

La mitad del camino.



PROGRAMA DE DESARROLLO
HUMANO OPORTUNIDADES

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

MÁSTER EN ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS

EDGAR MARTÍN PADILLA

TUTOR: PROFRA. VICTORIA MURIEL PATINO

A San Francisco de Asís

A mis padres

A mi tutora



La mitad del camino.

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO *OPORTUNIDADES*

ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	9
1. Los Programas de Transferencias condicionadas de efectivo	13
1.1. Fundamentos teóricos: Teoría del Capital Humano, eficiencia y corrección de fallos del mercado	15
1.2. ¿Condicionar o no condicionar?	19
1.3. Efectividad y limitaciones	25
1.4. Experiencias comparadas	26
2. Programa Oportunidades: Transferencias en efectivo y corresponsabilidades.....	31
2.1. Breve historia de Progres Oportunidades	32
2.2. Estructura y funcionamiento	38
3. Resultados	43
3.1. Resultados en salud	44
3.2. Resultados en educación	46
3.3. Resultados en nutrición	49

3.4. Resultados en inserción laboral	50
3.5. Resultados en capital social	51
3.6. Resultados en cobertura	52
3.7. Resultados en indicadores económicos	53
3.8. Oportunidades y su incidencia en la reducción de la desigualdad	54
4. Tras la huella de Oportunidades:	57
4.1. Los aciertos: Cómo se logró una legitimación transexenal	57
4.1.1. Aciertos en el diseño	58
4.1.1.1. Reparto de efectivo e intermediarios	58
4.1.1.2. Recopilación de datos y transparencia	61
4.1.1.3. Perspectiva de género	65
4.1.1.4. Focalización	67
4.1.2. La Evaluación de Oportunidades	73
4.1.2.1. El experimento aleatorio: herramienta para evaluaciones de impacto del Programa Oportunidades	76
4.1.2.2. Algunas evaluaciones de Oportunidades	88
4.1.2.3. ¿Cómo medir la pobreza?: Consejo Nacional de Evaluación y la medición multidimensional de la pobreza	93
4.2. Las críticas, recomendaciones y riesgos	100
4.2.1. Críticas a la teoría del Capital Humano	100

4.2.2. Costos de transacción y localidades invisibles	105
4.2.3. El problema de focalizar	106
4.2.4. Calidad y acceso equitativo a los servicios de educación y salud ..	111
4.2.5. Regresividad del resto del gasto público.....	112
4.2.6. Uso político-electoral	114
4.2.7. Cohesión comunitaria	120
4.2.8. Transferencia permanente	122
4.2.9. Inserción de beneficiarios al mercado laboral	124
4.2.10. Interacción con la diversidad presente en comunidades indígenas	125
5. La otra mitad del camino: hacia delante o de regreso	133
5.1. Desafíos de Oportunidades	133
5.2. ¿Es posible romper la transmisión intergeneracional de la pobreza?	
Alineación de incentivos en política social	139
5.3. La cruzada contra el hambre: un paso atrás	145
5.4. Alternativas de evaluación	147
CONCLUSIONES	151
ANEXOS	162
BIBLIOGRAFÍA	176



ABREVIATURAS

CCT	Programa de Transferencias condicionadas de Efectivo (Conditional Cash Transfers)
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONEVAL	Consejo Nacional De Evaluación
CPC	Comités de Promoción Comunitaria
DGEMPS	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales
EDA	Esquema Diferenciado de Apoyos
ENCASEH	Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares
ENCASURB	Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos

ENCEL	Encuesta de Evaluación Rural
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IFAI	Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ¹
PAE	Programa Anual de Evaluación
PAN	Partido Acción Nacional
PDHO	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PIB	Producto Interior Bruto
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y alimentación
RPS	Red de Protección Social
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

¹ Siglas en inglés.



INTRODUCCIÓN

¿Condicionar las transferencias del estado a los más necesitados a que realicen inversiones en su salud y educación puede ayudarlos a vencer la pobreza? ¿Existen caminos no asistencialistas para lograr esta meta o se trata de algo inherente a las propias transferencias?

El presente trabajo realiza una exploración al modelo de transferencias condicionadas de efectivo, una opción de política pública que en los últimos veinte años ha sido utilizada principalmente en América Latina y Asia, como estrategia para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Haciendo un análisis del Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, de México, trazo el esquema de funcionamiento, los aciertos, obstáculos y desafíos que puede enfrentar un programa de este corte. En el transcurso del trabajo se explora la evolución en el diseño, en la ejecución y la evaluación realizada a esta política pública, así como una perspectiva a futuro de su desenvolvimiento y efectividad.

