilateral, OTB) - Hombre con vida sexual activa que se realiza la vasectomía - Embarazada que acude a su primer control prenatal en el primer trimestre de gestación y concluye al menos 5 consultas prenatales y la atención del parto institucional - Embarazada con desnutrición que se recupera durante la gestación
2011	\$440 \$220 de apoyo alimentario + \$120 Vivir Mejor + \$100 de apoyo Infantil Vivir Mejor	Sin cambios.
2012	\$ 545 \$305 de apoyo alimentario + \$130 Vivir Mejor + \$110 Infantil Vivir Mejor	Se sumó el apoyo energético al alimentario para desaparecerlo como un rubro aparte.

El programa Oportunidades utiliza una estrategia que integra diversos esfuerzos para buscar que las transferencias monetarias a sus beneficiarios tengan un impacto en su estado de salud y nutrición. Las herramientas para hacerlo son: 1) la asistencia a consultas médicas y monitoreo del estado nutricional, 2) la estrategia de comunicación educativa y talleres para el cuidado de la salud, y 3) la distribución de complementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, que son los grupos más vulnerables a los padecimientos nutricionales con mayor prevalencia en México, desnutrición y anemia. Un cambio notable en las responsabilidades de Oportunidades es que el catálogo de acciones en salud ha ido en aumento, además de que se establecen con mayor especificidad las acciones en salud conforme pasan los años. En contraste, el Programa de Apoyo Alimentario no plantea un esquema de responsabilidades real para sus beneficiarios. Aunque las reglas de operación mencionan la asistencia a consultas médicas y el consumo de complementos alimenticios, esto es sólo una exhortación, pues los beneficiarios de este programa no tienen acceso a servicios de salud y la distribución oportuna de los complementos no está garantizada.

B. Análisis de selección de alternativa: experiencias internacionales

En este apartado se analiza cómo se reflejan las diferencias en la identificación del problema y definición de objetivos en la tercera etapa del diseño: la selección de la alternativa. La comparación con experiencias internacionales es relevante para identificar qué teorías sobre la pobreza subyacen en políticas alimentarias planeadas en contextos similares al mexicano. A grandes rasgos hay cinco tipos de programas sociales que tienen que ver con la alimentación: acciones de apoyo a la oferta, cupones intercambiables por alimentos, programas de alimentación escolar, entrega de alimentos en

especie a grupos vulnerables y transferencias monetarias condicionadas.¹⁵⁶ En sus primeras Reglas de Operación (2004), el PAL planteaba otorgar apoyos tanto monetarios como en especie a población en condición de pobreza, pero en 2010 la modalidad de apoyo en especie se eliminó del programa definitivamente. A pesar de que ya no distribuye beneficios en especie, el PAL es un ejemplo de la categoría de apoyo a grupos vulnerables, pues la característica más relevante de estos programas en términos de diseño es que los apoyos, monetarios o en especie, son de transferencia directa, en contraste con los programas de transferencias condicionadas como Oportunidades.

Para el análisis de selección de alternativa, reviso las experiencias de dos países para dar cuenta de qué tipos de políticas sociales relacionadas con la alimentación se han aplicado en contextos similares y cómo han funcionado los programas, tanto de las categorías que representan el PAL y Oportunidades, como de los demás tipos de programas descritos anteriormente. La selección de los casos siguió un criterio de similitud con el contexto mexicano para poder observar qué políticas se aplican y qué resultados se obtienen. Para ello, tomando como referencia el índice de Gini,¹⁵⁷ busqué países que presentaran condiciones de desigualdad similares a las de México. Luego escogí dos países organizados como repúblicas federales, para observar cómo se distribuían las acciones de los programas sociales alimentarios, y qué similitudes y diferencias hay con la implementación en México. El índice de Gini en México, según la estimación de 2008, es de 51.7, las dos repúblicas federales cuyo índice de Gini es más cercano al de México son Brasil con 53.9 y Argentina con 45.8.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Universidad Iberoamericana, *Evaluación externa, op. cit.*, pp. 96-100.

¹⁵⁷ Medida de la desigualdad en la distribución de ingresos en un país. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 representa la perfecta igualdad, que todos tienen el mismo ingreso, y 1 representa la perfecta desigualdad en donde una persona tiene todo el ingreso. El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado como porcentaje.

¹⁵⁸ Central Intelligence Agency, "CIA Factbook", disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>.

i. Política alimentaria en Argentina

En este apartado se presenta un panorama general de la política social alimentaria en Argentina en el cuadro 7, después, profundizo sobre los programas más importantes en el pasado, para entender las características sobresalientemente asistencialistas de la política alimentaria en este país. Como se explica más adelante, las características principales de la lucha contra el hambre en Argentina son: el carácter reactivo de los programas alimentarios ante las crisis económicas, la importancia de los comedores comunitarios, la tradición arraigada de la distribución de despensas o “cajas de alimentos” y la prevalencia de apoyos de transferencia directa.

En términos generales, Argentina tiene programas de tres de los tipos mencionados anteriormente. El programa Comedores Escolares y el programa Pro Huerta son ejemplos de alimentación escolar y apoyo a la oferta respectivamente. La mayoría de los programas de alimentación en este país son de apoyo a grupos vulnerables: el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), el Programa Materno Infantil (PMI), el programa de Comedores FOPAR, el programa ASOMA de apoyo a adultos mayores, el Plan Nacional de Emergencia Alimentaria (PEA) y el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI). El siguiente cuadro brinda un panorama general de las acciones de apoyo alimentario en Argentina, conviene mencionar que sólo se consideraron los programas de alcance nacional.

Categoría	Programa	Descripción
Alimentación Escolar	Comedores Escolares	Distribuye complementos nutricionales y da educación. Tiene cobertura del 90% al 100% de los niños en escuelas públicas.
Apoyo a la oferta	Pro Huerta	Incentivos para esquemas de producción para el auto consumo.
Apoyo a grupos vulnerables	Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN)	Se orienta a mejorar la situación sanitaria y nutricional de mujeres en edad fértil y embarazadas (15-49 años) y de niños de 5 años o menos mediante actividades relacionadas con cuidados prenatales y controles pediátricos, promoción del

		desarrollo infantil y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud. Originalmente también entregaba apoyos alimentarios en especie.
	Programa Materno Infantil (PMI)	Se propone reducir la mortalidad materno-infantil, la incidencia de anemia y mejorar la situación nutricional de las embarazadas y el desarrollo de los niños de 5 años o menos.
	Comedores FOPAR	Comedores de apoyo a la población vulnerable operados por organizaciones comunitarias no gubernamentales.
	Programa de Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA)	Distribuía apoyos en especie a adultos mayores.
	Plan Nacional de Emergencia Alimentaria (PEA)	Este programa se creó en 2002 como parte de un esfuerzo por aliviar las tensiones de la crisis económica. Distribuye apoyos en especie a familias de bajos recursos.
	Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) ¹⁵⁹	Buscaba mejorar la infraestructura y dieta de los comedores infantiles y distribuía apoyos en especie.
	Programa Nacional de Seguridad Alimentaria	Transferencias monetarias a familias con niños menores de 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. ¹⁶⁰ Esta estrategia coordina otros programas complementarios como: -Proyecto Familias y Nutrición: Busca informar sobre alimentación, salud y fortalecimiento familiar distribuyendo materiales informativos y organizando actividades educativas. -Abordaje Comunitario: Financia organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios. -Educación Alimentaria Nutricional: Promueve hábitos alimenticios saludables mediante talleres.

Fuente: Elaboración propia con base en Ernesto Cohen y Rolando Franco, "Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el Caribe", Background Paper, CEPAL, 2005.

Una característica fundamental de la política alimentaria en Argentina es que no se ha planteado un proyecto sistemático, sino que los programas han surgido de manera reactiva ante las crisis

¹⁵⁹ El PRANI y el ASOMA se fusionaron en 2000 para crear el programa Unidos.

¹⁶⁰ Información disponible en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141>.

económicas; Alejandro del Valle les llama “programas emergencia”.¹⁶¹ La crisis económica y social de 2002 planteó la necesidad de implementar políticas para evitar el deterioro precipitado del estado nutricional de la población. Más de una década después de la crisis, los programas alimentarios han tenido sólo cambios moderados para aumentar la focalización y eficiencia de sus apoyos. Anteriormente los apoyos eran sólo en especie y, aunque la repartición de cajas de alimentos es aún una parte importante de la política alimentaria, el PNSA, principal programa en la actualidad, brinda apoyos monetarios. Sin embargo, la estrategia sigue siendo de transferencias directas y hasta ahora ningún programa alimentario se ha sumado a la tendencia en la condicionalidad de los apoyos sociales que se ha popularizado en el resto del continente y el mundo.¹⁶²

Antes de la década de los noventa, los programas sociales en Argentina eran de carácter universal. Se contaba con el Programa Materno- Infantil para entregar leche en polvo a mujeres embarazadas, en lactancia y a niños menores de dos años. Otro programa de origen previo a la ola de programas emergencia es Comedores Escolares, que beneficia a niños menores de 14 años y opera en escuelas públicas. En sus inicios ambos programas eran de cobertura universal, pero sus apoyos se han ido focalizando en las últimas dos décadas para atender a la población con mayores desventajas socioeconómicas.

En Argentina, como en México y otros países de América Latina, el periodo de ajuste y reformas estructurales posterior a la crisis mundial de los años ochenta planteó nuevas tensiones sociales. Fue entonces cuando surgen los primeros programas emergencia, entre los que se

¹⁶¹ Alejandro del Valle, “Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina”, *Estudios Sociales*, 16(32), 2008, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-45572008000200001&script=sci_arttext.

¹⁶² Cabe mencionar que en Argentina sí existen programas de transferencias monetarias condicionadas, como el Programa Familias por la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo. Sin embargo, a diferencia de Oportunidades, estos programas no incluyen un componente de alimentación, por lo que no fueron considerados en la revisión de la política social alimentaria.

encontraba el Programa Alimentario Nacional (PAN). Ante la disminución de los ingresos reales, el programa distribuía cajas de alimentos entre familias pobres, con énfasis en grupos vulnerables.

En esta misma línea de acolchonamiento de los efectos del ajuste económico, en 1994 se implementó el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), que buscaba mejorar la infraestructura y dieta de los comedores infantiles y distribuía apoyos en especie a hogares pobres con niños de 2 a 5 años. Estos primeros programas emergencia recibieron dos críticas principales. Una falla que se señala en la operación del PRANI es que el programa se fue saturando¹⁶³ sin que hubiera el aumento correspondiente de presupuesto, lo que llevó a disminuir la calidad de la dieta para distribuirla entre una demanda cada vez mayor. Otra crítica, sobre todo para el PAN, es que fue un programa sumamente centralizado y que los apoyos se distribuían por medio de relaciones clientelares.¹⁶⁴

Los comedores comunitarios, mejor conocidos como “ollas populares”, fueron una respuesta social al derrumbe de la capacidad de compra de alimentos de la población, derivado de la crisis hiperinflacionaria de 1989.¹⁶⁵ Fueron iniciativas espontáneas de la sociedad a menudo organizadas por Organizaciones No Gubernamentales, que al principio tenían muy poca capacidad de cobertura pero después empezarían a recibir fondos gubernamentales. En contraste con el caso mexicano, donde hasta antes de la Cruzada contra el Hambre no había una política federal de comedores comunitarios, en Argentina “las ollas populares constituyen una de las formas más emblemáticas de la ayuda alimentaria”.¹⁶⁶ Actualmente operan tres programas de este tipo: Comedores Escolares,

¹⁶³ Comenzó en 1995 con una cobertura de 102,490 niños hasta llegar a 322,565 niños en 1998. La saturación del programa aumentó aún más con el agravamiento de las condiciones sociales producto de la crisis de principios del siglo XXI.

¹⁶⁴ Sergio Britos, Alejandro O’ Donnell, Vanina Ugalde y Rodrigo Clacheo, *Programas Alimentarios en Argentina*, Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI), Argentina, 2003, p. 23.

¹⁶⁵ Alejandro del Valle, *art. cit.*

¹⁶⁶ Sergio Britos, *et. al., op. cit.*, p. 24.

Comedores Infantiles y Comedores Comunitarios. Algunas críticas que se han formulado a este tipo de programas son la irregularidad en la prestación de servicios, baja contribución nutricional y alta exposición a riesgos higiénico- sanitarios. Además, en materia de implementación se ha señalado que las transferencias nacionales y provinciales para el funcionamiento de los comedores son muy irregulares. En respuesta a esto, se introdujeron programas como el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) y el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), que entre sus funciones tenían la mejora y fortalecimiento de los Comedores Infantiles.

Otra característica prominente en la política alimentaria argentina es el reparto de apoyos en especie o “cajas de alimentos”. El PROMIN y PRANI tenían entre sus funciones la distribución de alimentos y el mejoramiento de los comedores. Estos dos programas sumados al Programa de Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA), que también distribuía alimentos, se fusionaron en el 2000 para crear el programa Unidos. La gran innovación de Unidos fue “un cambio en el modelo de gestión de los recursos que paulatinamente fue transfiriendo a las provincias la gestión de adquisición, embalaje y distribución de las cajas”.¹⁶⁷ La grave crisis del 2002 impulsó al gobierno a cambiar el programa Unidos por el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). Esto no representó un cambio significativo en la estrategia, pues se continuó con la repartición de cajas de alimentos, sin embargo, un cambio importante fue la descentralización absoluta de los fondos, que quedaron en la administración de las provincias.¹⁶⁸

Las críticas al PEA fueron, primera, que a pesar del establecimiento de lineamientos para la conformación de los apoyos, el gobierno Nacional tenía poca capacidad de supervisión para verificar que las normas se cumplieran. Una segunda crítica fue la ausencia de un padrón unificado de beneficiarios de todos los programas, por lo que cada programa tenía un padrón distinto, lo cual

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 32.

¹⁶⁸ Loc. cit.

facilitaba el establecimiento de relaciones clientelares. Finalmente, se criticó que, debido a las incertidumbres respecto al padrón, la transferencia de recursos por parte del gobierno nacional resultaba muchas veces insuficiente, por lo que los servicios eran muy irregulares de una provincia a otra.

El PEA es un antecedente directo del programa central de la política alimentaria argentina en la actualidad: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). Aunque en sus orígenes, en 2003, el programa también se dedicaba a distribuir cajas de alimentos, después cambió hacia un esquema de apoyos monetarios directos con énfasis en la población más vulnerable. Los beneficiarios son “familias con niños menores de 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional”.¹⁶⁹ A ellos se les dota de tarjetas a las cuales el gobierno transfiere dinero para la compra de alimentos, aunque cabe señalar que hasta ahora el programa no incluye cláusulas de condicionalidad para recibir el apoyo.

Los apoyos monetarios se acompañan con actividades de educación nutricional mediante distintas propuestas de comunicación comunitaria como obras de teatro, música, libros y folletos. El PNSA también articula sus esfuerzos con el programa ProHuerta para impulsar la producción de alimentos sanos para el autoconsumo en hogares y comedores. A pesar de estos elementos, que no se encuentran en el Programa de Apoyo Alimentario, el PNSA comparte la característica básica del programa mexicano: el énfasis en las transferencias monetarias directas como estrategia para buscar una mejor alimentación de los beneficiarios. De ahí que se pueda clasificar como un programa basado en el enfoque de pobreza como carencia de ingresos, pues no tiene componentes de desarrollo de capital humano ni capacidades.

¹⁶⁹ Ministerio de Desarrollo Social, “Seguridad Alimentaria”, disponible en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141>.

ii. Política alimentaria en Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva puso el problema del hambre en el centro de la agenda política del gobierno brasileño desde su primer mandato presidencial. En el primer año de su gobierno se creó el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre para implementar la estrategia Hambre Cero. Esta institución luego se consolidaría como parte del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Además, Lula convocó al segundo Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), un espacio de debate con la participación de representantes del gobierno y la sociedad civil.¹⁷⁰ El CONSEA es un órgano consultivo vinculado a la presidencia que revisa la política de seguridad alimentaria para sugerir cambios o ajustes necesarios. Un representante de la sociedad civil preside el CONSEA y un funcionario del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre ocupa la posición de Secretario General.¹⁷¹

Hambre Cero es un proyecto integral que se propone garantizar el derecho humano a una nutrición adecuada desde una perspectiva de la seguridad alimentaria; es decir, más allá del abasto de cierta cantidad de alimentos, se busca garantizar que su calidad y estabilidad a lo largo del tiempo sean adecuados.¹⁷² Para esto, la estrategia integra acciones asistenciales de transferencia de ingreso a las familias más pobres con acciones estructurales, por ejemplo la reforma agraria o los esfuerzos en educación, que son necesarias para lograr un verdadero desarrollo para que los pobres accedan

¹⁷⁰ Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Construcción del Sistema y de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional: la experiencia brasileña, Brasilia, FAO- IICA, 2009, p. 29.

¹⁷¹ Cabe mencionar que la preocupación por el problema del hambre en Brasil tiene raíces sociales, pues en 1993 se organizó un movimiento de alcance nacional llamado Acción de la Ciudadanía Contra el Hambre, la Miseria y Por la Vida para protestar por las graves dimensiones de la pobreza. En el marco de esta movilización, que obtuvo una respuesta masiva de la sociedad, se creó el primer CONSEA bajo el lema “el hambre no puede esperar”. Catherine Marielle, “Seguridad alimentaria en Brasil”, disponible en <http://base.d-ph.info/pt/fiches/premierdph/fiche-premierdph-4386.html>.

¹⁷² CONSEA, *op. cit.*, p. 35.

al trabajo y tengan opciones productivas que les brinden seguridad alimentaria sostenible.¹⁷³ Se combinan tres tipos de políticas: estructurales, específicas y locales. Las primeras buscan el aumento del empleo y la universalización de los derechos sociales; las específicas se proponen garantizar el acceso a la alimentación de calidad y las terceras involucran a las organizaciones locales para garantizar la seguridad alimentaria en las comunidades.¹⁷⁴

Con la creación en 2006 del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), se estableció el CONSEA como apoyo en la definición de las directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). Adicionalmente, cada cuatro años, se convoca a la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para someter a discusión social abierta la política sobre esta materia. Otro componente importante del SISAN es la Cámara Interministerial, que está encabezada por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y coordina los esfuerzos para elaborar e implementar programas para la seguridad alimentaria. Finalmente, en el SISAN se coordinan las dependencias relacionadas con la seguridad alimentaria en los estados y los municipios, así como las instituciones privadas que deciden colaborar con el SISAN.¹⁷⁵

La PNSAN coordina varios ejes de política pública y 60 programas. Entre las políticas estructurales se encuentran las de educación, creación de empleo, reforma agraria, microcréditos y políticas de fomento a la agricultura familiar. Una de las principales acciones específicas de la PNSAN fue implementar el programa Bolsa Familia, un sistema de transferencias monetarias condicionadas que, junto con Oportunidades, ha servido como modelo para que otros países del

¹⁷³ Maya Takagi et. al., “El Programa Hambre Cero dos años después” en Ignacio Trueba, *El fin del hambre en 2025: un desafío para nuestra generación*, Madrid, Mundi- Prensa Libros, 2006, p. 205.

¹⁷⁴ Altivo Almeida Cunha, “Seguridad Alimentaria y Nutricional y Políticas Públicas”, Ponencia en la 7ª Conferencia Nacional de la Red Argentina de Bancos de Alimentos, Buenos Aires, Argentina en junio de 2011.

¹⁷⁵ Loc. cit.

mundo introduzcan programas de esta índole. Otros programas que forman parte de la estrategia Hambre Cero son Alimentación Escolar, Alimentación del trabajador, el Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, Restaurantes Populares, programas de acceso al agua mediante la construcción de cisternas en comunidades marginadas, entre otros.¹⁷⁶ Sin embargo, Bolsa Familia es el programa que representa la columna vertebral del combate al hambre y la pobreza en Brasil, por tanto, hablaré de éste con mayor detalle.

Bolsa Familia tiene el objetivo conjunto de asistir a las familias pobres con apoyos económicos al tiempo que desarrolla su capital humano mediante el cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación. Durante el gobierno del presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso, existían programas de transferencias condicionadas como Bolsa Escuela y Bolsa Alimentación, pero en el gobierno de Lula se unificaron con otros dos programas llamados Carta Alimentación y Auxilio Gas para proveer un sólo apoyo que ayudara a superar la trampa intergeneracional de la pobreza.¹⁷⁷

El programa Bolsa Alimentación es el antecedente directo del componente alimentario de Bolsa Familia. El programa comenzó operaciones en 2001 y, de manera similar al Programa de Apoyo Alimentario, tenía como población objetivo a familias pobres con niños menores de 6 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. El programa otorgaba a las madres de familia un monto de 15 reales al mes por cada niño, con un máximo de tres apoyos. Las condicionalidades de los apoyos estaban vinculadas a la salud de la población: se requería el cumplimiento del programa

¹⁷⁶ El programa de Alimentación Escolar es el equivalente al desayuno escolar en México y a los comedores escolares en Argentina, el Programa de Alimentación del Trabajador otorga incentivos fiscales a las empresas que complementen la alimentación de sus empleados, Fortalecimiento de la Agricultura Familiar es un programa de créditos para estimular la producción para el autoconsumo.

¹⁷⁷ Carta Alimentación era una transferencia monetaria generalizada para la población en pobreza extrema dirigida a promover el consumo de alimentos. Auxilio Gas era una transferencia no condicionada para amortiguar los efectos del retiro del subsidio al gas de uso doméstico.

de vacunación para todos los niños de la familia, asistencia de las madres a citas regulares para cuidados pre y postnatales y la participación en seminarios de educación nutricional.¹⁷⁸

Actualmente, Bolsa Familia tiene tres tipos de beneficios económicos. El primero es el beneficio básico que no está condicionado y se otorga a todas las familias en pobreza extrema. El segundo tipo de apoyo es para familias pobres y pobres extremas por cada niño menor de 15 años, con un máximo de 3 apoyos. El tercero es un apoyo para jóvenes de 15 a 17 años a las familias pobres y pobres extremas, el límite de los apoyos es de 2 jóvenes por familia. Con una cifra inicial de 3.6 millones de familias beneficiadas en 2003, para 2013 Bolsa Familia estaba presente en todos los municipios brasileños y su población beneficiaria ascendía a 15 millones de familias, poco más del 25% de la población nacional.¹⁷⁹

En México, el programa Oportunidades atiende a más de cinco millones de familias, lo que también representa alrededor del 25% de la población. Otras similitudes relevantes son las condicionalidades establecidas en ambos programas, pues integran los componentes de educación, salud y alimentación. En el caso de la educación, mientras en México se requiere 85% de asistencia escolar mensual y anual, en Brasil se estipula 85% de asistencia en un periodo de tres meses para niños de 6 a 15 años. Adicionalmente, en México, a los jóvenes que cursan la preparatoria se les otorga el estímulo de una cuenta de ahorros que se van acumulando conforme avanzan en el grado escolar y se entregan sólo cuando hayan terminado la educación media superior. En salud, en México, se exige el cumplimiento de todos los miembros del hogar con lo establecido en la Cartilla Nacional de Salud, mientras en Brasil, los requerimientos están focalizados a los grupos más vulnerables: se pide el cumplimiento del esquema de vacunación para niños menores de siete años y

¹⁷⁸ Ariel Fiszbein, Norbert Schady, et. al., *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009, p. 238.

¹⁷⁹ Deborah Wetzel, *Bolsa Familia: Brazil's Quiet Revolution*, Banco Mundial, 4 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>.

la recepción de atención médica periódica a las mujeres embarazadas, además de su asistencia a seminarios de nutrición.¹⁸⁰

Un rasgo importante del programa Bolsa Familia es el pago mediante cuentas de débito, que permiten a los beneficiarios contar con tarjetas que se pueden usar en bancos, cajeros automáticos y puntos de venta de la lotería. Esta medida tiene varios beneficios operativos, fundamentalmente la reducción de costos de transacción, y además, contribuye a reducir el estigma asociado a la recepción de apoyos sociales.¹⁸¹ El programa Oportunidades implementó en 2011 una estrategia de bancarización con la que se ha logrado distribuir tarjetas de débito o prepago a todas las titulares beneficiarias, sin embargo, hasta antes de eso el único modo de obtener los apoyos era la asistencia a puntos de distribución donde la espera era en promedio de 8 horas.

Otras diferencias entre Bolsa Familia y Oportunidades se encuentran en los mecanismos de incentivos y sanciones destinados a cuidar el cumplimiento de las cláusulas de condicionalidad. El enfoque brasileño es de alentar a los beneficiarios a que ejerzan sus derechos de acceso gratuito a la salud y educación. El incumplimiento de la condicionalidad no se considera una señal de falta de voluntad, sino una llamada de atención de que algún obstáculo le impide a la familia beneficiaria recibir el servicio. Consecuentemente, en lugar de suspender el apoyo ante el incumplimiento como sucede con el programa Oportunidades, las familias que incumplen las condiciones reciben una advertencia por escrito y pueden recibir a un trabajador social para verificar si hay algún problema que atender. Los apoyos se suspenden durante un mes hasta el tercer incumplimiento y después se restituyen.¹⁸² Así, cuando las familias incumplen las condicionalidades se considera que necesitan atención adicional.

¹⁸⁰ Fiszbein, Schady, et alia, *op. cit.*, p. 37.

¹⁸¹ *Ibid.*, p.122.

¹⁸² *Ibid.*, p. 89.

Algunos de los problemas del programa brasileño son el seguimiento y la evaluación. Un reto actual es el mejoramiento de sus mecanismos de verificación del cumplimiento de condicionalidades. En 2004 sólo 55% de las escuelas reportó información y, aunque esta cifra aumentó drásticamente a 93% en 2006, en este año sólo se contó con información del cumplimiento de las condiciones en materia de salud para 33% de las familias. En contraste, en 2006 el programa Oportunidades contó con información oportuna sobre todas las condicionalidades para 96% de su población beneficiaria.¹⁸³ La falta de información dificulta que se hagan más ejercicios de evaluación, tanto internos como externos. En cambio, Oportunidades contempló la necesidad de evaluar su impacto en los beneficiarios como un pilar desde el diseño inicial del programa, mientras que el programa brasileño no tiene el mismo énfasis en esto.

En cuanto a la cooperación interinstitucional, el programa Bolsa Familia funciona de manera más federalista, distribuyendo funciones entre los tres niveles de gobierno y dando un papel significativamente importante al ámbito municipal. El gobierno federal brasileño firmó acuerdos de administración conjunta con cada municipio para definir la distribución de responsabilidades en el funcionamiento del programa. Además, dada su mayor proximidad con la gente, los gobiernos municipales están encargados de identificar a la población beneficiaria e integrarla al programa.

Para reforzar la cooperación intergubernamental en la lucha contra la pobreza, se diseñaron mecanismos para que los beneficiarios de Bolsa Familia reciban atención prioritaria de los programas sociales estatales y municipales, con lo que los tres niveles de gobierno comparten en cierta medida los mismos criterios de elegibilidad.¹⁸⁴ Otro punto de la colaboración es que se incentiva a los gobiernos municipales para que acudan a prestar servicios adicionales de diagnóstico y apoyo a

¹⁸³ *Ibid.*, p. 90.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 98.

familias con dificultades para cumplir las condiciones.¹⁸⁵ Para monitorear la calidad del trabajo municipal, el programa introdujo el Índice de Administración Descentralizada, que verifica actividades como el registro de familias y el monitoreo de condicionalidades. Los recursos que reciben los municipios para solventar sus gastos administrativos dependen de su desempeño según el índice.¹⁸⁶

C. Conclusiones sobre el diseño del PAL y el PDHO

Como lo explican Veras, Perez y Guerreiro¹⁸⁷, en general los programas de transferencias monetarias condicionadas buscan dos objetivos que entran en conflicto; la disminución de la pobreza inmediata y la acumulación de capital humano en salud y educación. Los distintos programas de este tipo que se han implementado en el mundo ponen énfasis en uno de estos objetivos o el otro. El programa Bolsa Familia pone el énfasis en la disminución de la pobreza, pues tiene un componente incondicional, y un enfoque más laxo y de apoyo social con las familias que no cumplen sus responsabilidades. El componente incondicional del apoyo de Bolsa Familia representa una garantía mínima de ingreso para las familias más pobres. Además, en contraste con la mayoría de países de la región, Brasil cuenta con una ley de ingreso mínimo desde 2004 que establece la posición prioritaria de los pobres para recibir esta garantía.

En articulación con este beneficio, y los otros componentes de la estrategia Hambre Cero que buscan el ejercicio efectivo de los derechos sociales, el desarrollo de opciones productivas y el impulso a la producción agrícola, se considera que Bolsa Familia va más allá que los programas de transferencias condicionadas tradicionales al buscar proveer un piso mínimo de bienestar. En este sentido, a pesar de ser un programa que en principio busca desarrollar capital humano, Bolsa Familia

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 100.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 92.

¹⁸⁷ Fábio Veras, Rafael Perez y Rafael Guerreiro, "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective", *Latin American Research Review*, Vol. 45, No. 2., 2010.

estaría más cercano al enfoque de capacidades que Oportunidades.

El programa Oportunidades representa el caso contrario, pues el énfasis está puesto en el cumplimiento de corresponsabilidades, para lo cual se dedica un gran esfuerzo de verificación bimestral de las condicionalidades. De ahí que, visto desde el enfoque de pobreza como falta de capacidades, el programa Oportunidades está limitado a ampliar los insumos de la población beneficiaria para acceder a mejores condiciones de vida, y no a asegurar que en efecto logre el ejercicio de mayores libertades, como la libertad de no padecer hambre. La lógica del programa refiere al ingreso de manera indirecta, pues se busca que el mayor capital humano resulte en más productividad y mayores salarios. Como se dijo antes, esta teoría omite el análisis de consideraciones sistémicas que resultan indispensables para el funcionamiento de la política.

Por su parte, el Programa de Apoyo Alimentario está basado en una visión de pobreza como falta de ingresos. Este enfoque sobre la pobreza se reconoce como limitado, pues los apoyos monetarios aislados, en ausencia de otros componentes que favorezcan el desarrollo de capital humano o capacidades, pertenecen a la política social de corte asistencialista que genera dependencia de los apoyos gubernamentales en lugar de aspirar a romper la trampa de la pobreza. En palabras de Santiago Levy, este tipo de apoyos pueden resumirse como “transferencias de ingreso hoy, transferencias de ingreso mañana”.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Santiago Levy, *Productividad, crecimiento y pobreza en México*, op. cit., p. 1.

IV. LOS EFECTOS DE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y EL DISEÑO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En el capítulo anterior, el análisis del diseño del Programa de Apoyo Alimentario y del componente alimentario del programa Oportunidades, puso en evidencia el contraste teórico entre estos dos programas que en el discurso persiguen un objetivo común de mejorar la alimentación y nutrición de la población pobre. Mientras que el PAL se basa en un enfoque sobre la pobreza como carencia de ingresos, en el PDHO la pobreza se entiende como falta de capital humano. En este capítulo se examina cuáles son las implicaciones de dos definiciones distintas del problema, con sus respectivas teorías subyacentes, en la implementación de los programas revisados. También se analizan otros elementos propios de la implementación que parecen explicar los distintos resultados que han alcanzado los programas.

Como se explicó en el capítulo II, considero tres variables en el análisis de la implementación: la lógica de las políticas (vista desde la implementación), las características del personal y la naturaleza de la cooperación requerida (Weimer y Vining). La primera variable está en línea con la perspectiva política de la implementación, la cual resalta la importancia de un diseño coherente y detallado como el principal factor de éxito en la ejecución de políticas. Las variables sobre el personal y la cooperación examinan elementos propios de la implementación, retomando la perspectiva administrativa que pone el énfasis en las habilidades, nivel de compromiso y recursos con que cuentan los implementadores directos de las políticas (Lipsky, Williams, May), y en las complejidades de la acción conjunta (Peters, Pressman y Wildavsky).

El análisis de la implementación del Programa de Apoyo Alimentario y el componente alimentario del Programa Oportunidades se alimenta de dos fuentes principales: las evaluaciones que

distintas instituciones han hecho de ambos programas y la información recabada en entrevistas con expertos académicos, funcionarios federales y funcionarios estatales.¹⁸⁹ Las variables de características del personal y cooperación se analizan en conjunto para los dos programas pues, desde 2010, la Coordinación Nacional de Oportunidades (CNO) opera ambos.

A. Lógica de la política desde la implementación

La primera de las variables de análisis de la implementación, la lógica de la política, tiene que ver con la comprobación de la hipótesis de cambio que sustenta. Esta parte del análisis revisa si la hipótesis de cambio de la política tiene sentido desde el punto de vista de la implementación. En el caso de los programas que se estudian en esta investigación, se revisa si las acciones realizadas corresponden con los objetivos planteados y si contribuyen a alcanzarlos.

La hipótesis de cambio en el caso del Programa de Apoyo Alimentario está inspirada en la visión de pobreza como falta de ingresos, pues busca mejorar la alimentación y la nutrición de la población pobre mediante transferencias monetarias directas. El programa Oportunidades está basado en la teoría de pobreza como falta de capital humano y busca alcanzar el mismo objetivo, pero con la entrega de apoyos monetarios condicionados a la asistencia a consultas médicas y talleres para el autocuidado de la salud. En el primer apartado se presentan los principales hallazgos de las evaluaciones de ambos programas para ver si la teoría de cambio de cada uno genera los resultados esperados. El segundo apartado discute los cambios al diseño que han tenido ambos programas desde su lanzamiento hasta 2012.

¹⁸⁹ Las entrevistas se realizaron entre el 8 de marzo y el 14 de mayo de 2012. Entrevisté a 3 expertos académicos de una consultora privada, de la Universidad Iberoamericana y del Centro de Investigación y Docencia Económicas; a 5 funcionarios federales del CONEVAL, de la Coordinación Nacional de Oportunidades y de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud; y a 7 funcionarios locales durante las visitas a las oficinas estatales de la Coordinación Nacional de Oportunidades en Puebla y Morelos. La clave con la que me refiero a los entrevistados en adelante se puede consultar en el anexo D de este documento.

i. Resultados de las evaluaciones

En 2006 se realizaron distintas evaluaciones del Programa de Apoyo Alimentario, lo que puso en evidencia la persistencia de problemas fundamentales del diseño después de tres años de operación del programa y dos desde su paso a DICONSA. La evaluación del diseño que condujo la Universidad Iberoamericana (UIA) señaló que, en la documentación del programa, “no se menciona ni se justifica por qué sus acciones permitirían alcanzar los objetivos planteados ni en qué medida, así como tampoco indica cuál es la relación entre los recursos asignados y el cumplimiento de las metas definidas”.¹⁹⁰ Entre otros ajustes, a raíz de estas evaluaciones se decidió cesar los apoyos en especie y distribuir sólo dinero en efectivo.

La evaluación de impacto estuvo a cargo del Instituto Nacional de Salud Pública y se analizaron los dos tipos de apoyo, monetario y en especie. Se delimitaron cuatro grupos de estudio: despensa sin educación, despensa con educación, apoyo en efectivo con educación y el grupo de control. La línea de base se levantó en 2003, y el seguimiento se hizo en 2005. Las mediciones en 2003 revelaron que los principales problemas de desnutrición entre la población del PAL son la baja talla en preescolares (19.6%), y la anemia en preescolares y mujeres en edad fértil (22.2% y 17.2% respectivamente).¹⁹¹

Si bien se encontraron impactos positivos de distintas magnitudes en los tres tipos de intervención, se encontró mejor calidad de dieta en la población que recibió despensas,¹⁹² pero sólo se observó un impacto en el crecimiento de preescolares en la población que recibió efectivo (0.54 cm). En ninguno de los grupos de tratamiento se redujo la prevalencia de anemia en menores de 5

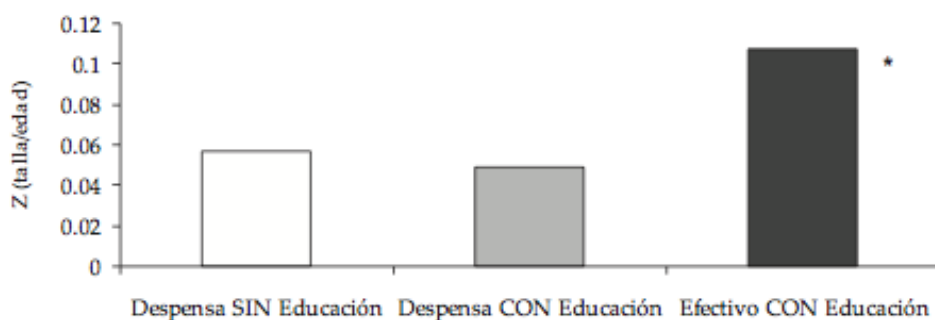
¹⁹⁰ *Ibíd*, p. 14.

¹⁹¹ Teresa González de Cossío, Juan P. Gutiérrez, Luz D. González-Castell, *et. al.*, “Evaluación de impacto del programa de apoyo alimentario” en Teresa González de Cossío, Juan Rivera Dommarco, Gladys López y Gloria Rubio (eds.), *Nutrición y pobreza. Política Pública basada en evidencia*, Washington, E.E.U.U., Banco Mundial, 2008, p. 112.

¹⁹² Mayor consumo de hierro y zinc biodisponibles en niños, mujeres y todo el hogar.

años.¹⁹³ La evaluación advierte la necesidad de dar seguimiento al indicador de prevalencia de sobrepeso, pues se encontraron efectos de incremento en todos los grupos de tratamiento, aunque no fueron significativos.