Realizo también una comparación breve entre el caso mexicano, su diseño y dinámica institucional y otro caso emblemático de CCT's, llamado *Bolsa Familia* en Brasil. Muchos de sus contrastes, resumen los debates en torno a esta política de estado.

Oportunidades es un modelo que ha sido replicado en diferentes partes del mundo y, aunque sus resultados aún no se pueden señalar con precisión dada su dinámica de largo plazo, los primeros efectos y proyecciones indican una efectividad considerable.

Como los demás programas de este tipo, tiene como objetivo contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias inscritas al Programa. Se solicita a los beneficiarios cumplir con una serie de corresponsabilidades con objeto de elevar su capital humano como herramienta para superar la pobreza.

Lejos del asistencialismo – que pudiera definirse como “transferencias de ingreso hoy y transferencias de ingreso mañana”– en este caso hablamos de “transferencias de ingreso vinculadas a la inversión en capital humano hoy, para lograr ingresos propios más altos mañana” (Levy, 2006).

En el caso mexicano, el éxito del programa tuvo diversas explicaciones, aunque una parece la más influyente. La evaluación constante, de diversos tipos y ejecutada por organismos externos, ha marcado la totalidad del programa, siendo considerado aspecto vital que contribuye tanto a los buenos resultados como al mantenimiento del programa con el correr de los años.

Los resultados positivos del programa han sido destacados tanto por los evaluadores como por instancias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo o Naciones Unidas, siendo un modelo que ha sido replicado ya en Brasil, en Chile y en numerosos países de Asia.

Sin embargo, han pasado ya dieciséis años de la aplicación del programa y en 2012 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reportó que 52 millones de personas en México aún presentaban cuando menos una carencia social, lo que representa un escandaloso 46.2% de la población, siendo un 11.2% en pobreza extrema. Tres millones más que en su medición de 2008. ¿Esta funcionando como dicen que lo está? ¿Puede por sí solo lograr los objetivos que se propone?

1. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE EFECTIVO (CCT)

Las transferencias condicionadas de efectivo (CCT) son programas que otorgan efectivo a hogares en pobreza con la condición de que realicen determinadas inversiones en capital humano, principalmente en sus hijos (Cecchini & Madariaga, 2011).

Las condiciones exigidas a las familias en materia de salud y nutrición requieren generalmente chequeos periódicos, revisiones de crecimiento en talla, y vacunaciones para niños menores de cinco años; cuidados prenatales para madres y su asistencia a pláticas periódicas de información sobre su salud (Young, 1997).

Las condiciones exigidas en educación incluyen el inscribirse en la escuela, asistir a un 80-85% de las clases, y ocasionalmente un determinado desempeño. La mayoría de los programas CCT transfieren el apoyo a las madres (enfoque de género) y en algunas ocasiones a los estudiantes.

Un número elevado de países han adoptado o han considerado adoptar programas CCT en los últimos años. Casi cada país de América Latina los tiene y en otras latitudes en países como Bangladesh, Indonesia y Turquía existen iniciativas, así como programas piloto en Camboya, Malawi, Marruecos, Paquistán, Sudáfrica, entre otros (Fiszbein & Schady, 2009).

Los programas CCTs requieren los mismos sistemas que otros programas de transferencia: como mínimo, directrices para establecer la elegibilidad de los clientes e inscribirlos al programa, y un mecanismo para entregar los apoyos. Un monitoreo fuerte y sistemas de evaluación son también deseables. Después, irán requiriendo supervisar el cumplimiento de las condiciones y coordinar muchas instituciones envueltas en la operación del programa. En general, estos sistemas han sido bien llevados y, en algunos casos se han convertido en líderes para la modernización de la asistencia social.

Resultados de estudios señalan la importancia de combinar los CCTs con otros programas para mejorar la calidad de la provisión de salud y educación y, también aprovechar vinculación para proveer otros servicios (Cortina & Pereira, 2009). Sugieren también la necesidad de experimentar con corresponsabilidades que se centren más en los resultados que solamente en el uso de servicios (Fiszbein & Schady, 2009).