Gráfica 2. Impacto del PAL en crecimiento, expresado en puntaje Z (Longitud-/talla/edad)
Referencia: Grupo Control



Como se vio en la descripción de la situación nutricional en México en el capítulo I, la anemia es uno de los padecimientos relacionados con la nutrición que más afectan al país, particularmente a la población más pobre. Sin embargo, el PAL no es una intervención que contribuya a disminuir la prevalencia de anemia, pues la evaluación de impacto no encontró un aumento significativo del consumo de hierro en ninguna de las tres intervenciones. En respuesta, otra de las recomendaciones emanadas de la evaluación fue distribuir complementos nutricionales para los grupos más vulnerables: mujeres y niños.

A la par de los resultados nutricionales, se plantearon argumentos conceptuales y operativos para suprimir los apoyos en especie. La evaluación de la UIA, señaló que este tipo de apoyos suprimen la decisión del individuo sobre su consumo, lo que una de las entrevistadas (IA1) calificó como paternalismo en la política alimentaria. Los motivos operativos tuvieron que ver con la dificultad y alto costo de la distribución de despensas, además de la complejidad de definir una única despensa

¹⁹³ González de Cossío, Gutiérrez, González-Castell, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 109-133.

para todo el país. Como se señala en la evaluación del CIDE, los rasgos culturales juegan un papel importante en el aprovechamiento de este tipo de apoyos.¹⁹⁴ Una persona entrevistada (IA1) comentó que, dependiendo de la región del país, algunos beneficiarios recibían productos que nunca consumían e incluso desconocían o no sabían cómo preparar. Aun cuando las despensas se diseñaron con apoyo del INSP, la evaluación del Banco Mundial señala que tenían un componente importante de cereales y leguminosas, productos altos en energía que no son ideales dada la prevalencia de sobrepeso y obesidad en México.

La primera evaluación de impacto del programa Oportunidades en el ámbito rural se hizo en 2004 siguiendo un diseño experimental. La línea de base se levantó en 1998 y se le dio seguimiento en 1999 y 2000. En 2003 se hizo otra encuesta de seguimiento utilizando un diseño cuasi experimental. Algunos de los principales hallazgos fueron: i) un aumento de 0.67 a 1.1 cm de crecimiento en niños, ii) reducción de 20% en la prevalencia de anemia en niños y iii) efectos positivos, aunque modestos, en la absorción de micronutrientes en mujeres.¹⁹⁵

La evaluación también mostró que la absorción de hierro producto del consumo de complementos nutricionales no era la esperada, lo cual llevó a una revisión de la fórmula. Al mismo tiempo se descubrió un bajo consumo de Nutrivida y Nutrisano, los complementos dirigidos a niños y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Se propuso mejorar la estrategia de promoción de consumo y adecuada preparación de los complementos, y asegurar su distribución oportuna a los centros de salud.

En cuanto al consumo de los hogares, si bien se detectó un aumento en el gasto en

¹⁹⁴ CIDE, Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, S.A. de C.V., México, 2006, p. 192.

¹⁹⁵ Teresa Shamah, Salvador Villalpando, Juan Ángel Rivera-Dommarco y Lucía Cuevas, "Impacto de Oportunidades en el estado de nutrición y anemia de niños y mujeres en edad fértil: Componente rural" en Banco Mundial, *Nutrición y pobreza*, op. cit., p. xii.

alimentación y diversidad de la dieta, con mayor consumo de frutas, verduras y productos de origen animal, también se observó un aumento en el consumo de alimentos poco saludables como refrescos. En respuesta a esto se decidió crear la figura de “vocal nutricional” en los comités locales, quien se encarga de promover y verificar la preparación y consumo adecuado de los complementos.

Ante los resultados positivos en localidades rurales, el programa Oportunidades se extendió al ámbito urbano en 2002. Para evaluar los resultados en este nuevo contexto, en 2005 se hizo una evaluación de impacto de diseño cuasi experimental para medir los cambios en diversos indicadores de alimentación y nutrición de niños menores de 2 años y mujeres. La línea de base se levantó en 2002 y se hizo un seguimiento en 2004.¹⁹⁶

Como en el ámbito rural, se encontró que Oportunidades tiene impactos positivos en el crecimiento de los niños. Aquellos que entraron al programa con 6 meses de edad, crecieron 1.5 cm más que el grupo de control. Si bien se detectó cierta disminución en la incidencia de anemia, el impacto no fue significativo y, al igual que en el ámbito rural, fue menor al esperado. Se detectó que las prácticas de lactancia exclusiva fueron menores en la población beneficiaria y que hubo un bajo porcentaje de incorporación de beneficiarias al programa, pues sólo se registró 60% de la población potencial mientras que en el ámbito rural fue casi 100%.

La evaluación 2003 definió temas a atender como la prevalencia de baja talla para la edad, y de anemia en niños y, sobre todo, mujeres. Además, se advirtió que tanto Oportunidades como otros programas relacionados con la alimentación deben buscar una disminución en la prevalencia de sobrepeso y obesidad. Al respecto, una de las recomendaciones a partir de la evaluación en 2003 consistió en adecuar los complementos a la situación nutricional de cada estado, distribuyendo

¹⁹⁶ Lynnette Neufeld, Armando García, Ana C. Fernández y Juan Ángel Rivera-Dommarco, “Impacto de Oportunidades en alimentación y nutrición de niños y mujeres en zonas urbanas”, en Banco Mundial, *Nutrición y pobreza, op. cit.*, p. 108.

sustancias con muy bajo valor energético en zonas donde no haya desnutrición crónica pero sí prevalencia de sobrepeso y obesidad. El PDHO contó con el apoyo del Instituto Nacional de Salud Pública para mejorar la composición de los complementos.

En 2008 se llevó a cabo otra evaluación de impacto de Oportunidades para analizar los efectos a mediano plazo después de diez años de operación. Se realizó una Encuesta de Evaluación de los Hogares (Encel 2007) en zonas rurales. La muestra se obtuvo en los mismos siete estados en donde se llevó a cabo la evaluación del impacto en 2003 (esto es, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz). En 2007 se agregaron a la muestra Chiapas y Oaxaca, dada su alta concentración de población beneficiaria.

La evaluación de impacto 2008 encontró que los principales retos nutricionales que enfrenta la población beneficiaria del programa persisten: talla baja para la edad, anemia y riesgo de peso alto en niños; sobrepeso, obesidad en mujeres, y anemia en mujeres embarazadas y en los primeros seis meses después del parto. La Encel 2007 no encontró evidencia de impactos sostenidos en varios indicadores de capital humano en niños en edad escolar como conocimientos, estado nutricional o logro educativo. Un resultado no esperado de la evaluación es que el impacto positivo de aumento de talla para la edad en preescolares en un centímetro o más, observado en 2003, no se sostiene en indicadores de nutrición en 2007, cuando los niños llegan a tener unos nueve años de edad. Es decir, el impacto sobre la desnutrición crónica parece haber desaparecido.¹⁹⁷

En cuanto a la prevalencia de anemia, el estudio encontró efectos limitados en niños de 7 años, el grupo de mayor tiempo de exposición al programa. La prevalencia de anemia en este grupo

¹⁹⁷ Jere R. Behrman, Lia Fernald, Paul Gertler, Lynnette M. Neufeld, Susan Parker, "Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio del Programa", en Sedesol, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008, A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007): Síntesis Ejecutiva*, Sedesol-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008, p. 16.

fue de 10.5, lo que se considera aún demasiado alto respecto a lo recomendado para una población sana.¹⁹⁸ Más allá de esto, se encontraron resultados heterogéneos según sexo y etnicidad. Para el grupo de edad de niños menores de dos años (la etapa en que las deficiencias nutricionales son más dañinas para el desarrollo futuro) se encontró una prevalencia significativamente mayor en niños que en niñas tanto de talla baja (25.6% *versus* 18.1%), como de anemia (34.6 *versus* 30.5%). También se encontró una prevalencia significativamente mayor de sobrepeso y obesidad en mujeres que en hombres, en particular para el grupo de menor tiempo de exposición al programa.

Los niños indígenas registraron una prevalencia de anemia y baja talla mayor a la muestra total, al alcanzar más de un tercio de la población en ambos indicadores. También se observó heterogeneidad en el impacto de acuerdo al nivel de marginación de las localidades analizadas, de 1998 a 2007 la prevalencia de talla baja en niños disminuyó 4.9% en las localidades de muy alta marginación, mientras que en las localidades de alta marginación la reducción fue de 10.3% puntos porcentuales. Como se afirma en la evaluación, los análisis realizados revelan una sólida asociación entre el bienestar económico, y la prevalencia de talla baja y anemia. Más aún, no se ha logrado una reducción considerable de la prevalencia de talla baja desde el 1998 en localidades de muy alta marginación.¹⁹⁹

Se ha observado que, además, el mayor impacto del PDHO (que corresponde a logros educativos de los niños y jóvenes, ingresos de los hogares, capacidades para mejorar la vivienda) se da en escenarios domésticos en donde confluyen factores ventajosos: capacidad de los padres y madres de generar ingresos a los que se suman los apoyos monetarios del Programa, salud de los

¹⁹⁸ Pilar Campos, Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2008 del Programa Oportunidades, SEDESOL, México, 2010, p. 40.

¹⁹⁹ Lynnette Neufeld, Fabiola Mejía, Ana C. Fernández, Armando García, Ignacio Méndez y Clara Domínguez, "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, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008*, *op.cit.*, p. 122.

miembros del hogar (ausencia de enfermedad de los proveedores económicos y de los propios niños y jóvenes), remesas de miembros que han emigrado, corta distancia a los centros de provisión de los servicios educativos y de salud, entre otros.²⁰⁰ Los mayores impactos del programa se han visto en los más aventajados de los pobres, el tercil menos pobre de la muestra. En ese sentido, si bien hay evidencia de resultados positivos en indicadores de los tres ejes de acción del programa, cabe preguntarse cómo podría Oportunidades tener impactos más sustanciales en la población más pobre.

Si bien ha habido impactos en indicadores nutricionales, las evaluaciones revelan que estos no han tenido la magnitud esperada, lo cual lleva a plantearse qué aspectos de la lógica del programa inciden en estos resultados moderados. Como señalan las evaluaciones y las personas entrevistadas (GP4, OA7, CM12), el diseño del programa recae en buena medida en que los beneficiarios acudan a los servicios de salud y educación, pero más allá de esto, la calidad de estos servicios debe ser adecuada para generar resultados positivos. Como se explicó en el capítulo anterior, esto refleja claramente la lógica de la teoría que concibe la pobreza como capital humano, pues precisamente supone que la oferta de servicios públicos es completa y adecuada. En el tema específico de la alimentación, es de particular importancia la calidad de los servicios de salud para el seguimiento del estado nutricional de la población beneficiaria y, además, para la prevención, la detección y el tratamiento de enfermedades.

Las evaluaciones al componente de salud del PDHO han mostrado un incremento en la utilización de estos servicios y resultados favorables como la disminución de los días de enfermedad y mayor capacidad para realizar actividades cotidianas. Sin embargo, se señala que la magnitud de estos efectos ha sido menor a la esperada, al compararla con el incremento de la utilización de

²⁰⁰ *Ibíd*, p.28.

servicios, lo cual podría estar relacionado con la calidad de los mismos.²⁰¹ En el apartado sobre la tercera variable de análisis de la implementación, la naturaleza de la cooperación requerida, se ahondará sobre las características del servicio de salud al que tienen acceso los beneficiarios de Oportunidades, pero vale la pena subrayar que la lógica interinstitucional del diseño requiere que los actores involucrados en el programa tengan un buen desempeño para alcanzar resultados sustanciales.

ii. Cambios al diseño

La transición de la operación del Programa de Apoyo Alimentario a la Coordinación Nacional de Oportunidades sirvió para que se revisara el programa, se repensara su diseño y se mejorara su focalización. La CNO buscó introducir un mecanismo de condicionalidad en el PAL cuando comenzó a operarlo porque en gran parte atribuyen el éxito de Oportunidades a esta característica. En consecuencia, en las reglas de operación (ROP) del PAL en 2010, año de la transición, no asistir al centro de salud por dos semestres consecutivos significaba la suspensión de los apoyos.²⁰² Sin embargo, esto se derogó como causal de baja en las ROP 2011 y hasta ahora las transferencias del PAL no están condicionadas.

Los cambios al diseño del PAL están relacionados con el intento de introducir elementos de corresponsabilidad de los beneficiarios. Desde las primeras reglas de operación en 2004, se intentó asignar corresponsabilidades a los beneficiarios del PAL, estableciendo la asistencia a pláticas de educación sobre nutrición, higiene y salud. Las pláticas se diseñaron con ayuda del Instituto Nacional de Salud Pública y el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán. Sin

²⁰¹ Juan Pablo Gutiérrez, Jef Leroy, Lisa DeMaria, *et. al.*, “Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades” en Sedesol, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008*, *op.cit.*, p. 53.

²⁰² CONEVAL, *Evaluación Integral*, *op. cit.*, p.19

embargo, las evaluaciones externas señalaron que la cobertura de las pláticas fue heterogénea entre localidades de distintos niveles de marginación. Mientras en las localidades de nivel de marginación medio 80% de las beneficiarias recibieron pláticas una vez al mes, en localidades de nivel de marginación muy alto sólo 60% reportó haberlas recibido.²⁰³

El funcionario entrevistado OA7, señaló que la CNO realiza esfuerzos para acercar servicios como las Caravanas de Salud de la SSA a la población beneficiaria del PAL, con la idea de complementar los apoyos con revisiones médicas. Sin embargo, esto no representa un componente de apoyo sistemático, más bien depende de acuerdos específicos con la SSA que están supeditados a la disponibilidad de presupuesto. Otro esfuerzo por avanzar en el objetivo del programa de mejorar la nutrición de los beneficiarios, fue la introducción de complementos alimenticios en 2009. El acceso limitado que los hogares beneficiarios del PAL tienen a los centros de salud donde se distribuyen los complementos, dificulta que resulten en mejoras sustantivas de su estado nutricional, pero hasta el momento no hay una evaluación de esto.

Para los funcionarios del PDHO (OA7, MAG8, AN9, CR10, RA11, HL13, RA14, IP15), la condicionalidad de los apoyos y la recolección sistemática de información sobre la población beneficiaria son fundamentales en la lógica del programa. En el siguiente apartado sobre características del personal se ahondará sobre esto, pero cabe mencionar que este convencimiento llevó a plantear abiertamente al PAL como un programa transitorio, una fase previa a la llegada de Oportunidades a esa población cuando se ampliara la cobertura de servicios. La idea era que la expansión, y eventual cobertura total de la población potencial de Oportunidades, implicaría la desaparición del PAL. Al considerar el sistema de incentivos se planteó que tal vez la gente abandonaría las comunidades más marginadas y remotas, donde no había servicios y sólo podían

²⁰³ Universidad Iberoamericana, *Evaluación externa, op. cit.*, pp. 540-541.

acceder al PAL, por el incentivo de moverse a la comunidad más cercana donde sí llegaran los apoyos del PDHO. Sin embargo, los entrevistados (IA1, MO2, TG3, CM5, MH6, OA7) consideran que por distintas razones económicas y culturales, contrario a lo esperado, la población más aislada no estaba dispuesta a moverse a la localidad más cercana con cobertura del PDHO.

Por su parte, el programa Progresá - Oportunidades ha sido sujeto de diversos cambios en los 16 años que tiene de operación. Si bien las múltiples evaluaciones del programa han generado muchos de los cambios a su diseño, otras modificaciones han tenido una motivación más política que técnica. Tres de los principales cambios han sido el planteamiento de un diseño adaptado al contexto urbano; el aumento de los rubros de apoyo del programa; y, de especial relevancia para el componente alimentario del programa, el diseño de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (ESIAN).

Cuando el PDHO se introdujo al ámbito urbano en 2002, no se hicieron adaptaciones al diseño para este contexto distinto. La evaluación de los resultados del programa en 2005 reveló que en localidades urbanas los impactos positivos fueron de menor magnitud respecto al ámbito rural y el porcentaje de incorporación de la población potencial fue relativamente bajo. A raíz de esto se buscó hacer un diseño ajustado del programa para el ámbito urbano que considerara distintos tipos de pobreza, y los temas de salud y comunicación educativa relevantes para el ámbito urbano.²⁰⁴

El segundo gran cambio identificado es el aumento de rubros de apoyo y acciones al programa. En 2007 se introdujo el Apoyo Energético; en 2008 Vivir Mejor; y en 2010 el Infantil Vivir

²⁰⁴ El funcionario entrevistado OA7 señaló que algunas de las características que se observan en la población rural para determinar su condición socioeconómica no son igual de informativas en el contexto urbano. En sus palabras, “la posesión de artículos como el refrigerador en el hogar, no es indicativo de la ausencia de pobreza en el contexto urbano, pues muchos hogares que cuentan con ello pueden enfrentarse a otras carencias importantes”. En cuanto a la atención médica y los talleres de comunicación educativa, se determinó que en el contexto urbano era más útil cubrir temas como la prevención de sobrepeso y promoción de la lactancia, que temas como prevención del cólera y hábitos de higiene, que son más relevantes en el ámbito rural.

Mejor. Cabe señalar que estos apoyos se crearon sin un diagnóstico previo que los justifique y no se ha calculado cuál es el efecto del monto total actual de los apoyos en los incentivos de la población para tener otras fuentes de ingreso, asunto al que se le dio mucha importancia en el diseño original del programa. Su creación respondió a incitativas del presidente Felipe Calderón como respuesta a la crisis económica de 2008 y la subida de los precios del gas, gasolina y alimentos.

De acuerdo los entrevistados GP4, CM5, MAG8 y HL13, hay motivaciones políticas para añadir rubros a los apoyos del programa, debido a su amplia cobertura y el éxito de sus acciones. Sin embargo, se advierte el riesgo de que las cargas adicionales fuera de los objetivos del programa generen fallas en la implementación, ya que la logística se ha complicado cada vez más. El apoyo energético no se relaciona con los objetivos del programa, incluso las direcciones de la CNO plantearon desaparecerlo, pero se señala que, en términos políticos, es muy difícil disminuir el monto de los apoyos sociales. La solución que se encontró a esto fue evitar la reducción de las transferencias sumando el monto del apoyo energético al alimentario.

El tercer gran cambio en el programa estuvo motivado por los resultados positivos pero moderados que se encontraron en los indicadores nutricionales tanto en el ámbito rural como el urbano. La Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (ESIAN) comprende una serie de actividades en capacitación y comunicación, distribución de complementos nutricionales, y equipamiento de unidades de salud. El objetivo planteado es fortalecer la calidad de los servicios de salud y contribuir a mejorar el estado de nutrición de la población beneficiaria del programa Oportunidades.²⁰⁵ Las acciones de la ESIAN están dirigidas especialmente a los grupos más vulnerables en indicadores de nutrición: mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y niños menores de 5 años, particularmente durante los primeros mil días de vida.

²⁰⁵ Instituto Nacional de Salud Pública, “¿Qué es la ESIAN?”, disponible en <http://esian.inspvirtual.mx/disenio.html>.

Se hizo una prueba piloto de la estrategia en 2008 y se han hecho ajustes a su diseño a partir de los resultados. El lanzamiento de la estrategia a nivel nacional tendrá lugar en 2014. Dos aspectos positivos de la estrategia son la identificación de objetivos relevantes y el énfasis en acciones de comunicación masiva, lo que ha resultado exitoso anteriormente. Con base en la información de la situación nutricional de la población beneficiaria, se identificaron los principales problemas de nutrición a atender y se definieron objetivos concordantes: prevención de la desnutrición y anemia en niños menores de 2 años, atención la anemia en niños de 2 a 4 años de edad y disminución de los riesgos de obesidad en la población. Otro aspecto positivo es el énfasis en la comunicación masiva y los talleres educativos, que fue una de las recomendaciones emanadas de la evaluación de impacto que hizo el Instituto Nacional de Salud Pública en 2006.²⁰⁶ Para reforzar la provisión y la calidad de los talleres educativos, una de las metas planteadas es capacitar a más de 80 mil personales de salud, 37 mil auxiliares y voluntarios y cerca de 75 mil vocales del programa Oportunidades.²⁰⁷

Los entrevistados CM5, OA7, MAG8, AN9, CR10, RA11, HL13, RA14, IP15 subrayan tres aspectos puntuales del programa Oportunidades que son importantes para su buen funcionamiento desde la perspectiva de la implementación: evaluación sistemática y rigurosa, condicionalidad y recopilación de información. Desde su diseño original el programa Progresá tenía el elemento de evaluación como una pieza clave de su funcionamiento,²⁰⁸ pues se consideró fundamental para verificar la validez de las hipótesis del diseño, conocer la magnitud de sus impactos, e identificar posibles modificaciones para mejorar el programa. Los funcionarios y expertos entrevistados (TG3, GP4, CM5, OA7, MAG8, AN9, CR10, RA11, HL13, RA14, IP15) añadieron dos ventajas más del

²⁰⁶ Mauricio Hernández, Bernardo Hernández y José E. Urquieta (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México, 2006, p. 60.

²⁰⁷ INSP, "Estrategia Integral de Atención a la Nutrición", disponible en <http://www.insp.mx/avisos/3183-estrategia-integral-nutricion.html>

²⁰⁸ Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, *Sin herencia de pobreza*, op. cit., p. 89.

énfasis en la evaluación del programa: visibilidad y legitimidad. La evaluación sistemática permite hacer más visibles los éxitos del programa, con lo cual el programa tiene mayor legitimidad y poder de negociación, lo que se traduce por ejemplo en una mayor flexibilidad para el Ejecutivo y los legisladores para aumentar su presupuesto en comparación con otros programas.

B. Características del personal

Como se dijo en el capítulo teórico, la implementación de las políticas no es una simple cuestión mecánica que emane automáticamente del diseño: “la firmeza aparente de propósitos y entendimientos originales cede ante los cambios que experimentan la gente, las organizaciones y las circunstancias”.²⁰⁹ Como se vio en el capítulo II, la literatura sobre implementación señala la importancia de la adaptabilidad de la política al contexto local y su rediseño (Derthick, Pressman y Wildavsky), y el papel de los funcionarios a nivel de calle (Lipsky, Williams). Por tanto, la segunda variable de análisis de la implementación observa qué tan adaptable es la política al contexto local, de qué manera modifican el diseño los funcionarios que implementan directamente la política, y con qué capacitación y compromiso cuentan para desempeñar su labor.

i. Adaptabilidad de la política y rediseño en la implementación

Desde 2010, cuando la Coordinación Nacional de Oportunidades comenzó a operar ambos programas, se han mantenido presupuestos separados y se suponía que cada programa tendría una plantilla de personal propia. Sin embargo, las entrevistas y las visitas a las Oficinas Estatales de Puebla y Morelos revelaron que en la práctica los responsables de atención trabajan para ambos programas. Aunque no está establecido en las Reglas de Operación de los Programas, los funcionarios locales (AN9, CR10, RA14, IP15) comentaron que se atiende a beneficiarias tanto del

²⁰⁹ Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación, op. cit.*, p. 177.

PDHO como del PAL en las mismas sesiones de mesas de atención y en los talleres educativos.

Una característica notable de los implementadores directos de este programa es su firme convencimiento y apoyo a la lógica del programa. La condicionalidad de los apoyos es un factor al cual los funcionarios del PDHO (OA7, MAG8, AN9, CR10, HL13, RA14) le asignan gran importancia. Las estadísticas del programa muestran que, en promedio, 98% de las familias cumplen con sus corresponsabilidades cada bimestre. Dado este alto porcentaje de cumplimiento, los cuestionarios para las entrevistas incluyeron preguntas sobre la relevancia de la condicionalidad. Se encontró que hay una idea generalizada de que si se retirara o relajara la condicionalidad, los resultados del programa decaerían. Esta noción es más pronunciada en los funcionarios locales, sobre todo en los que tienen contacto directo con las beneficiarias, que en el personal de las oficinas centrales de la CNO. Este apego a la condicionalidad contrasta con la literatura sobre desarrollo, en donde la condicionalidad de los apoyos sociales comienza a ser un tema sujeto a debate debido a la evidencia de que las transferencias no condicionadas pueden tener resultados positivos de igual magnitud, incluso mayores en algunos indicadores, que las transferencias condicionadas.²¹⁰

Los funcionarios federales (TG3, CM5, OA7) comentaron que se ha discutido la introducción de esquemas modificados de corresponsabilidades. Por ejemplo, se ha considerado retirar los apoyos para educación básica en el ámbito urbano, pues se cree que los padres procuran que los niños asistan a la escuela independientemente del apoyo. Con los recursos desplazados se pondrían incentivos para los niños y jóvenes que tuvieran mejor desempeño en secundaria y nivel medio superior, pues hasta ahora el PDHO sólo pone incentivos a la asistencia escolar pero no hay

²¹⁰ Véase Najy Benhassine, Florencia Devoto, Esther Duflo, Pascaline Dupas y Victor Poulouen, "Turning a Shove into a Nudge? A "Labeled Cash Transfer" for Education", IPA – Stanford University, 2014, Working paper disponible en http://web.stanford.edu/~pdupas/Morocco_Tayssir_LCT.pdf , y Johannes Haushofer y Jeremy Shapiro, "Unconditional Cash Transfers in Kenya", IPA, 2014, disponible en <http://poverty-action.org/project/0522>

reconocimientos por buen desempeño.

En contraste, la opinión de los promotores sociales (CR10, RA11, RA14) es que no se puede relajar el esquema de condicionalidad, pues tienen la noción de que el cumplimiento de corresponsabilidades es producto de años de aprendizaje de la lógica del programa por parte de la población. Un promotor (RA14) en Morelos reconoció que tanto a las titulares como a otros integrantes de la familia les representa un costo significativo en tiempo y gastos de traslado el cumplir con sus corresponsabilidades. Por eso, la condicionalidad del apoyo los lleva a cumplir a pesar del costo de oportunidad que esto implique. Por ejemplo, señaló que en ausencia de condicionalidad los beneficiarios en el ámbito rural tendrían cumplimientos variantes según los ciclos agrícolas, pues en tiempos de cosecha podrían preferir tener ayuda de los niños en lugar de que asistan a la escuela. En el ámbito urbano, se señala que la mayoría de las titulares tienen un empleo, por lo que les es difícil ausentarse para cumplir con las corresponsabilidades.

La opinión de los promotores (CR10, RA11, RA14) coincide con las observaciones de la evaluación en 2008 en que en general que el comportamiento de la población parece estar más motivado por el cumplimiento de requisitos para conservar el apoyo que por un convencimiento de los beneficios de las acciones en salud y educación. Las titulares han aprendido a administrar las posibilidades de incumplimiento para no ausentarse frecuentemente del trabajo pero cumplir con lo indispensable para no ser causante de suspensión o baja del padrón. Un promotor en Puebla (CR10) comentó que las beneficiarias que tienen mayor tiempo recibiendo apoyos del programa pueden llegar a memorizar los materiales de los talleres educativos en temas de salud, alimentación e higiene, pero eso no necesariamente implica que en el hogar se sigan las recomendaciones. Como da cuenta la evaluación, “esto ha motivado opiniones de parte del personal del Programa

Oportunidades sobre la conveniencia de dar seguimiento, no al cumplimiento del trámite por los beneficiarios, sino a la realización efectiva de lo que implica la corresponsabilidad”.²¹¹

En relación con la idea de Lipsky sobre el rediseño de la política por parte de los “funcionarios de ventanilla”, en este caso los responsables de atención son quienes tienen contacto directo con las beneficiarias de ambos programas. Dado que son precisamente los empleados más convencidos de la lógica del programa Oportunidades, se puede decir que no modifican de manera sustancial su diseño. Acaso se podría identificar una diferencia en el esfuerzo que los promotores dicen dedicar a labores de trabajo social (consejería, atención psicológica y provisión de información), lo cual no está contemplado en las Reglas de Operación como parte de sus funciones. Como se describió en el apartado sobre selección de alternativa del análisis del diseño, en el caso de Brasil, el programa Bolsa Familia involucra de manera mucho más sustancial el trabajo social en la atención a los beneficiarios. Los Responsables de Atención identifican este apoyo como un elemento que falta para complementar el funcionamiento del programa Oportunidades.

En cuanto al Programa de Apoyo Alimentario, se observa que el personal de la CNO hace adaptaciones al diseño, pues aunque éste no contempla un esquema de corresponsabilidades, los promotores (CR10, RA11, RA14) instan a cumplir con las acciones en salud y educación a la par de las beneficiarias del PDHO. Incluso mencionaron que se les dice a las beneficiarias del PAL que están recibiendo ese apoyo de manera transitoria mientras se amplía la cobertura de Oportunidades, aunque no está definido así formalmente en las reglas de operación. Es importante señalar que las entrevistas se hicieron a Responsables de Atención que trabajan predominantemente en localidades urbanas, por lo que es necesario estudiar si esta modificación al diseño se presenta también en

²¹¹ Claudia Mir, Raúl Coronilla, Lourdes Castro, Santos Santillanes y David Loyola, “Evaluación operativa y de la calidad de los servicios que brinda Oportunidades” en Sedesol, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008*, op. cit., p. 159.

localidades rurales donde quizá el cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las beneficiarias del PAL les represente un traslado más largo y costoso.

Debido a esa internalización de la lógica del programa, el personal se identifica con el diseño de Oportunidades y lo defiende, pero busca hacer cambios al diseño del PAL. En relación con la idea de Giandomenico Majone que hace énfasis en la argumentación en las políticas públicas, en este caso los implementadores directos están persuadidos de la lógica de Oportunidades, mientras perciben como contradictoria la del PAL. Como afirma Merino, el desempeño de una política se ve afectado si los encargados de operarla no comparten o desconocen su lógica, pues esto implica que no tendrán presente la teoría de base que debería dar coherencia al programa.²¹²

Para favorecer la adaptabilidad al contexto local, el programa Oportunidades tiene una estructura territorial amplia, conformada por el Comité Técnico Intersectorial y la Coordinación Nacional a la cabeza, los Comités y Oficinas Estatales, y 130 Centros de Atención y Registro (CAR) que corresponden a las jurisdicciones sanitarias de la Secretaría de Salud. La creación de los CAR formó parte del lanzamiento del Modelo de Operación por Zonas (MOZ) que se hizo como un esfuerzo para desconcentrar funciones y poner puntos de atención más cercanos a la población beneficiaria. Los CAR cuentan con un presupuesto propio y tienen cierto margen para tomar decisiones, aunque la evaluación de 2008 señaló que éste no es muy amplio.²¹³

Si bien la evaluación señaló que los CAR han tenido éxito en proveer información y atención más ágilmente, se encontró gran heterogeneidad en su tamaño entre distintas localidades. Esto corresponde con lo observado en las visitas a Puebla y Morelos. Mientras el CAR visitado en Puebla estaba dentro de las instalaciones de la oficina estatal, que era más moderna y amplia que la de Morelos, el CAR de Morelos estaba a una distancia de una hora de la oficina estatal y sus

²¹² Mauricio Merino, *Políticas públicas, op. cit.*, p. 114.

²¹³ Pilar Campos, Documento compilatorio, *op.cit.*, p. 102.

instalaciones eran mucho más básicas. La evaluación encontró que el desempeño de los CAR está condicionado por factores geográficos, demográficos y políticos, por ejemplo, conflictos postelectorales, expulsiones por motivos religiosos, el post-levantamiento en Chiapas de los noventa y narcotráfico, entre otros. Estos factores no se consideran para la asignación de personal y presupuesto, por lo que hay diferencias importantes en las complicaciones operativas y cargas de trabajo entre distintos centros.²¹⁴

El MOZ representó un avance hacia la desconcentración de funciones del PDHO, pero las evaluaciones señalan que aún hay muchos procesos y actividades controladas por las oficinas centrales y “esto ocasiona que no se recojan suficientemente las necesidades y condiciones particulares de cada región en la definición de metas y estrategias de atención”.²¹⁵ El personal de los CAR señaló que opera en condiciones de personal y recursos apenas suficientes para cumplir con las metas operativas que establece la CNO y que las cargas de trabajo del personal en los estados son excesivas. La evaluación 2008 también reveló una alta rotación del personal operativo debido a las condiciones laborales desfavorables.

ii. Compromiso y capacitación

Los funcionarios que participaron en la operación del PAL en Diconsa (MO2, MH6), señalaron que el programa tuvo constantemente un déficit de personal, pues la llegada del programa a la dependencia no estuvo acompañado del aumento necesario en recursos humanos. Dado que la actividad principal de la dependencia, antes de recibir el programa, se enfocaba en el abasto de tiendas, el equipo con el que contaba era de un perfil muy distinto a los promotores sociales que PAL y PDHO emplean actualmente. Cuando se contrató personal adicional, la mayoría tenían contratos temporales de corto

²¹⁴ Loc. cit.

²¹⁵ Claudia Mir, Raúl Coronilla, Lourdes Castro, Santos Santillanes y David Loyola, “Evaluación operativa”, *op. cit.*, p.159.

plazo y bajos salarios. Las deficientes condiciones de trabajo de los promotores sociales, llamados Responsables de Atención en la estructura de Oportunidades, son un problema que persiste para el personal de la CNO, como ha sido señalado en las evaluaciones.²¹⁶ A pesar de esto, un aspecto positivo que tanto entrevistados (MO2, OA7, MAG8, AN9, CR10, HL13) como evaluaciones han destacado sobre el personal que está en contacto con los beneficiarios es su gran compromiso con la labor social y fuerte identificación con los propósitos de los programas.

Como se dijo antes, en 2010, la Coordinación Nacional de Oportunidades recibió el PAL de manos de Diconsa y, desde entonces, opera el programa con el mismo personal que implementa Oportunidades. Los responsables de atención, o promotores, son quienes tienen contacto directo con las beneficiarios. Los funcionarios de mandos medios (OA7, MAG8, IP15) señalaron que para su reclutamiento se considera muy importante contar con gente sensible a las condiciones de pobreza en el terreno. Por lo general se contratan jóvenes y se busca que tengan vocación de servicio social, así se busca asegurar el compromiso del personal con los propósitos del programa. En las oficinas estatales visitadas, la mayoría de los promotores habían terminado los estudios del nivel medio superior y algunos tenían estudios universitarios.

Los promotores entrevistados (CR10, RA11, RA14) hablaron del carácter multifacético de su papel, pues a menudo sus actividades van más allá de la descripción que se hace en los lineamientos del programa. Las responsabilidades de los promotores son: organizar las Mesas de Atención a Población de Oportunidades (MAPO), en las que se resuelven dudas y se entregan apoyos; llevar a cabo las campañas de Verificación Permanente de Condiciones Socioeconómicas, en las que se valora la recertificación de beneficiarios, su pase al Esquema Diferido de Apoyos o alta del padrón; organizar la conformación de los Comités de Participación Comunitaria, e ir a los hogares para hacer

²¹⁶ Pilar Campos, Documento compilatorio, *op. cit.*, p. 117.

levantamientos de información y registrar nuevos beneficiarios.²¹⁷ Más allá de la descripción de sus funciones en los reglamentos, los promotores consideran que su trabajo a menudo implica ejercer funciones de trabajo social como orientación, información y, en algunos casos, apoyo psicológico.

En cuanto a las habilidades requeridas para el trabajo de los promotores, un tema importante se señaló en la evaluación de impacto en 2008: la necesidad de eliminar las barreras lingüísticas entre el personal del programa y la población beneficiaria de habla indígena.²¹⁸ Para lograrlo, se incorporaron promotores sociales bilingües certificados por la Secretaría de Educación Pública. También a partir de estas recomendaciones se amplió el uso de materiales de apoyo en lenguas indígenas para mejorar la estrategia de comunicación.²¹⁹

Como se mencionó antes, los entrevistados y las evaluaciones consideran importante que el personal cuente con compromiso, experiencia y sensibilidad social, sin embargo las condiciones laborales que se les ofrecen no son atractivas. Los contratos de los promotores y otro personal local no ofrecen estabilidad laboral ni prestaciones, y, al ser contratos temporales, no se toma en cuenta la antigüedad. Además, los salarios son bajos en comparación con lo que pagan otras dependencias federales, y no corresponden a la carga de trabajo ni las largas jornadas.²²⁰ Los promotores RA11 y RA14, en ambos estados visitados, comentaron que las jornadas en campo pueden ser de más de 12 horas tomando en cuenta el tiempo de traslado, que a veces es complicado y costoso, pues es necesario ir en caballo, lancha o a pie para llegar a algunas localidades apartadas.

²¹⁷ Respecto a la incorporación de nuevos beneficiarios, un avance importante fue la introducción de dispositivos móviles, llamados PDA, para el levantamiento de la encuesta sobre condiciones socioeconómicas. Este cambio representó una disminución importante del error de captura y un ahorro sustancial de tiempo, pues cuando las encuestas se hacían en papel el trámite de incorporación duraba 90 días, mientras que actualmente se hace en una hora. Véase Coordinación Nacional de Oportunidades, *Oportunidades: 15 años de resultados*, Sedesol, México, 2012, p. 49.

²¹⁸ Pilar Campos, Documento compilatorio, *op. cit.*, p. 119.

²¹⁹ Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Oportunidades: 15 años de resultados*, *op. cit.*, p. 40.

²²⁰ Pilar Campos, Documento compilatorio, *op. cit.*, p. 102.

Todas estas dificultades son una fuente de desmotivación para los funcionarios locales, lo cual tiene consecuencias negativas para el programa porque la rotación del personal causa que se pierda la experiencia acumulada y los gastos en capacitación. Por estas razones, la evaluación 2008 recomendó aumentar el personal de las CAR y mejorar sustancialmente sus condiciones laborales ofreciendo contratos permanentes con mejoras salariales y prestaciones. También se recomendó revisar que los CAR cuenten con el equipo e instalaciones adecuadas, y dar reconocimientos al personal que desempeña sus funciones en forma destacada en condiciones de inseguridad y violencia.