El rol y el diseño de los programas CCT está evolucionando. El éxito temprano con el modelo básico, ha impulsado a los países a realizar añadidos y avanzar a una segunda y tercera ronda de desafíos, incluyendo los siguientes cuestionamientos:

- ¿El énfasis en expandir la provisión de servicios debe complementarse con un esfuerzo por elevar la calidad de los mismos?
- ¿El rango de definición de las condiciones debe ser cambiado, por ejemplo, para premiar las mejoras en educación, nutrición y salud, en lugar o en adición al premiar el solo uso de estos servicios públicos?

- ¿Qué puede hacerse para asegurar que los jóvenes que están saliendo de la escuela puedan obtener empleos o posterior formación?
- ¿Cuál es el balance entre focalizar en niños mayores y niños menores?

En algunos países los programas CCT por sí solos han integrado estos desafíos con base a ajustes en su diseño; en otros están catalizando los cambios en programas separados. (Fiszbein & Schady, 2009, p. 8)

Los programas CCT han sido vehículos para desarrollar mapas de pobreza o de sistemas de focalización de hogares en los países, o para mejorar los existentes. De hecho, no sería exagerar el decir que han empujado el estado del arte y los estándares para los programas focalizados en general.

1.1 Fundamentos teóricos: La teoría del Capital Humano, la eficiencia y la corrección de fallos del mercado.

La OECD define el “capital humano” como los conocimientos, habilidades, competencias y atributos incorporados en los individuos y que facilitan la creación de bienestar personal, social y económico. (Keely, 2007, p. 31)

La teoría del capital humano es sustento de las bases, objetivos y estrategias de los programas de transferencias condicionadas de efectivo. Aunque es difícil determinar el origen exacto, Theodore Schultz, es quizá el pionero en decir que la acumulación de capacidades, conocimientos y habilidades van a constituir una forma de capital. La educación es por tanto una inversión del o, mejor dicho, para el trabajador (Schultz, 1960).

Añadía que los economistas siempre habían sido conscientes de la importancia del factor humano en la riqueza de las naciones, al hablar por ejemplo de la fuerza de trabajo en la ecuación de la producción económica. Schultz resaltó el hecho de que los individuos realizan conscientemente inversiones en sí mismos para mejorar su bienestar, y dichas inversiones producen normalmente mejorías reales en el ingreso y el bienestar personal. Fue incluso más allá al sostener que una economía moderna no puede crecer sin una fuerza de trabajo educada (Keely, 2007).

Gary Becker (1964) por su parte, señalaba ya también que la educación es fundamentalmente un gasto de inversión y no de consumo; sólo que se materializa en capital humano y no en el físico o financiero. Por un lado, eleva el nivel de competencia del individuo, pero, por otro, ese esfuerzo educativo, como cualquier otra inversión no es gratuito sino que presenta costes que pueden ser explícitos, como gastos de matrícula y manutención durante el periodo formativo, o implícitos, como aquellos costes de oportunidad incurridos durante el tiempo de preparación del individuo.

Una inversión adecuada (aquella que le represente significativamente más beneficios que costes) va a tener un efecto positivo en la productividad marginal del individuo, en su renta, mejorando sus condiciones de vida y a la vez elevando el bienestar general, a la manera típica de las tasas de retorno de cualquier otra inversión.

Existe consenso en que el capital humano tiene una correlación directa con el desempeño económico, aunque el debate está abierto en torno a si es o no una relación de causalidad. Algunos sostienen que la inversión en capital humano provoca un desarrollo más elevado de la economía de un país mientras que, como trataremos más adelante, hay quien piensa que más bien los países con elevado crecimiento económico son tendientes a gastar (o invertir) en educación, salud y otros factores relacionados con dicho capital.

Los programas de transferencias condicionales de efectivo, descansan en estos supuestos. La teoría les señala que un individuo que ve mejoradas sus condiciones de vida, sus ingresos y que es estimulado para el consumo de los servicios públicos como educación y salud, irá acumulando conocimientos, mejorando sus destrezas e integrándose a la postre de manera más productiva al mercado laboral. Tendrá más y mejores alternativas para salir de la pobreza, y las transferencias recibidas habrán valido la pena en gran medida por la corresponsabilidad que se le solicita de invertir en sí mismo. La OECD señala que a pesar de la “dificultad de medirlo, el impacto que provoca una mejora de un año en el tiempo promedio que la población dedica a la educación, la producción económica per cápita de la población debería crecer entre 4 y 6 % en el largo plazo” (Keely, 2007, p. 37).