C. Naturaleza de la cooperación requerida

La tercera variable de análisis de la implementación observa si sucede y cómo se presenta la cooperación entre los distintos actores que están involucrados en el funcionamiento de la política. Lo que Pressman y Wilvovsky llamaron la complejidad de la acción conjunta,²²¹ implica el estudio de los mecanismos de cooperación que se presentan en la implementación de la política. Algunos de estos mecanismos se diseñan desde la formulación de la política y otros surgen durante la propia implementación.

Una de las características principales del programa Oportunidades es que es un abanico de acciones, coordinado por la CNO, pero que involucra a muchas otras instancias de los gobiernos federal, estatal, y, en menor medida, del municipal. Esto se explica por la amplia presencia territorial del programa y la articulación de acciones en salud, alimentación y nutrición que implica su lógica de desarrollo de capital humano. La naturaleza intersectorial del programa implica que la coordinación entre los distintos actores involucrados es fundamental para su funcionamiento.

A pesar de que se han hecho algunos esfuerzos por acompañar los apoyos del PAL con

²²¹ Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *La implementación*, *op. cit.*, pp. 171-206.

acciones complementarias, sobre todo de atención a la salud, la lógica del programa está concebida como un sistema de transferencias monetarias directas. De ahí que, en comparación con Oportunidades, los espacios de cooperación con otras dependencias son escasos. Un ejemplo relevante de cooperación en el marco del PAL es el esfuerzo conjunto que se hizo con BANSEFI para lograr la bancarización de las beneficiarias.²²² Si bien el PAL es un programa que involucra a menos actores gubernamentales que el PDHO, como se vio en el capítulo I, tres distintas instancias han operado el programa a lo largo de su historia. Después de un breve periodo en SEDESOL, el programa pasó a manos de Diconsa, y seis años después a la Coordinación Nacional de Oportunidades. En el primer apartado reviso los intentos de cooperación durante la operación del PAL en Diconsa, después se describe la estructura y organización de la CNO y, finalmente, se analizan las dificultades que plantea para el funcionamiento del programa Oportunidades las deficiencias en cobertura y calidad de los servicios de salud, que son una pieza fundamental de su diseño.

i. Los intentos de cooperación en Diconsa

Después de operar directamente desde la SEDESOL durante su primer año de vida, el PAL pasó a manos de DICONSA en 2004, donde permanecería hasta finales de 2009. El motivo de esta decisión fue que, al principio, el programa repartía canastas alimentarias a una parte de su población y DICONSA ya tenía establecida una red de abasto en todo el país. Para Diconsa, la operación del PAL representó abordar el problema de la alimentación ya no sólo del lado de la oferta con el programa de abasto, sino también del lado del consumo. La transición a Diconsa se propuso debido a la gran red de distribución con que la empresa contaba, pues en ese momento era la dependencia con mayor capacidad para llegar a las localidades más marginadas, a las que se quería beneficiar con el PAL.

Los entrevistados (IA1, MO2, MH6) consideran que DICONSA recibió la operación del PAL

²²² Véase el Anexo E de este documento.

con reticencia, pues el programa de Abasto Rural (PAR), que ya operaba, tiene una lógica muy distinta al PAL. Otra diferencia importante era el método de focalización, pues el PAR está dirigido a localidades con altos niveles de pobreza, pero dentro de la localidad las personas de cualquier nivel de ingreso pueden comprar en las tiendas DICONSA. En contraste, las transferencias monetarias tienen una focalización por familia.

Durante el periodo que Diconsa operó el PAL, hubo muy poca cooperación con otras instancias del gobierno federal. En las primeras reglas de operación del Programa de Apoyo Alimentario en 2004 se estableció que se buscaría establecer vínculos de cooperación con otros programas federales. La intención era complementar los apoyos monetarios con la vinculación de las familias a programas de pisos firmes y letrización. Sin embargo, la evaluación del programa en 2006 señaló que no había convenios específicos para la promoción de estas acciones y no hay evidencia de que esta cooperación se haya llevado a cabo.²²³ En 2007 la iniciativa de colaborar con otros programas para mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios se eliminó de las reglas de operación.

De acuerdo con las evaluaciones tampoco hubo una distribución adecuada de funciones entre los niveles de organización de Diconsa. Se observó una centralización excesiva de la administración del programa, pues todas las decisiones se tomaban a nivel federal, lo que entorpecía la ejecución del programa a nivel local. La evaluación externa del CIDE señaló que el PAL no se adaptaba a la enorme diversidad educativa, cultural y lingüística de las localidades alcanzadas.²²⁴

En 2010 la operación del programa se mudó de DICONSA a la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades (CNO). Muchos de los entrevistados (GP4, CM5, OA7, MAG8, AN9, CR10, HL13) coincidieron en que las direcciones que conforman la CNO inicialmente se resistieron a operar

²²³ CIDE, Evaluación externa del Programa de Apoyo Alimentario, *op. cit.*, p. 116.

²²⁴ *Ibid.*, p.188.

el PAL. Como se dijo antes, esta resistencia burocrática se debía a las diferencias esenciales entre la lógica del PAL y la de Oportunidades. Además, la transición de la operación del PAL de Diconsa a la CNO planteó el problema de la redundancia de objetivos de ambos programas, pues la Ley de Responsabilidad Hacendaria prohíbe que dos programas repitan esfuerzos. Una entrevistada, que participaba en ese momento en la revisión de Reglas de Operación de SEDESOL (CM5), confirmó que uno de los principales retos fue justificar la diferencia de los apoyos en unidades territoriales donde algunas familias reciben PAL y otras Oportunidades. Como se verá en la última sección de este capítulo, la concomitancia de estos programas en algunas localidades es un problema que las evaluaciones han señalado sistemáticamente y aún se presenta en un número importante de localidades donde opera el PAL.

Como se dijo antes, hay un consenso informal, tanto entre los actores involucrados en el programa como entre los beneficiarios, de que el PAL es una fase transitoria, una antesala de la incorporación a Oportunidades, a pesar de que esto no se refleje en sus reglas de operación. Para la Coordinación Nacional de Oportunidades, la idea era que el padrón del PAL sirviera para identificar dónde había carencias de cobertura de servicios y con esa información presionar para llevar los servicios a esas localidades. Cuando la Coordinación Nacional de Oportunidades empezó a operar el PAL, se buscó que la Secretaría de Salud (SSA) diera atención a los beneficiarios del programa mediante mecanismos como las Caravanas de Salud periódicas. A pesar de que no se asignó un presupuesto específico para esta actividad, los funcionarios de la CNO (OA7, MAG8, IP15) señalaron que la SSA coopera con el programa para llevar servicios de salud temporales a los beneficiarios del PAL.

ii. Estructura de la Coordinación Nacional de Oportunidades

Una de las principales características de la implementación del programa Oportunidades es su elaborada estructura territorial que replica la de la Secretaría de Desarrollo Social, con delegaciones

en todos los estados de la república. Esta estructura está presente en los tres niveles de gobierno. En el ámbito nacional están a la cabeza la Coordinación Nacional de Oportunidades y el Comité Técnico Nacional, donde participan las secretarías de Salud, Educación Pública, Hacienda y Desarrollo Social, además del Instituto Mexicano del Seguro Social. La CNO es responsable de definir las políticas y las normas de operación, así como de coordinar, planear y realizar el seguimiento operativo. El Comité Nacional tiene la función principal de facilitar la coordinación interinstitucional, que es de suma importancia para la operación del programa. Entre sus tareas, está aprobar las reglas de operación del programa y definir los escenarios de incorporación de nuevos beneficiarios.²²⁵

Las oficinas estatales de la Coordinación son responsables de instrumentar del modelo de operación y seguimiento. En los Comités Técnicos Estatales, además de las secretarías de Desarrollo, Educación y Salud, y el IMSS, se incluye a un representante del Consejo Nacional de Fomento Educativo. Los gobiernos estatales son los encargados de proveer los servicios de salud y educación a la población beneficiada. Además de esta representación directa de los sectores, los niveles nacional, estatal y regional tienen un encargado de la vinculación con el sector salud, y otro con el sector educativo.

En los ámbitos de región y localidad, los Centros de Atención y Registro (CAR) y sus respectivas mesas de atención brindan los servicios a las titulares directamente. En el municipal, se contempla que estos gobiernos apoyen en la logística y seguridad pública en distintas acciones del programa en campo, pero principalmente en la entrega de apoyos. El vínculo con el gobierno municipal se hace mediante la figura del enlace. El funcionario OA7 señaló que, si bien al principio el programa operaba sin participación alguna de las autoridades municipales, se dieron cuenta que esto generaba tensiones, por lo que se buscó incorporar una figura municipal.

²²⁵ Claudia Mir, Raúl Coronilla, Lourdes Castro, *et. al.*, "Evaluación operativa y de la calidad de los servicios de brinda Oportunidades", *op. cit.*, p. 146.

Así, los entrevistados (TG3, OA7, MAG8, IP15) destacan que la estructura territorial de la CNO es una de las principales características positivas de la implementación. La presencia en todos los ámbitos de gobierno facilita la atención pronta de problemas locales, aunque a cada nivel hay una multiplicidad de actores involucrados por la estructura multisectorial del programa. Si bien desde sus primeros años de expansión a todo el territorio nacional la CNO buscó contar con una estructura territorial amplia con presencia en todos los estados, al mismo tiempo se procuraba tener un aparato burocrático relativamente pequeño, pues desde su formulación inicial el programa tiene el compromiso de respetar el límite de 5% del presupuesto destinado a costos operativos. Sin embargo, la implementación del programa ha revelado la necesidad de más instancias de cooperación con gobiernos estatales, municipales y con las beneficiarias, por lo que se introdujeron figuras como los enlaces de salud, educación y municipal, además, se le ha dado gran importancia a los comités técnicos intersectoriales.

Un reto que esta multiplicidad de actores plantea es la necesidad de buscar consensos amplios ante cualquier propuesta de cambio al programa. Además, las instancias que participan saben que se trata de un programa fuertemente fiscalizado, tanto por otras dependencias del gobierno como por los medios y la ciudadanía, por el monto de su presupuesto y su papel como pieza central de la política social en México. A pesar de las presiones de la visibilidad del programa y la complejidad de construir acuerdos, la mayoría de los funcionarios considera que la multiplicidad de actores involucrados facilita la operación del programa, pues ésta no es posible sin la interacción de los sectores relevantes.

Los funcionarios (OA7, MAG8, HL13) señalaron que los vínculos con las autoridades estatales y municipales son de gran ayuda para identificar a la población beneficiaria potencial, pues tienen el conocimiento local de dónde hay necesidad de apoyos sociales. El Comité Técnico Estatal es una instancia de negociación importante, en la que se discuten asuntos como la necesidad de

ampliar la cobertura de las clínicas de salud. Además, este comité tiene la función de adaptar los mecanismos del programa a condiciones especiales, agilizando la toma de decisiones. Esto es muy importante, por ejemplo, en caso de desastres naturales, cuando por razones obvias los beneficiarios no pueden cumplir con las condicionalidades.

Los Centros de Atención y Registro son el área más cercana a los beneficiarios, pues organizan las actividades en campo que realizan los responsables de atención. Los entrevistados (OA7, MAG8, HL13) señalaron que hace falta realizar esfuerzos conjuntos de estas instancias de la CNO y los sectores de salud y educación locales para mejorar la calidad de la atención, así como disminuir problemas en la certificación de corresponsabilidades. Además, dado que los CAR organizan las Mesas de Atención a Población de Oportunidades (MAPO), para ellos es indispensable una buena cooperación con el enlace municipal, pues proporciona apoyo logístico en las localidades.

El enlace es un empleado del Ayuntamiento, pero es parte de la estructura del PDHO. El apoyo logístico que facilitan para las MAPO incluye conseguir un espacio e inmobiliario para hacer la entrega de apoyos o registro de nuevos beneficiarios, facilitar la presencia de elementos de seguridad, y apoyar en la difusión de las fechas en que se organizan las MAPO a la población más dispersa. En algunos municipios y localidades difíciles de mapear, los enlaces tienen un papel importante en proporcionar información precisa al PDHO y al INEGI. A pesar de la importancia de su labor, la evaluación del programa en 2008 reveló que en algunos casos los enlaces municipales han sido eclipsados por las vocales del programa, quienes son elegidas entre las beneficiarias de cada unidad territorial. La evaluación advierte de ciertos efectos negativos producto de este empoderamiento de las vocales, como una mayor discrecionalidad en el flujo de información y abusos de poder, como la solicitud de favores, dinero o apoyos en especie a las demás titulares.²²⁶

²²⁶ *Ibíd.*, p.158.

Las vocales son las beneficiarias del PDHO que integran el Comité de Participación Comunitaria (CPC). El funcionario OA7 señaló que la creación de los CPC fue una de las lecciones aprendidas de la implementación del programa. El diseño original de Progresía–Oportunidades, no incluyó comités de participación, debido a la experiencia de los Comités de Solidaridad del Programa Nacional de Solidaridad, pues se consideró que estas instancias habían contribuido al exceso de discrecionalidad en la operación del programa. Además, uno de los pilares del diseño original de Progresía era la idea de tener la menor intermediación posible entre la Comisión y el beneficiario, para disminuir los costos de operación y el riesgo de discrecionalidad.

Sin embargo, pronto se reconoció el papel facilitador de una figura comunitaria que tuviera una función de enlace o punto de contacto. Al principio se optó por nombrar a una titular de la localidad como promotora, cuyas tareas incluían: convenir con el personal del programa las fechas para la distribución de apoyos en efectivo y de los talleres informativos, además de difundir esa información a las demás beneficiarias. Sin embargo, se observó que la figura de la promotora comunitaria abría un margen importante de discrecionalidad, por lo cual se buscó diluir su poder, estableciendo en lugar un comité comunitario.

Desde 2002, las titulares del programa eligen mediante votación a las vocales, quienes integran los Comités de Participación Comunitaria. Las vocales colaboran para establecer una mejor relación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, sin recibir remuneración por parte del programa. En 2007 se implementó la estrategia de Fortalecimiento de la Red Social (FRESO), que buscó reforzar el vínculo entre las autoridades del programa y las beneficiarias, estableciendo las Mesas de Atención a Comités para dar capacitación a las vocales y atender sus quejas y preguntas, pues ellas canalizan las inquietudes del

resto de las beneficiarias en la localidad.²²⁷ También se introdujo la figura de los corresponsales, que son estudiantes de bachillerato que dan información del portal de Internet al CPC; ayudan a las vocales a presentar quejas y denuncias por correo electrónico; y canalizan las peticiones vía electrónica de las titulares a las autoridades del Programa. Si bien las vocales que contaron con la ayuda de corresponsales consideraron útil su participación, se encontró que apenas 20% de los comités tuvieron acceso a este apoyo.²²⁸

La evaluación de 2008 encontró un buen desempeño de los CPC y consideró que contribuían a vincular a las autoridades del programa con las beneficiarias y facilitan el flujo de información en temas como el conocimiento de sus derechos y obligaciones, el buen funcionamiento del Programa y el cumplimiento de sus corresponsabilidades. Las beneficiarias encuestadas en la ENCEL reportaron que los CPC y sus vocales son bien conocidos; 68% afirmó conocer o haber oído hablar de los CPC o de las vocales del Programa Oportunidades y 49% declaró que ante algún problema o duda acudiría en primer lugar con las vocales. Sin embargo, los evaluadores advirtieron que se observaron conductas de desinterés con sus responsabilidades y ciertos abusos de poder por parte de las vocales.²²⁹ Los enlaces municipales ofrecen un contrapeso a estos posibles excesos de poder, al constituir una fuente alternativa de información y comunicación con las autoridades del programa en caso de que las vocales no cumplan con su labor de manera adecuada.

iii. Cobertura y calidad de los servicios de salud

Tanto las evaluaciones como los funcionarios entrevistados (OA7, MAG8, HL13, RA14) señalaron

²²⁷ Pilar Campos, Documento compilatorio, *op. cit.*, p. 112.

²²⁸ *Loc. cit.*

²²⁹ Sariago J.L., "Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas", en Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008, Tomo IV: Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias. México: Secretaría de Desarrollo Social, 2008, citado por Pilar Campos, *op. cit.*, p. 114.

que el principal obstáculo para la ampliación del PDHO es la falta de cobertura de servicios de salud. En los Comités Técnicos Estatales, el representante de la Secretaría de Salud comunica al resto de los participantes la capacidad de atención en las unidades de salud de las localidades en las que se pretende incorporar nuevos beneficiarios. Como se dijo antes, los funcionarios consideran que la ampliación de cobertura en salud no ha avanzado como se esperaba. El PDHO ha aumentado sustancialmente la utilización de los servicios de salud entre sus beneficiarios debido al esquema de corresponsabilidad, y se reconoce que las unidades de salud están sobrecargadas y no tienen suficientes recursos humanos y materiales.²³⁰

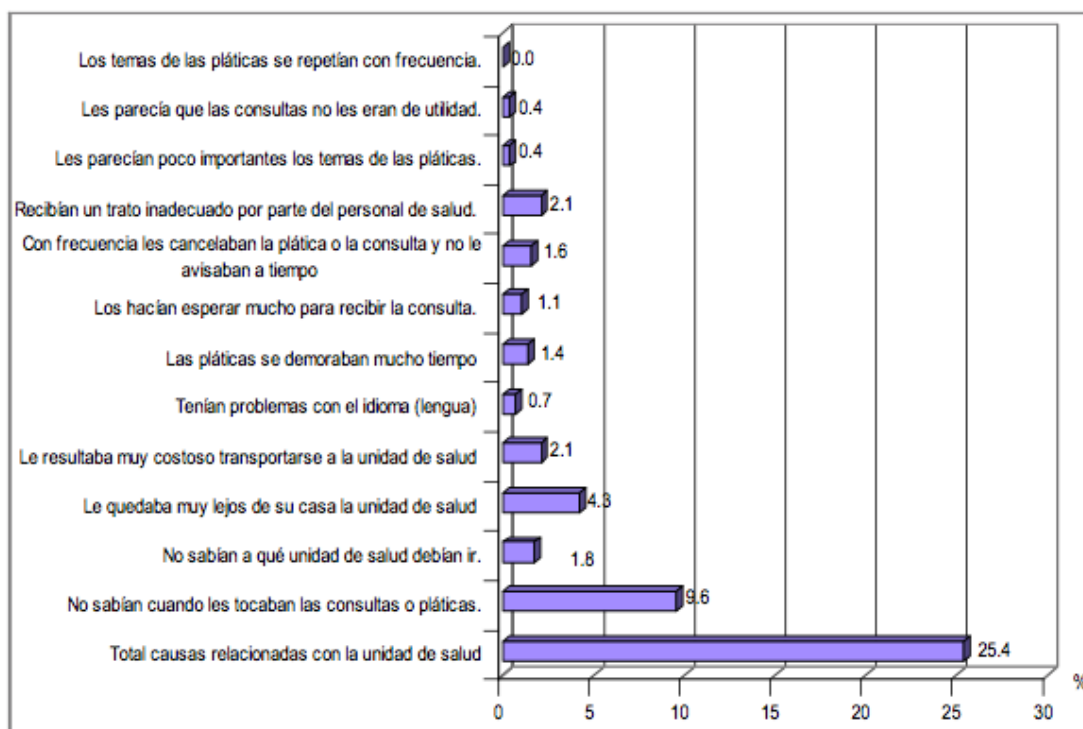
La evaluación de 2008 incluyó un análisis de los movimientos del padrón del PDHO y las causantes de bajas en el periodo 2005-2007. El incumplimiento de la corresponsabilidad en salud es la principal causa de bajas del padrón de Oportunidades, tanto por tiempo definido (36.9%) como tiempo indefinido (50% o más).²³¹ Como se muestra en la gráfica 5, de las personas que incumplieron esta corresponsabilidad, un cuarto lo asocia a causas de la unidad de salud.