Las externalidades positivas que provoca el incremento de capital humano en una sociedad son también motivo a resaltar al momento de entender la teoría (Becker, Human Capital:, 1964). Keely cita una frase del libro “*The Well-being of Nations*” que retrata bien esta situación:

“las ganancias no económicas del aprendizaje, como son mayor bienestar personal y mayor cohesión social, son consideradas por muchos tan importantes como el impacto en los ingresos del mercado laboral y el crecimiento económico” (2007, p. 38).

El debate sobre la teoría del capital humano es amplio e intenso. Mencionaré más adelante algunos argumentos en contra de los supuestos en que se fundamenta, así como en el capítulo de resultados, una pequeña mirada hacia la comprobación empírica de sus resultados dentro del Programa Oportunidades. El debate se centra en ciertas preguntas: ¿es la acumulación de capital humano una garantía para mejorar las condiciones de un individuo? ¿Tiene un impacto positivo en su renta y en su productividad.

Muchas interrogantes más pudiéramos añadir, pero adelanto compartir la idea de que cuando menos elevar el capital humano de un individuo eleva al mismo tiempo sus posibilidades de salir de la pobreza, sin que esto por supuesto esté garantizado.

En otro tema, los programas CCT's se justifican también por la teoría de la eficiencia y los fallos de mercado, y vemos así que esta política pública no posee solo un componente redistributivo, sino también uno de eficiencia. De este modo el uso de las transferencias condicionadas puede justificarse si en las familias existe una inversión sub-óptima en el capital humano de los hijos.

Como ejemplo, el argumento de la inversión sub-óptima a subsidiarse por el gobierno, aplica cuando los padres de un chico tienen percepciones erróneas sobre los retornos de la inversión que realizan en él, al pensar que redituará mucho menos de lo que realmente lo hace, o si no realizan ese esfuerzo altruista de dar educación en cantidad suficiente por motivos culturales. También, se justifican las transferencias desde el punto de vista de la eficiencia económica, si existen amplias externalidades en las inversiones realizadas en salud y educación.

De darse estas situaciones una transferencia condicionada sería más deseable en términos de ganancia de eficiencia que una no condicionada, pues aunque se limita la decisión en el consumo y en su dinero, se entiende que se optimizan las preferencias de los hogares, orientándolos a realizar inversiones óptimas (Fiszbein & Schady, 2009). Sin embargo, no está del todo claro en la evidencia empírica, cuándo es deseable condicionar, o si quiera si es relevante el que las transferencias tengan esta característica. Veamos.

1.2 ¿Condicionar o no condicionar?

El hecho de que las transferencias de efectivo sean condicionadas, no es un elemento esencial de las transferencias. Puede ser deseable y se tienen muy buenas experiencias al respecto, sin embargo las condiciones de cada país determinarán si se realiza de esa manera. Puede ser que las condiciones no sean posibles de cumplir por ser los servicios públicos de educación o salud en el lugar, insuficientes o inexistentes, o que el objetivo de la transferencia sea puramente eliminar las distorsiones de los precios relativos (Levy 2006).

Existe un debate muy intenso en torno a la necesidad o incluso la deseabilidad de establecer condiciones a las transferencias, una vez que se ha decidido alcanzar el objetivo de redistribución en un país. Como menciona atinadamente Stephen Devreux² (2012), el debate gira en torno a las siguientes preguntas:

Con respecto a las Transferencias de efectivo condicionadas (CCTs):

- ¿Reducen realmente la pobreza a mediano plazo?
- ¿Desincentivan el trabajo?

² Texto original en inglés. Traducción propia.

-
- En caso de que funcionen, ¿sus cargas son pagadas por la mujer?

Con respecto a las Transferencias de efectivo no condicionadas:

- ¿Es viable la entrega de un Bono universal básico?
- ¿Las transferencias no condicionadas reducen la transmisión inter-generacional de la pobreza?
- ¿Mejoran la equidad de género?
- ¿Las transferencias no condicionadas (y las condicionadas) son más susceptibles a la inflación que los subsidios a productos concretos?

Existen elementos teóricos de economía aplicada en los que se asienta la conveniencia de las transferencias condicionadas de efectivo. Al respecto, Pablo Villatoro (2007) señala que los programas de transferencias condicionadas tienen objetivos de eficiencia y de corrección de fallas del mercado, y por este motivo emplean incentivos por el lado de la demanda en situaciones en las cuales las decisiones de las personas no se ajustan al interés social o al de otros individuos.

Particularmente, la inversión en capital humano de los niños,

“está en riesgo cuando: a) los padres están sub- informados sobre los beneficios de la educación y la salud para sus hijos, b) los padres buscan maximizar su propia seguridad a costa del bienestar futuro de los niños y, c) las madres no tienen suficiente poder de negociación en el hogar para defender el bienestar de sus hijos contra otras demandas”. (Villatoro, 2007, p. 5).

Además de los errores de información mencionados, que tienen que ver con la apreciación sub-valorada de los beneficios de inversión en capital humano de los hijos, los CCT's son también un método efectivo para mejorar la equidad de género, funcionando para presionar a los padres a que envíen a sus hijas a la escuela. En otro escenario, la decisión racional que implicaría hacerlo, no siempre compensa el coste que ello representa.

Es mucho más costoso, a la vista de los padres, el enviar a una mujer dado que en “retorno de inversión” existe la impresión de que el varón será más tendiente a hacerse cargo de los padres en el futuro, mientras la mujer lo hará de su eventual marido (Fiszbein & Schady, 2009). Ajustando esta preferencia de inversión, las CCT's tienen un impacto notable en enfoque de género.

Argumentos de política económica también pueden realizarse para respaldar las transferencias condicionadas, con respecto a las no condicionadas. Si bien, ambas tienen como objetivo la redistribución de los ingresos, y el rompimiento de la desigualdad, el ligar las transferencias a la realización de pequeños esfuerzos para superar en algún punto la pobreza y no necesitarlas más, genera en los contribuyentes una mayor disposición a tener por buena esta medida y continuar financiándola. Tiene un aire mucho menos asistencialista y se relaciona menos con la sombra del clientelismo político. Incluso, al ser casi siempre los niños, destinatarios de los beneficios, esto suele ser mejor visto dado que existe amplio consenso en la necesidad de igualar las oportunidades al inicio de la vida, más que intentar corregir en otro momento.

Esto en primer lugar porque aún aquellas personas que creen que de alguna manera la pobreza “se merece”, flaquean ante el argumento de que un niño merece ser pobre; y en segundo lugar, porque somos más proclives a la equidad entre los menores que al asistencialismo entre los mayores, a quienes se percibe como menos inocentes y más responsable de su situación (Fiszbein & Schady, 2009).

Pienso que esta idea de que los CCTs ubican a los pobres como culpables de su suerte, es una incorrecta percepción entre culpabilidad y responsabilidad. Si bien es obvio que la pobreza no es un crimen ni una falta de la que se tenga culpa, también lo es que hay un margen de maniobra (en ocasiones extremadamente reducido) que pueden tener los que sufren dicha condición para cambiar su suerte, acompañados por supuesto de modificaciones estructurales y apoyos sistemáticos sin los cuales ello sería casi impensable.

Los individuos en situación de pobreza no son casi nunca responsables de esa situación y sin embargo son los mayores interesados y con los mejores incentivos para superarla. Esperar además a que cambien las condiciones estructurales, sería más trágico que ensayar fórmulas individuales.

Hoddinot (2011) señala que en un rango amplio de metodologías, desde encuestas aleatorias longitudinales hasta técnicas cualitativas a nivel comunitario, familiar e individual, la investigación encuentra impactos positivos en educación, salud nutrición, seguridad alimentaria y equidad de género, en los programas de transferencias condicionadas con respecto a aquellos en que no solicitan condiciones. Sin embargo, existen algunos argumentos que ponen en tela de juicio tanto la necesidad como la efectividad de condicionar las transferencias de efectivo, e incluso de si su utilidad supera a la de los subsidios a alimentos concretos.

En ellos, por ejemplo Rachel Sabates (2012) señala que las transferencias de efectivo proveen típicamente un poder apenas suficiente para comprar alimentos y productos básicos, y en algunos casos cubrir costos escolares o de salud. Ese ingreso sin embargo se ve golpeado por la inflación, por lo que cualquier programa que tenga como objetivo la seguridad alimentaria tendría que blindar las transferencias sociales contra los choques externos, como la subida de los precios.

Lo anterior implicaría acciones como la predicción de la inflación, el reforzamiento del mercado interno y la creación de fondos de contingencia diferenciados para grupos vulnerables, antes de cambiar el método de apoyo social.