²³⁰ Gabriela Sánchez, "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 Sedesol, en *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008*, op.cit, p. 68.

²³¹ Claudia Mir, Raúl Coronilla, Lourdes Castro, Santos Santillanes y David Loyola, "Evaluación operativa y de la calidad de los servicios que brinda Oportunidades", op. cit., p.152.

Los beneficiarios con mayor tiempo de participación en el programa tienen un menor porcentaje de incumplimiento de corresponsabilidades. Los incorporados antes de 2005 registraron bajas por tiempo definido debido al incumplimiento de corresponsabilidad en salud de 22%, mientras que el 36.9% corresponde a los incorporados después de ese año.

Gráfica 5. Causas de baja por inasistencia a pláticas o consultas de salud



Fuente: Mir et. al. (2008) op. cit., Tomo IV, p, 126, figura 29.

Como parte de la evaluación del PDHO a diez años de operación, se analizó la calidad de servicio en 299 unidades que atienden al 60% de localidades contempladas en la Encel 2007. Se observó que el acceso a los servicios públicos de las unidades no es universal. De acuerdo con los datos recolectados, aunque en general las instalaciones cuentan con energía eléctrica, experimentan cortes con cierta regularidad en el suministro. Alrededor de 30% de las unidades no dispone de agua entubada, además, cerca de la mitad carece de conexión a drenaje y utilizan fosas sépticas.²³²

Otro elemento que se analizó fue la capacidad de las unidades para realizar traslados a unidades de mayor capacidad de atención y recursos técnicos cuando sea necesario. También en este aspecto se encontraron condiciones muy desfavorables, pues los centros para referir a mujeres

²³² Juan Pablo Gutiérrez, Jef Leroy, Lisa DeMaria, et. al., "Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades" en Sedesol, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008*, op. cit., p. 54.

con emergencias obstétricas o a niños muy enfermos se hallan en promedio a 32 kilómetros de distancia, con un tiempo de traslado promedio de 1.4 horas. En cuanto al equipamiento de las unidades de salud, se encontró que el instrumental necesario para realizar la exploración física de los usuarios de forma regular no está disponible en un porcentaje elevado en las unidades, hay una grave carencia de reactivos de laboratorio, y sólo la décima parte de las clínicas cuenta con ambulancia para efectuar traslados.

Las unidades de salud no proveen la atención adecuada a padecimientos relacionados con la alimentación. Al evaluar los procedimientos en consultas a niños menores de dos años, se encontró que no se hace una valoración integral del estado nutricional, pues si bien en la mayoría de consultas se compara el peso contra una tabla de referencia, apenas 5.2% evaluó las prácticas de alimentación. Además, sólo 10% de los centros de salud realizan pruebas de hemoglobina. Así, las unidades de salud no están suficientemente equipadas ni realizan las prácticas necesarias relacionadas con la desnutrición crónica y la anemia, los dos principales padecimientos nutricionales en el país.

Los funcionarios entrevistados (OA7, MAG8, HL13, RA14) reconocen que la cobertura y la calidad de los servicios de salud dista mucho de ser adecuada. Sin embargo, señalaron que la capacidad de la Coordinación Nacional de Oportunidades de influir en esta situación es muy limitada, pues los estados son los encargados de proveer estos servicios. La intervención del programa sólo consiste en preparar materiales y otorgar capacitaciones. Si bien la mayoría del personal de salud encuestado en la Encel 2007 señaló haber recibido alguna capacitación del programa en el último año, muy pocos de ellos declararon consultar el material de apoyo que se les facilita.

D. Otros temas de implementación: el problema de la focalización

Uno de los problemas que comparten ambos programas es la necesidad mejorar la focalización de sus beneficios. El padrón de Oportunidades tiene población beneficiaria que, de acuerdo con los

funcionarios entrevistados (CM5, OA7), no debería estar incluida considerando que el objetivo fundamental del programa es romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. El mayor obstáculo para hacer ajustes en este tema es que no hay mecanismos para transferir beneficiarios de un programa a otro.

El mejor ejemplo de esto es el caso de los adultos mayores beneficiarios del PDHO. Siguiendo la teoría de cambio del programa, la inclusión de familias compuestas únicamente por adultos mayores en el padrón de Oportunidades no coincide con el propósito de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, pues el programa debería concentrarse en apoyar a niños y jóvenes para que sean más productivos y obtengan mejores salarios que sus padres. Estos beneficiarios, sin embargo, no podrían transferirse al PAL porque éste da prioridad a familias con mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y niños menores de 5 años, por lo que excluirlos de Oportunidades implicaría dejarlos desprotegidos. Aunque idealmente estas familias deberían incorporarse al padrón de beneficiarios del programa 70 y más, dirigido a adultos mayores, éste no tiene una cobertura tan amplia como la de Oportunidades.

En cuanto al Programa de Apoyo Alimentario, el análisis de focalización en 2003, analizó las 235 localidades que estaban identificadas como candidatas para recibir el apoyo y encontró que 37% tenían un índice de marginación media, 41% de alta y sólo 22% de muy alta.²³³ Esos errores en la focalización van en detrimento de la lógica del programa, pues al estar pensado para atender a la población pobre sin acceso a servicios básicos de salud y educación, debería actuar en un porcentaje más alto de localidades de marginación alta y muy alta y no se esperaría que opere en localidades de marginación media. Como se muestra en el cuadro siguiente, la evaluación del PAL en 2006 encontró que el programa aún tenía un error de exclusión de más de 79%.

²³³ González de Cossío, Gutiérrez, González-Castell, *et. al.*, "Evaluación de impacto del programa de apoyo alimentario", *op. cit.*, p. 112.

	2004		2005		Enero – Junio 2006	
	Total de localidades	Total de hogares	Total de localidades	Total de hogares	Total de localidades	Total de hogares
Total que debería atender (localidades y hogares de población objetivo)	21,277	597,705	19,328	565,835	22,771	717,337
Total que faltan por atender (diferencia entre localidades y hogares de población objetivo y atendidas)	17,019	485,454	15,200	467,312	18,399	564,377
Error de exclusión (Tipo 1)	79.9 %	81.2%	78.6%	82.6%	80.8%	79%
Error de inclusión (Tipo II)	25.5%	55.8%	23.9%	47.6%	0.94%	0.79%

Fuente: Universidad Iberoamericana, Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario, p. 52.

Los entrevistados (MO2, MH6) comentaron que desde antes de que Diconsa comenzara a operar el programa el padrón tenía graves errores de inclusión, sobre todo en el ámbito urbano. Los cinco años de operación en Diconsa trajeron mejoras al padrón, aunque modestas. Los entrevistados (MO2, CM5, MH6) coinciden en que los errores en el padrón notorios cuando el programa pasó a la Coordinación Nacional de Oportunidades, se explican en parte porque Diconsa no tenía herramientas de focalización sofisticadas a nivel de hogar como la CNO, dado que las tiendas Diconsa tienen un tipo de focalización por localidad, pero los productos se venden a individuos de cualquier nivel de ingreso.

Un problema de focalización que se ha señalado sistemáticamente en las evaluaciones es la presencia conjunta del PAL y el PDHO en un número importante de localidades. La concomitancia de los programas no está justificada dado que el PAL sólo debe llegar a localidades de alta y muy alta marginación donde la población no tenga acceso a servicios de salud y educación. Sin embargo, al cierre de 2012 el PAL coincidía con Oportunidades en 57% de las 48,495 localidades en las que opera. De éstas, 64.2% tienen menos de 500 habitantes, por lo que no se entiende que la unidad de salud correspondiente no provea atención para toda la población elegible. Además, en las Reglas de Operación 2012 el PAL introdujo las localidades de cobertura total, en las que se dan apoyos a todos

los habitantes independientemente de su nivel de ingresos. Se estableció que esta condición sólo debe aplicar a localidades de alta y muy alta marginación. Sin embargo, de las 7,888 localidades que el PAL tiene registradas como de cobertura total, 880 son de medio, bajo y muy bajo rezago social y hay 2,992 localidades que tanto PAL como Oportunidades registran como de cobertura total.²³⁴

Una de las innovaciones más importantes del diseño original de Progresá-Oportunidades fue su metodología de focalización, pues se buscó que fuera objetiva y transparente, reduciendo al máximo el margen de discrecionalidad. Sin embargo tanto los entrevistados como las evaluaciones que se han hecho de ambos programas señalan que hay errores en la focalización que pueden generar desconfianza y tensiones en la población. Esto es particularmente grave en los casos de las localidades en que los programas coexisten.

E. Conclusiones sobre la implementación del PAL y el PDHO

El objetivo de este capítulo ha sido examinar cuáles son las consecuencias de las distintas definiciones del problema en la implementación de los programas, además de dar cuenta de los aspectos propios de la implementación. Así, visto desde el mirador de la implementación, los distintos resultados de los programas se explican, por un lado, observando las consecuencias del diseño, en particular la teoría sobre el problema, en la operación. Por otro lado están los elementos propios de la ejecución del programa que, como señalan Pressman y Wildavsky, pueden permanecer ocultos durante la etapa del diseño. Para analizar éstos, se incluyeron las variables de características del personal y naturaleza de la cooperación.

El análisis de la lógica de la política vista desde la implementación mostró que, en el caso del PAL, la escasa información sobre los resultados del programa revela que los avances hacia el

²³⁴ CONEVAL, Informe completo de la Evaluación Específica de Desempeño del PAL 2012-2013, México, CONEVAL, 2012 p. 10.

cumplimiento de los objetivos han sido magros en el mejor de los casos. La modalidad de los apoyos que generó una mejora en la dieta, la distribución de despensas, se ha eliminado, mientras que los apoyos en efectivo mostraron un impacto mínimo en la reducción de la desnutrición. En relación con la teoría que sustenta este programa, la pobreza como falta de ingresos, la modestia de sus resultados se explicaría en parte por la falta de articulación de los apoyos en efectivo con componentes que aumenten la probabilidad de que el dinero se aproveche para mejorar la alimentación y nutrición de las familias, i.e, atención médica y educación nutricional. En ese sentido, algunos cambios al programa, como la introducción de complementos alimenticios y el intento por llevar las Caravanas de Salud a la población beneficiaria del PAL, buscan aumentar la efectividad de las transferencias monetarias. Sin embargo, como ya se dijo, estos esfuerzos no son sistemáticos, por lo cual, aunque no se ha evaluado, es poco probable que tengan impactos sustantivos en la población.

Por su parte, Oportunidades es un programa que se percibe como exitoso en lograr impactos positivos en la población beneficiaria. Las evaluaciones de impacto respaldan esta percepción con datos contundentes, pero cabe señalar que los logros han sido mayores en el componente educativo que en el alimentario. Además, como se dijo, la evaluación de impacto más reciente matiza el optimismo sobre la efectividad del programa en indicadores como reducción de prevalencia de desnutrición infantil, mientras que en temas como la prevalencia de anemia no se han logrado los resultados esperados. El programa ha tenido resultados positivos, pero estos se han presentado sobre todo en ámbitos donde ya estaban presentes otros factores de ventaja, como la capacidad de las familias para generar ingresos y la cercanía a los servicios básicos. Los resultados observados en la población más vulnerable, la población indígena del tercil más pobre, son más modestos.

Lo anterior, remite a una de las principales críticas a la teoría de la pobreza como falta de capital humano, que es la omisión de consideraciones estructurales para lograr mejores resultados en

la población que más lo necesita. Por ejemplo, sería útil analizar qué efecto tienen factores como la exclusión social y la mayor dificultad de integrarse al mercado laboral en el hecho de que el tercil más pobre sea la población que menos se está beneficiando del programa. Un aspecto positivo es que el PDHO cuenta con mucha información sobre sus resultados y ésta se toma en cuenta para ajustar su diseño, de ahí la introducción de la ESIAN, que busca alcanzar impactos mucho más significativos en nutrición.

Para analizar los aspectos propios de la implementación, se utilizaron las variables de características del personal y cooperación requerida. En cuanto a la primera variable, es notable el compromiso del personal de Oportunidades con el propósito del programa y la internalización de la lógica de su diseño, en particular la importancia de la condicionalidad de los apoyos. Como resultado de esto, los implementadores directos siguen el diseño del PDHO, mientras buscan hacer converger el PAL a una lógica de corresponsabilidades. La extensa estructura territorial de la Coordinación Nacional de Oportunidades contribuye a la adaptabilidad del programa al contexto local, aunque las evaluaciones señalaron que, con frecuencia, los objetivos establecidos centralmente son demasiado ambiciosos, además de que los Centros de Atención Regional no cuentan con recursos suficientes. En el tema de la cooperación requerida para operar el programa, la participación de múltiples dependencias gubernamentales, federales, estatales y municipales, se percibe como una ventaja para el programa. Sin embargo, las deficiencias graves en la cobertura y calidad de los servicios de salud dificultan la consecución de los objetivos del programa.

CONCLUSIONES

La formulación de las políticas comienza por la definición del problema, sin embargo, los problemas públicos no están dados, se construyen. Como se ha visto, un mismo problema público puede tener más de una interpretación, de acuerdo con el enfoque teórico que se tome como base ¿Por qué es tan importante la definición del problema? Se han señalado al menos tres aspectos: coherencia, justificación y compromiso.

Brinda coherencia porque sirve como guía, delimitando el conjunto de objetivos y acciones a escoger durante el resto de la política, la analogía de Merino con el mapa de ruta captura bien esta idea. Como señala Majone, no basta que los analistas de política escojan la definición del problema, esta decisión se debe justificar: el análisis de políticas es un argumento para persuadir.²³⁵ Así, la identificación del problema y sus causas buscan convencer a los otros actores influyentes de la sensatez y la relevancia de la política. Cuando la política ha identificado las causas del problema y cuáles son los objetivos a lograr, adquiere la responsabilidad de que las acciones emprendidas conduzcan a alcanzar las metas planteadas. Al crear el problema, las políticas definen qué se les va a exigir que cumplan, de esta forma, la definición del problema implica un compromiso.

Como se dijo al principio, las teorías sobre cómo se entienden la pobreza y sus causas tienen consecuencias para las políticas públicas que buscan dar solución a este problema. Esta investigación buscó identificar la definición del problema que revelan los objetivos y acciones del Programa de Apoyo Alimentario y del componente alimentario de Oportunidades. El propósito fue dilucidar cuáles son las implicaciones de dos distintas definiciones del problema, con sus respectivas teorías subyacentes, en el resto del diseño y la implementación. Considerando la literatura que

²³⁵ En *Evidencia, argumentación y persuasión*, op. cit., pp. 65-79.

resalta la importancia de las dinámicas en la operación de las políticas, el análisis se complementó estudiando aspectos propios de la implementación.

La reflexión sobre las implicaciones de la definición del problema en el capítulo III, mostró que el Programa de Apoyo Alimentario tiene como fundamento el enfoque de pobreza como falta de ingresos, mientras Oportunidades se basa en el enfoque de capital humano. Acorde con estas definiciones, el PAL opera mediante transferencias monetarias directas y el PDHO condiciona los apoyos al cumplimiento de corresponsabilidades. Estas diferencias influyen en los resultados que los programas obtienen respecto a sus objetivos declarados, pero también en relación con los objetivos derivados de las teorías subyacentes.

La visión de la pobreza como una falta de ingresos que subyace en la lógica del PAL, no contribuye a cumplir sus objetivos declarados, pero tampoco los objetivos que corresponden a la visión de pobreza de ingresos. El objetivo declarado del programa es mejorar la alimentación y nutrición de las personas pobres. En el capítulo IV, la sección sobre la lógica de la política vista desde la implementación mostró que, de acuerdo con las evaluaciones realizadas al programa, sus acciones son insuficientes para cumplir este objetivo. Sus impactos en indicadores como aumento en el consumo de alimentos, mejora de la dieta, y disminución de la desnutrición crónica infantil y la anemia han sido de muy modestos a nulos. Además, la única evaluación de impacto con la que cuenta el programa, subrayó el peligro potencial de que aumente la prevalencia de sobrepeso en la población más pobre.²³⁶

Más allá de esto, el programa no cuenta con mecanismos que aumenten la probabilidad de que las transferencias monetarias se destinen efectivamente a la alimentación. Las beneficiarias del PAL no reciben suficiente información sobre prácticas de alimentación adecuada, higiene y cuidado

²³⁶ Universidad Iberoamericana, *Evaluación externa, op. cit.*

de la salud. Además, la carencia de acceso a servicios de salud implica que, aún si las familias destinaran los apoyos a comprar más y mejores alimentos, podrían padecer enfermedades que no serían detectadas ni tratadas, impidiendo su aprovechamiento nutricional y poniendo en riesgo su vida.

En cuanto al objetivo de superar la pobreza por ingresos, el apoyo monetario del programa no implica por sí solo que las personas dejen de ser pobres en el sentido más reducido, tomando como referencia sólo línea de bienestar mínimo que marca el umbral de la pobreza extrema. Esta línea es equivalente al costo de la canasta básica alimentaria, que a finales de 2012 se ubicó en \$824 en el ámbito rural, y \$1,158 en el urbano.²³⁷ Desde luego, la lógica del programa tampoco incluye articular componentes para promover que la población beneficiaria genere mayores ingresos por su propia cuenta.

Cabe preguntarse entonces, ante los magros resultados obtenidos, ¿por qué se refrenda año con año el Programa de Apoyo Alimentario? Uno de los motivos es la inercia política y burocrática alrededor de los apoyos sociales, que hace muy difícil desaparecerlos. Más allá de esto, los beneficiarios de este tipo de apoyos son en general quienes se encuentran en condiciones de privación más severas. Al no tener acceso a otros programas sociales, ni a servicios básicos de educación, y sobre todo de salud, estos apoyos constituyen un paliativo que, aunque no los ayude a superar la condición de pobreza, representa un alivio momentáneo ante las fuertes restricciones que enfrentan. Como señala Rodríguez, los programas de corte asistencialista, como el PAL, tienen su justificación en la obligación mínima del Estado de proteger a los más pobres, ante su exclusión del mercado, del desarrollo y de la seguridad social.²³⁸

²³⁷ CONEVAL, “Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria”, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>.

²³⁸ Luis Rodríguez Medellín, “Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza” en

Con el programa Progres-Oportunidades, se buscó hacer la transición del asistencialismo a la llamada subsidiariedad en la política social. La idea básica detrás de esto es que la asistencia no debe hacer por las personas pobres lo que ellos pueden hacer por sí mismos.²³⁹ Por esta razón, como se mostró en el análisis de la definición del problema en el capítulo III, el programa está basado en la teoría de capital humano: en lugar de aumentar directamente el ingreso, busca proveer herramientas para aumentar la productividad de las personas, y con ello su habilidad de obtener mayores ingresos. Como se dijo antes, esta teoría se apoya en varios supuestos cuestionables. En primer lugar, el enfoque presupone una dinámica de mercado competitivo en la que el salario de las personas es igual a su productividad marginal. A pesar de un aumento de por lo menos 2.1% en la productividad entre 1992 y 2009, el salario real está estancado,²⁴⁰ lo cual invalida este supuesto. Más allá de esto, la productividad de un trabajador mexicano en Estados Unidos es entre 1 y 8 veces mayor a su productividad en México,²⁴¹ lo cual representa un recordatorio de que el aumento de este indicador no sólo recae en el trabajador, también involucra factores como la inversión en capital físico, innovación, entre otros.

En segundo lugar, el programa Oportunidades plantea la necesidad de establecer incentivos para que las familias acudan a los servicios de salud y educación, con lo que se supone que aumentarán su capital humano. Este supuesto omite considerar la calidad y la cobertura de estos servicios públicos, para valorar si realmente constituyen el aporte esperado al capital humano de las familias. Si embargo, de acuerdo al análisis de la implementación en el capítulo IV, las evaluaciones

Rolando Cordera y Carlos J. Cabrera, *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México, UNAM: Facultad de Economía, 2007, p. 107.

²³⁹ *Ibíd.*, p. 106.

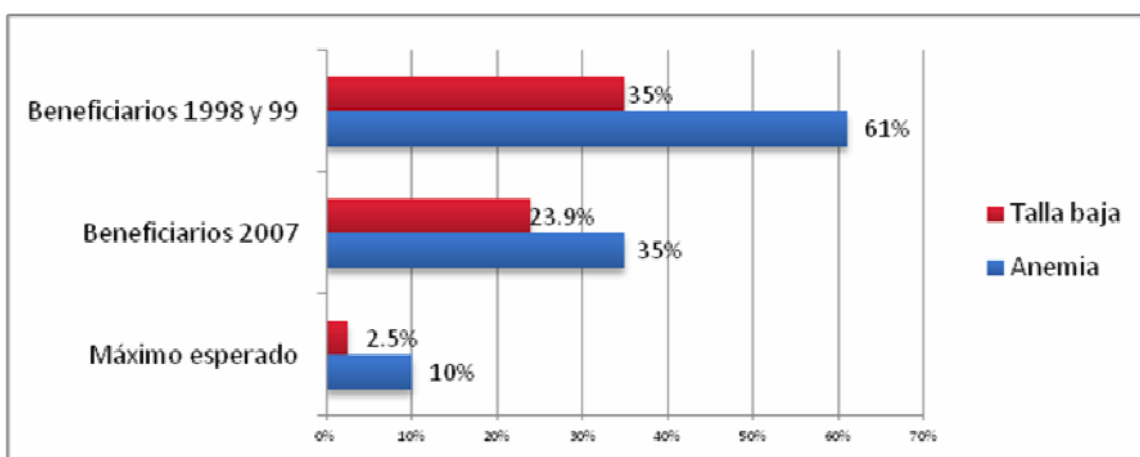
²⁴⁰ CONEVAL, *Informe de la Evaluación de la Política Social en México 2008*, México, CONEVAL, 2008, p. 28.

²⁴¹ Francisco Lelo de la Rea, "Retos y problemas para una política de recuperación del salario mínimo", conferencia dictada en el marco del Foro sobre Salario Mínimo organizado por el Gobierno del Distrito Federal y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el 5 de agosto de 2014.

han puesto en evidencia que en particular los servicios de salud representan un reto para el funcionamiento adecuado del programa.

La calidad y la cobertura de la atención en salud están relacionadas con la eficacia en la reducción de los principales padecimientos nutricionales que, como se mencionó en el capítulo I, son la desnutrición crónica infantil (talla baja para la edad) y la anemia. Si bien el programa ha contribuido a disminuir la prevalencia de estas enfermedades, las evaluaciones más recientes han hecho ver que los resultados no están a la altura de las expectativas. En el grupo más vulnerable, los niños menores de 24 meses, se han logrado reducciones importantes de 11% y 26% en la prevalencia de talla baja y anemia respectivamente. Sin embargo, las prevalencias encontradas en 2007 de 23.9% de talla baja y 35% de anemia en niños menores de 2 años, están muy lejos del máximo esperado en una población sana.

Gráfica 6. Prevalencia de talla baja y anemia en niños menores de dos años beneficiarios del programa Oportunidades



Fuente: Pilar Campos, *Documento compilatorio, op. cit.*, p. 8.

La evaluación de 2008 sobre la calidad de los servicios de salud fue muy contundente en señalar sus múltiples deficiencias. Entre los principales factores señalados están la falta de servicios básicos en las unidades de salud, como agua y electricidad; la falta de equipamiento y material de laboratorio; y la omisión de procedimientos importantes relacionados con la alimentación y nutrición. Por ejemplo,

no se realiza sistemáticamente la valoración integral del estado nutricional de los niños, no se hacen pruebas de hemoglobina y no se revisan las prácticas de alimentación. Además, tanto las evaluaciones como los funcionarios entrevistados subrayaron la insuficiencia de las unidades de salud, cuya demanda ha aumentado significativamente a raíz de las condicionalidades que establece el programa. Hay un consenso en cuanto a que la cobertura de los servicios de salud no ha avanzado como se esperaba.

En cuanto al objetivo que plantea su teoría de base, se puede decir que el programa Oportunidades sí ha aumentado el capital humano de las familias beneficiarias, pero no en la medida que se esperaba. Las evaluaciones revelan que ha habido mejoras en el estado de salud y en la alimentación de la población, pero no está claro que estos impactos sean suficientes para aumentar su productividad. Esto quiere decir que, dada la prevalencia alta de padecimientos relacionados con la alimentación, y la deficiencia de la atención a la salud, no está claro si el incremento en el capital humano producto del programa es suficiente para aumentar las probabilidades de obtener un mejor ingreso. La investigación de Yaschine sobre movilidad laboral, arrojó resultados mixtos: “aunque casi la mitad de jóvenes tienen ocupaciones mejores que sus padres, otra proporción similar heredan la ocupación paterna (principalmente la agricultura) y alrededor de una décima parte pertenece a un estrato de menor jerarquía que su progenitor”.²⁴²

En cuanto a sus objetivos declarados, el programa ha tenido avances en el objetivo intermedio de mejorar la alimentación y nutrición, sin embargo, aún queda por comprobar su efectividad en la consecución del objetivo general de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Un indicador ilustrativo en esta materia es el número de gente que se “gradúa” del programa. En 2012, se reevaluaron las condiciones socioeconómicas y demográficas de 1,017,630 familias, como

²⁴² En *¿Oportunidades? Movilidad social e impacto en México*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología, México, El Colegio de México, 2012, p. 210.

parte del proceso de recertificación que la Coordinación Nacional realiza cada 5 años. De las familias evaluadas, más de la mitad seguían teniendo ingresos mínimos a la línea de pobreza extrema, y sólo una cuarta parte dejó de cumplir con los criterios de elegibilidad para continuar en el programa.²⁴³ Como señala Yaschine, si bien los jóvenes beneficiarios de Oportunidades han aumentado su salud y años de escolaridad, “es claro que la educación obtenida por estos jóvenes no alcanza para competir en igualdad de circunstancias por los puestos de trabajo (y sobre todo aquéllos de calidad) con el resto de la juventud del país”.²⁴⁴ Estos resultados plantean la necesidad de poner en duda la teoría de capital humano como base para el programa más importante de la política social en México.

Para complementar el análisis de las implicaciones de la definición del problema, se consideraron dos variables propias de la implementación en el capítulo IV: características del personal y naturaleza de la cooperación requerida, estas se consideraron. En cuanto a la primera de estas variables, las principales observaciones fueron respecto a la adaptabilidad de la política al contexto local y el compromiso del personal. Las evaluaciones y las personas entrevistadas coinciden en que los funcionarios de la Coordinación Nacional de Oportunidades tienen un gran compromiso con la lógica de la política del PDHO. Por esta razón, los implementadores directos obedecen y defienden el diseño de Oportunidades, pero intentan reformular el PAL para acercarlo a la dinámica de corresponsabilidades. En cuanto a la cooperación, si bien la Coordinación Nacional de Oportunidades ha buscado reforzar las instancias de contacto directo con las beneficiarias, las evaluaciones han señalado que los Centros de Atención carecen de recursos necesarios y su personal trabaja en condiciones de gran exigencia y baja remuneración.

Finalmente, vale la pena reflexionar cómo se relacionan la lógica y los resultados de los dos

²⁴³ Secretaría de Desarrollo Social, *Informe Completo de la Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008*, op. cit., p. 5.

²⁴⁴ Yaschine, *¿Oportunidades?*, op. cit., p. 262.

programas con la visión de pobreza más amplia del enfoque de capacidades. Alguien podría objetar que el éxito o fracaso de los programas sólo puede medirse respecto a sus objetivos declarados, sin embargo, el tema de fondo no es sólo el desempeño de estos programas específicos, sino el compromiso social de reducir la pobreza alimentaria, que, como se ha argumentado, es un fenómeno que va más allá de la disponibilidad de ingresos y capital humano. Si bien el ingreso y el capital humano pueden contribuir a alcanzar capacidades, ambos representan *medios* para alcanzar una mejor calidad de vida, pero la teoría de capacidades pone énfasis en los *finés* o realizaciones, que dependen de la libertad del individuo para elegir entre distintos cursos de vida. Así, en el tema de la alimentación, lo relevante no es la cantidad de ingresos o alimento a la que una persona tenga acceso, sino su capacidad de (o libertad para lograr) vivir sin hambre.²⁴⁵ Para alcanzar esa capacidad, no sólo influyen factores individuales, como sería el caso del capital humano, sino también las condiciones sistémicas. Estas condiciones sistémicas incluyen características del papel del Estado en la construcción de un sistema de protección social, el desempeño económico y las dinámicas del mercado, y dinámicas sociales.

En lo que corresponde al Estado, destaca la falta de garantías de acceso a los derechos sociales, como señaló la medición de pobreza 2012, 74% de los mexicanos tiene carencia de algún derecho social. Esto se relaciona con la falta de un sistema de seguridad social integral, pues el sistema vigente es débil y se encuentra fragmentado. Los derechos sociales, y la obligación del Estado de garantizarlos, tampoco están plasmados de manera clara en la normatividad correspondiente, la cual no sirve de referente para articular la política social, por lo que los programas son ineficaces y llegan a ser regresivos.²⁴⁶

En cuanto al papel del desempeño económico y las dinámicas del mercado, Sen y Drèze

²⁴⁵ Amartya Sen, "The Living Standard", art. cit., p. 78.

²⁴⁶ CONEVAL, *Informe de la Evaluación de la Política Social en México 2008*, op. cit., pp. 70-79.

advirtieron que una economía de mercado, aunque potencialmente puede generar crecimiento económico, llevada al extremo tiene el riesgo de generar desigualdad, ante el sacrificio de los servicios públicos.²⁴⁷ El modelo vigente de Estado reducido y mercados flexibilizados, no ha cumplido con las expectativas de crecimiento económico, ni generado los empleos necesarios para disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso. Por su parte, las condiciones del mercado laboral tampoco son favorables a la superación de pobreza, se ha visto una disminución de la calidad del trabajo y aumento de la informalidad y el desempleo.²⁴⁸ Esto se suma a dinámicas sociales de exclusión producto de las desigualdades educativas, laborales, de género, y edad.

Cabe la pena aclarar que el enfoque de capacidades, como han señalado sus críticos, incluye ambigüedades que lo hacen difícil de implementar, por ejemplo no está establecido un conjunto de capacidades que se consideren mínimamente necesarias. Sin embargo, sí se pueden identificar algunas recomendaciones de política a partir de esta teoría. En contra de la creencia que estipula que el Estado sólo debe actuar a partir del punto en el que el mercado ha fallado, popular en la década de los setenta y ochenta, Amartya Sen pone énfasis en la importancia de implementar redes de seguridad en la forma de sistemas de protección social universal.²⁴⁹ La red de seguridad es un sistema permanente de resguardo de los derechos sociales, que garantiza al individuo un piso mínimo de bienestar para que nadie caiga en una situación de miseria.

El diseño actual de los programas relacionados con la alimentación no permite hablar de una *política* de combate a la pobreza alimentaria. A pesar del protagonismo del programa Oportunidades en la política social, un programa no es una política. Podríamos hablar de varias políticas o, pedazos de política que no llegan a armar un todo, como piezas de distintos rompecabezas, pues unos

²⁴⁷ En *Hunger and Public Action*, *op. cit.*, p.189.

²⁴⁸ Yaschine, *¿Oportunidades?*, *op. cit.*, p. 256.

²⁴⁹ En *Desarrollo y Libertad*, *op. cit.*

programas están enfocados a aliviar la pobreza de ingresos, mientras el programa clave de la política social en México se enfoca en la pobreza de capital humano.

Las evaluaciones del programa Oportunidades, y de la política social en México, han subrayado sistemáticamente la necesidad de diseñar una estrategia integral, que articule los esfuerzos de los programas focalizados con: provisión de servicios sanitarios, acceso al agua potable, mejora de la calidad de los servicios de salud y educación, crecimiento económico inclusivo, y promoción del empleo. Para ello, es indispensable que la política social se enfoque en objetivos definidos de manera precisa y congruente entre los distintos programas que la conforman. Es en este primer paso crucial que se debe poner de manifiesto cuál es la definición del problema que se adoptará, sólo así se logrará una mayor sinergia entre los programas sociales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F., *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1996.
- _____ (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.
- Almeida Cunha, Altivo, “Seguridad Alimentaria y Nutricional y Políticas Públicas”, Ponencia en la 7ª Conferencia Nacional de la Red Argentina de Bancos de Alimentos, Buenos Aires, Argentina en junio de 2011.
- Banco Mundial, “Defining Welfare Measures”, disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20242876~menuPK:435055~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>.
- Banco Mundial, “Mexico: Poverty Measurement Methodology (2008)”, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Resources/mex2008.pdf>.
- Banerjee, Abhijit V. y Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Nueva York, Public Affairs, 2011.
- Bate, Peter, “La historia detrás de Oportunidades”, *BID América: Revista del Banco Interamericano de Desarrollo*, disponible en <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3050>.
- Becker, Gary S., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1975.
- _____, “Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis”, *Journal of Political Economy*, 70(5).
- _____, *Human Capital and Poverty Alleviation*, conferencia dictada en el marco del seminario “Human Resources Development and Operations Policy” en el Banco Mundial, Washington, D.C., 1995.
- Behrman, Jere R., Lia Fernald, Paul Gertler, Lynnette M. Neufeld, Susan Parker, “Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio del Programa”, en Sedesol, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008, A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007): Síntesis Ejecutiva*, Sedesol-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008.
- Benhassine, Najy, Florencia Devoto, Esther Duflo, Pascaline Dupas y Victor Pouliquen, “Turning a Shove into a Nudge? A “Labeled Cash Transfer” for Education”, IPA – Stanford University, 2014, Working paper disponible en http://web.stanford.edu/~pdupas/Morocco_Tayssir_LCT.pdf
- Boltvinik, Julio, “Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada”, *Papeles de Población*, 2003, núm. 38.

- _____, *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano (Volumen I)*, Tesis para obtener el grado Doctor en Ciencias Sociales, CIESAS, 2005.
- _____, "Evaluación crítica del enfoque de *capabilities* de Amartya Sen (segunda parte)", *Mundo Siglo XXI*, 12(2).
- _____ y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, 1999.
- Britos, Sergio Alejandro O' Donnell, Vanina Ugalde y Rodrigo Clacheo, *Programas Alimentarios en Argentina*, Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI), Argentina, 2003.
- Campos, Pilar, Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2008 del Programa Oportunidades, SEDESOL, México, 2010.
- Central Intelligence Agency, "CIA Factbook", disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), *Programa de Apoyo Alimentario 2009: Evaluaciones, Resultados y Presupuesto 2010*, CEDRSSA, México, 2009.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Los programas de abasto social en México: abasto social de leche y tortilla*, México, CESOP, 2004.
- CEPNA, Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, México, CONEVAL, 2008.
- CIDE, Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, S.A. de C.V., México, 2006.
- Clark, David A, "The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances", Global Poverty Research Group, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Reino Unido, 2005, disponible en http://www.economics.ox.ac.uk/index.php/papers/details/the_capability_approach_its_development_critiques_and_recent_advances/
- Conde Bonfil, Carola, Oportunidades: el nuevo programa de combate a la pobreza, UNAM, disponible en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/109/.../art4.pdf.
- Cordera, Rolando, "La política social moderna: evolución y perspectivas", disponible en www.rolandocordera.org.mx.
- Del Valle, Alejandro, "Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina", *Estudios Sociales*, 16(32), 2008.
- Drèze, Jean y Amartya Sen, *Hunger And Public Action*, New York, Clarendon Press, 1989.

- Duhau, Emilio, "Política social, pobreza y focalización en torno al programa de educación, salud y alimentación", en: Alicia Ziccardi (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, 2001.
- FAO, Curso- Conceptos y marcos de la Seguridad Alimentaria: Lección 1- ¿Qué es la Seguridad Alimentaria?, 2010.
- Fiszbein, Ariel, Norbert Schady, et. al., *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.
- González de Cossío Teresa, Juan Rivera Dommarco, Gladys López y Gloria Rubio (eds.), *Nutrición y pobreza. Política Pública basada en evidencia*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.
- González de Cossío, Teresa, Juan P. Gutiérrez, Luz D. González-Castell, et. al., "Evaluación de impacto del programa de apoyo alimentario" en Teresa González de Cossío, Juan Rivera Dommarco, Gladys López y Gloria Rubio (eds.), *Nutrición y pobreza. Política Pública basada en evidencia*, Washington, E.E.U.U., Banco Mundial, 2008, p. 112.
- Gurría, Ángel, "Participación en el Ciclo de Conferencia y Symposia: "Los retos de la salud en México", disponible en http://www.oecd.org/document/41/0,3746,es_36288966_36288553_46888233_1_1_1_1,00.html.
- Gutiérrez, Juan Pablo, Juan Rivera, Teresa Shamah-Levy, et. al., *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales*, Cuernavaca, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2012.
- Gutiérrez, Juan Pablo, Jef Leroy, Lisa DeMaria, et. al., "Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades" en Sedesol, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008, A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007): Síntesis Ejecutiva*, Sedesol-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008.
- Haughton, Jonathan y Shahidur Khandker, *Handbook on Poverty and Inequality*, World Bank, Washington, DC, 2009.
- Haushofer, Johannes y Jeremy Shapiro, "Unconditional Cash Transfers in Kenya", IPA, 2014, disponible en <http://poverty-action.org/project/0522>
- Hernández, Mauricio, Bernardo Hernández y José E. Urquieta (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México, 2006.
- Hevia de la Jara, Felipe, "De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", *Sociológica*, año 24, núm. 70.
- Lelo de la Rea, Francisco, "Retos y problemas para una política de recuperación del salario mínimo",

conferencia dictada en el marco del Foro sobre Salario Mínimo organizado por el Gobierno del Distrito Federal y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el 5 de agosto de 2014.