Se menciona también en literatura diversa (Ulrichs & Roelen, 2012; Boltvnik, Damián, & Adato, 2004; Samson, 2012), un argumento que se dirige a esta concepción de que existe una relación entre la mejora de destrezas e indicadores físicos del individuo y su salida de la pobreza. Se señala con fuerza la obligación de cuestionar la premisa de que la pobreza es un tema individual, y no consecuencia de las estructuras económicas y sociales, por lo que a menos que dichas causas estén corregidas, el añadir condicionamientos a las transferencias de efectivo es innecesario y hasta contra-productivo.

Siguiendo con la idea de la no deseabilidad de condicionar las transferencias ante las deficiencias estructurales de la sociedad, Samson (2012) expone los resultados de un estudio realizado en Sudáfrica sobre un programa de transferencias no condicionadas que obtuvo resultados positivos en salud, educación, equidad de género, consumo y demás aspectos usualmente presumidos por los programas CCT. Sin embargo, su análisis es incompleto pues el estudio no muestra si los resultados hubieran sido mejores, condicionando las transferencias.

Decir que hay efectos positivos sobre la pobreza al transferir dinero a los pobres, es por decir lo menos, una conclusión muy obvia. Al margen de ello, nos pone a pensar en un debate creciente: ¿habrá países en que las condiciones institucionales hagan más efectivas las transferencias no condicionadas, ante las condicionadas? ¿Será siempre el problema de salud o el de educación un tema de demanda insuficiente (de la población) o en ocasiones tendrá más relación con la oferta deficiente (del gobierno)? ¿Podría ser más barato para el estado y con mejor rendimiento electoral el otorgar solamente incentivos a la demanda de servicios, con transferencias, que el promover reformas de fondo en las infraestructuras y servicios?

En el tema de los desincentivos dinámicos causados por las transferencias al trabajo en los hogares, el Reporte del Banco Mundial (Fiszbein & Schady, 2009) arriba mencionado, no encuentra evidencia significativa de un desincentivo a trabajar en el caso de los adultos que lo hacen para el sustento de las familias beneficiarias, ni muchas señales de reducción intencionada de trabajo con miras a ser elegibles para las transferencias. Sin embargo, sí se aprecia una fuerte salida de parte de los menores de 15 años de la vida laboral, lo cual aunque tiene un coste, es un objetivo asumido del diseño del programa.

En el caso concreto del Programa CCT Oportunidades de México, evaluaciones señalan que un 80% del impacto de la transferencia se debe al condicionamiento, mientras que el 20% se explica por el efecto ingreso. Incluso, se tienen hallazgos de que en México, un dólar de transferencia condicionada es ocho veces más efectivo para incrementar la transición de la primaria a la secundaria, que una cantidad equivalente no condicionada (Villatoro, 2007).

1.3 Efectividad y limitaciones

Las evaluaciones de impacto han mostrado que los programas CCT constituyen mecanismos eficaces para promover el acceso y la utilización de los servicios de educación y salud entre los más pobres así como para aliviar la pobreza en el corto plazo, pero aún no es claro si estas iniciativas tienen la capacidad suficiente para reducir la pobreza en el mediano plazo y para quebrar la reproducción de la pobreza en el largo plazo (Villatoro, 2007, p. 3).

Las CCTs han sido un camino efectivo para redistribuir ingresos a los pobres, al tiempo que reconocemos que ni el programa mejor diseñado y mejor manejado podría cubrir todas las necesidades de un sistema de protección social integral. Las transferencias condicionadas necesitan ser complementadas con otras intervenciones como incentivos de promoción al empleo, programas de desempleo y pensiones sociales (Fiszbein & Schady, 2009).

La evidencia de las mejoras en los resultados en salud y educación es mixta. Mientras que las transferencias condicionadas elevan la tendencia de los hogares a enviar a los hijos a revisiones preventivas de salud, no siempre esto lleva a una mejora nutricional de los participantes. Las inscripciones a la escuela han incrementado substancialmente entre los beneficiarios del programa pero aún hay poca evidencia de mejoramiento en el aprendizaje.

Esto sugiere que para maximizar los efectos potenciales en la acumulación de capital humano, las transferencias condicionadas deben combinarse con otros programas para mejorar la calidad de los servicios de educación y salud prestados. Nos sugiere, además, que se necesita experimentar con corresponsabilidades a los hogares basadas en los resultados finales y no solo en el uso de los servicios (Fiszbein & Schady, 2009, p. 11).