Levy, Santiago, *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progresa-Oportunidades?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

Levy, Santiago y Evelyn Rodríguez, *Sin Herencia de pobreza. El programa Progresa- Oportunidades de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Lok-Dessallien, Renata, "Review of Poverty Concepts and Indicators", PNUD, Social Development and Poverty Elimination Division (SEPED) Series on Poverty Reduction, 2000, disponible en www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Review_of_Concepts.pdf

Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005 (reimpresión).

Maldonado, Claudia, *Del Estado propietario al Estado modesto. Una lectura conceptual del combate a la pobreza en México*, Tesis para obtener el título de Licenciatura en Administración Pública, 2002.

Marielle, Catherine, "Seguridad alimentaria en Brasil", Grupo de Estudios Ambientales, disponible en <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/premierdph/fiche-premierdph-4386.html>.

Mariñez Navarro, Freddy, "De Progresa a Contigo: ¿una nueva gestión pública de lo social?", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043321.pdf>.

Merino, Mauricio, *La Importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas*, en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps.), Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública, México, FCE- CIDE, 2010.

_____, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos.*, México, CIDE, 2013.

Mir, Claudia, Raúl Coronilla, Lourdes Castro, Santos Santillanes y David Loyola, "Evaluación operativa y de la calidad de los servicios que brinda Oportunidades" en Sedesol, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008, A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007): Síntesis Ejecutiva*, Sedesol-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008.

Moran, Michael, Martin Rein y Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Neufeld, Lynnette, Armando García, Ana C. Fernández y Juan Ángel Rivera-Dommarco, "Impacto de Oportunidades en alimentación y nutrición de niños y mujeres en zonas urbanas", en González de Cossío Teresa, Juan Rivera Dommarco, Gladys López y Gloria Rubio (eds.), *Nutrición y pobreza. Política Pública basada en evidencia*, Banco Mundial, Washington, D.C.,

2008.

Neufeld, Lynnette, Fabiola Mejía, Ana C. Fernández, Armando García, Ignacio Méndez y Clara Domínguez, "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, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008, A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007): Síntesis Ejecutiva*, Sedesol-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008.

Peters, B. Guy y Jon Pierre, *Handbook of public administration*, Gran Bretaña, Sage, 2003.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Ravallion, Martin, *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*, World Bank LSMS Working Paper No. 88, World Bank, Washington, DC, 1992.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

_____, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993.

Rodríguez, Eduardo y Samuel Freije, "Long Term Impact of a Cash-Transfers Program on Labor Outcomes of the Rural Youth in Mexico", Working Paper No. 230, Center for International Development, Harvard University, 2012.

Rodríguez Medellín, Luis, "Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza" en Rolando Cordera y Carlos J. Cabrera, *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México, UNAM: Facultad de Economía, 2007.

Sánchez, Gabriela, "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 Sedesol, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008, A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007): Síntesis Ejecutiva*, Sedesol-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008.

Sariego, J.L., "Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas", en Sedesol, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008*, Tomo IV: Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias. México, Sedesol, 2008.

Sen, Amartya, "Conceptualizing and Measuring Poverty" en David Grusky y Ravi Kanbur, *Poverty and Inequality*, Stanford, Stanford University Press, 2006.

_____, "Human Capital and Human Capability", *World Development*, (25)12, 1997.

_____, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Oxford University Press, 1981.

_____, "Poor, Relatively Speaking", en *Resources, Values and Development*, Clarendon Press, Oxford, Oxford University Press, 1984.

_____, *The Idea of Justice*, Boston, Harvard University Press, 2009.

_____, "The Living Standard", *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 36, Supplement: Economic Theory and Hicksian Themes (Nov., 1984), pp. 74-90.

_____, *Desarrollo y libertad*, México, Planeta, 2000.

Shamah-Levy, Teresa, Salvador Villalpando, Juan Ángel Rivera-Dommarco y Lucía Cuevas, "Impacto de Oportunidades en el estado de nutrición y adenmia de niños y mujeres en edad fértil: Componente rural" en González de Cossío Teresa, Juan Rivera Dommarco, Gladys López y Gloria Rubio (eds.), *Nutrición y pobreza. Política Pública basada en evidencia*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.

Universidad Iberoamericana A.C., Estudio de Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V., México, Universidad Iberoamericana, 2006.

Trueba, Ignacio, *El fin del hambre en 2025: un desafío para nuestra generación*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, 2006.

Valencia, Enrique, David Foust y Darcy Tetreault, "Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI", Santiago de Chile, CEPAL, 2012.

Veras, Fábio, Rafael Perez y Rafael Guerreiro, "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective", *Latin American Research Review*, (45)2, 2010.

Wagle, Udaya, "Volver a pensar la pobreza: definición y mediciones", *Revista internacional de ciencias sociales*, Organización de Estados Iberoamericanos, núm. 171.

Weimer, David L. y Aidan R. Vining, *Policy Analysis* (5ª edición), Estados Unidos, Pearson, eds. 2005 y 2011.

Wetzel, Deborah, *Bolsa Familia: Brazil's Quiet Revolution*, Banco Mundial, 4 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>.

Yaschine, Iliana, *¿Oportunidades? Movilidad social e impacto en México*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología, México, El Colegio de México, 2012.

_____, "The Changing Anti-Poverty Agenda: What Can the Mexican Case Tell Us?", *IDS Bulletin*, Vol. 30(2).

Documentos y fuentes oficiales

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza 2012*:

Anexo estadístico, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>.

_____, Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto, México, D.F., CONEVAL, 2010

_____, Inventario de Programas Federales 2011.

_____, “Glosario”, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/glosario.es.do>.

_____, *Evaluación Integral de desempeño de los Programas Federales de Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades 2010 – 2011*, México, D.F., CONEVAL.

_____, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012: Resumen ejecutivo*, disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Informe%20_Eval_2012_Resumen_Ejecutivo.pdf.

_____, *Informe completo de la Evaluación Específica de Desempeño del PAL 2012-2013*, México, CONEVAL, 2012.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil), Construcción del Sistema y de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional: la experiencia brasileña, Brasilia, FAO- IICA, 2009.

Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, “Oportunidades culminó en 2011 la bancarización de 6.5 millones de titulares beneficiarias”, disponible en http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_culmino_en_2011_la_bancarizacion.

Diario Oficial de la Federación, Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, publicado el 16 de junio de 2010.

_____, Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

_____, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

Instituto Nacional de Salud Pública, “Estrategia Integral de Atención a la Nutrición”, disponible en <http://www.insp.mx/avisos/3183-estrategia-integral-nutricion.html>.

_____, “¿Qué es la ESIAN?”, disponible en <http://esian.inspvirtual.mx/disenio.html>

Presidencia de la República, “Programa Oportunidades, fundamental para el combate a la pobreza: Presidente Vicente Fox”, comunicado emitido el 28 de mayo de 2004, disponible en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=8236>.

Secretaría de Desarrollo Social, *Informe Completo de la Evaluación Externa del Programa*

Oportunidades 2008, A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Sedesol-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008.

_____, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008, A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007): Síntesis Ejecutiva*, Sedesol-Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008.

_____, “Antecedentes del Programa de Abasto Rural”, disponible en http://www.diconsa.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=39

Ministerio de Desarrollo Social (Argentina), “Seguridad Alimentaria”, disponible en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141>.

Prensa

Banco Interamericano de Desarrollo, Comunicado de prensa del 16 de enero de 2002, disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2002-01-16/bid-aprueba-mayor-prestamo-para-mexico-1000-millones-de-dolares-para-expansion-de-programa-progres-a-contra-la-pobreza,55.html>.

Esquivel, Gerardo, “Pobreza y trivialidades”, *Nexos*, publicado el 1 de septiembre de 2011, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=14458>

Flores, Leonor, “Apoyos sociales en tarjetas bancarias”, *El Economista*, publicado el 1 de febrero de 2012, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2012/02/01/apoyos-sociales-tarjetas-bancarias>

VI. ANEXOS

Anexo A. Cuestionario para entrevistas con expertos académicos

- ¿Por qué razones considera que se cambió la coordinación del PAL de Diconsa a Oportunidades?
- ¿Considera que el PAL pueda operar en una lógica de condicionalidad parecida a la de Oportunidades? ¿Por qué? ¿Qué ventajas y desventajas tendría esto?
- Una de mis hipótesis es que el apoyo del PAL funciona como un paliativo y no es útil para superar la trampa de la pobreza, ¿qué opciones habría para que la población sin acceso a servicios de salud y educación desarrolle sus capacidades?
- Oportunidades es un programa muy estudiado del que se sabe que tiene efectos positivos en la población, cuando menos limitados (Yaschine), mientras que el PAL se ha estudiado poco y no se han observado resultados tan alentadores, ¿Cómo se explica que Oportunidades sea más efectivo que el PAL?
- ¿Hay aspectos en los que el PAL funcione mejor que Oportunidades?, si los hay, ¿cuáles son?
- Se dice (Evaluación externa del PAL, IBERO 2006) que los apoyos en especie pueden ser más recomendables en algunos casos cuando se busque aumentar el bienestar social y no necesariamente la utilidad individual, por las características y contexto de su población objetivo ¿convendría que el PAL brinde al menos una parte de sus apoyos en especie?
- ¿Con quién puedo hablar para saber más sobre la participación de estados y municipios en el funcionamiento de ambos programas (más allá de lo establecido en la normatividad)?
- Según Gómez Hermosillo (2006), el programa Oportunidades marcó una ruptura con el anterior modelo clientelar-partidista y no hay un uso político de los apoyos, pero, ¿hay evidencia de que haya algún tipo de uso político-electoral de los programas?
- ¿Cuáles han sido los principales retos de cada programa? ¿Considera que se deben a problemas en el diseño o problemas operativos?
- Más allá de lo establecido en la normatividad, ¿cuáles son los principales puntos de colaboración con autoridades estatales y municipales? Por favor mencione un par de ejemplos en que la comunicación con éstos ha contribuido de manera importante al funcionamiento del programa.

Anexo B. Cuestionario para entrevistas con funcionarios federales

- Las evaluaciones que se han hecho sobre ambos programas revelan resultados positivos para Oportunidades en indicadores de nutrición, subrayan la consistencia en su diseño y su identificación apropiada de población objetivo, entre otras ventajas respecto al diseño y operación del PAL, lo que parece apuntar que comparativamente el programa funciona mejor como política de combate al hambre ¿estaría de acuerdo con estas consideraciones?
- ¿Cuáles han sido los ajustes más importantes en el diseño del programa como está establecido en las ROP para mejorar su funcionamiento?
- ¿Qué aspectos del diseño del programa Oportunidades contribuyen de manera importante a su funcionamiento? ¿Considera que la condicionalidad de los apoyos es fundamental para el buen funcionamiento del programa?
- ¿Qué aspectos de la operación del programa Oportunidades considera que son importantes para su buen funcionamiento?
- El programa Oportunidades opera mediante una cooperación articulada entre diferentes dependencias gubernamentales ¿qué ventajas y desventajas tiene esta interacción?
- ¿Qué características se buscan en el personal operativo del programa? ¿Cómo contribuyen estas características al mejor funcionamiento del programa?
- ¿Cuáles son los principales puntos de colaboración con autoridades estatales y municipales? Por favor mencione un par de ejemplos en que la comunicación con éstos ha contribuido de manera importante al funcionamiento del programa.
- ¿Cuáles han sido los principales retos de cada programa en diseño e implementación?
- ¿Por qué se cambió en 2010 el criterio de focalización en las ROP del PAL para que no estuviera restringido a localidades rurales marginadas? ¿Considera que fue una buena medida?
- ¿Cómo se explica la diferencia significativa que hay en la información disponible sobre el PAL y sobre Oportunidades?
- ¿Por qué razones considera que se cambió la coordinación del PAL de Diconsa a Oportunidades?
- En el programa Oportunidades, ¿cuáles son las actividades típicas del enlace municipal?

Anexo C. Cuestionario para entrevistas con funcionarios estatales

- La implementación de los programas Oportunidades y Apoyo alimentario depende de la cooperación entre diversas dependencias y actores a nivel federal y estatal, ¿cuáles son las principales ventajas y retos en esta interacción?
- ¿Cómo se involucran las autoridades estatales y municipales en la implementación del programa?
- ¿Cuál es el perfil del coordinador estatal, de los coordinadores regionales y de los responsables de atención?
- Algunas políticas similares a Oportunidades (Bolsa Familia) contemplan una mayor participación de los gobiernos municipales en el programa, por ejemplo para la conformación del padrón. Sin embargo, se ha señalado que en México la participación de las autoridades municipales en ésta y otras tareas se ha limitado por precaución ante el uso clientelar del programa ¿Qué beneficios traería una mayor participación de los municipios en la implementación del programa?
- ¿Considera que hay mecanismos (por ejemplo reuniones periódicas, buenas relaciones personales) adecuados de cooperación entre las estructuras estatal y federal de la CNO?
- Algunos funcionarios federales han señalado que está a discusión la pertinencia de las condicionalidades en el programa Oportunidades, pues la verificación implica altos costos de operación y el cumplimiento es casi del 100%, ¿considera que podrían eliminarse del programa las condicionalidades?
- ¿Cuáles son las quejas más comunes que reciben de las beneficiarias en relación con el programa?

Anexo D. Relación de entrevistas con fecha y clave

Clave	Tipo de entrevistado	Lugar y fecha
IA1	Experto académico	8 de marzo de 2012
MO2	Funcionario federal	8 de marzo de 2012
TG3	Funcionario federal	22 de marzo de 2012
GP4	Experto académico	23 de marzo de 2012
CM5	Funcionario federal	28 de marzo de 2012
MH6	Funcionario federal	29 de marzo de 2012
OA7	Funcionario federal	30 de abril de 2012
MAG8	Funcionario local – Puebla	3 de mayo de 2012
AN9	Funcionario local- Puebla	3 de mayo de 2012
CR10	Funcionario local - Puebla	3 de mayo de 2012
RA11	Funcionario local - Puebla	3 de mayo de 2012
CM12	Experto académico	4 de mayo de 2012
HL13	Funcionario local - Morelos	14 de mayo de 2012
RA14	Funcionario local - Morelos	14 de mayo de 2012
IP15	Funcionario local - Morelos	14 de mayo de 2012

Anexo E. La bancarización de las titulares beneficiarias

Los entrevistados IA1, MO2, MH6 y OA7 señalaron que un aspecto positivo del periodo en que Diconsa operó el PAL fue el inicio del proceso de bancarización de las beneficiarias. El PAL emprendió la bancarización de la población beneficiaria en 2007, dos años antes que el PDHO. Este proceso se inició mediante las tiendas Diconsa. De acuerdo con las entrevistas a funcionarios (MO2, MH6), se logró la bancarización de casi el total de las beneficiarias del PAL antes de que pasara a manos de la Coordinación Nacional de Oportunidades en 2010. La idea fue aprovechar la cobertura geográfica de las tiendas Diconsa para lograr la inclusión financiera de la población más pobre.

Esto tenía varios beneficios prácticos para el programa. Primero, la reducción sustancial de costos de transacción tanto para el programa como para las beneficiarias (tiempo y costo de traslado). Antes de la bancarización el dinero de las ventas de las tiendas Diconsa se trasladaba en una camioneta para que después otra camioneta llevara el dinero para los apoyos del PAL a las tiendas para su distribución a las beneficiarias. Previo al proceso de bancarización, las beneficiarias del programa sólo podían cobrar los apoyos en tiendas de la empresa estatal, mientras que las beneficiarias de Oportunidades podían cobrar en las mesas de atención que el personal del programa instalaba para la distribución. La bancarización allanó el terreno para que ambos grupos puedan cobrar los apoyos en distintos puntos de distribución: cajeros automáticos de todos los bancos, sucursales de BANSEFI, tiendas Diconsa, oficinas de Telégrafos, estaciones de servicio de PEMEX, y comercios participantes. En las zonas sin cobertura financiera, BANSEFI instaló terminales puntos de venta.²⁵⁰

El segundo gran beneficio de la bancarización, fue el aumento de la seguridad en el manejo

²⁵⁰ BANSEFI, <http://www.bansefi.gob.mx/bansefi/Paginas/Bansefi.aspx>, última actualización el 4 de julio de 2014.

de recursos, al disminuir la exposición a asaltos de las camionetas que anteriormente transportaban los apoyos en efectivo. Tercero, mayor transparencia, ya que en lugar de hacer el reparto de apoyos de mano en mano, las tarjetas reciben las transferencias con base en información de nómina transmitida vía satelital y las terminales de retiro reconocen la huella de la tarjetahabiente. El beneficio en términos de política social es una mayor inclusión financiera con miras a disminuir la pobreza mediante la promoción del ahorro y el fomento de micro financiamientos.²⁵¹

Aunque no hay datos específicos del avance en la bancarización para cada programa, a finales de 2011 Sedesol anunció que, con apoyo de BANSEFI, 6.5 millones de mujeres, todas las beneficiarias de Oportunidades y la mayoría de las del PAL, ya contaban con una tarjeta para recibir los beneficios de los programas. De éstas, 20% recibieron tarjetas de débito y el resto recibieron tarjetas pre pagadas para hacer compras y retiros de dinero en algunos comercios participantes.²⁵² Si bien aún no se ha evaluado el resultado de la bancarización en términos de promoción del ahorro y acceso a financiamiento, la expansión de 7 mil puntos de entrega de apoyos en 2006 a más de 20 mil en 2012 tiene un beneficio directo para las beneficiarias del programa: 95% de las titulares puede retirar sus apoyos en su localidad, o a una distancia menor a seis kilómetros.²⁵³

²⁵¹ Leonor Flores , “Apoyos sociales en tarjetas bancarias”, *El Economista*, publicado el 1 de febrero de 2012, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2012/02/01/apoyos-sociales-tarjetas-bancarias> .

²⁵² Oportunidades, “Oportunidades culminó en 2011 la bancarización de 6.5 millones de titulares beneficiarias”, disponible en http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_culmino_en_2011_la_bancarizacion..

²⁵³ Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Oportunidades: 15 años de resultados*, op. cit., p. 50.