1.4 Experiencias comparadas: México y Brasil.

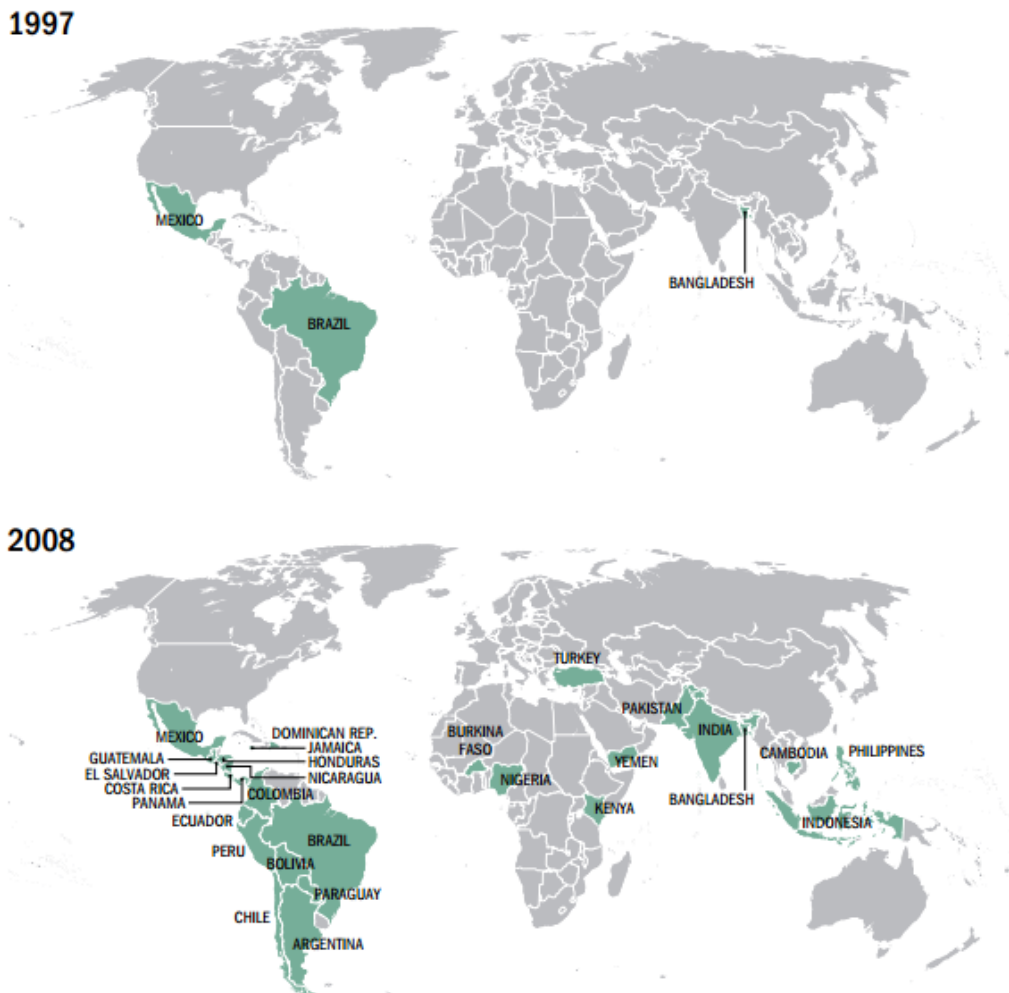
Como se aprecia en la Figura 1.1, desde 1997 y hasta la fecha numerosos países de Latinoamérica, manejan ya programas de transferencias de efectivo condicionadas así como se ven también en Bangladesh, Indonesia, Turquía, Camboya, Malawi, Marruecos, Paquistán, y Sudáfrica, entre otros.

Algunos programas incluyen únicamente el componente educativo como *el Female Secondary School Assistance Program* (Bangladesh), *Education Sector Support Project* (Cambodia), *el Basic Education Development Project* (Yemen) o el Subsidio Condicionado a la Asistencia Escolar- Bogotá (Colombia). Otros en cambio, van también en la línea de promover el uso de servicios de salud y nutrición infantil como el Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Familias en Acción (Colombia), y el *Program of Advancement through Health and Education* (Jamaica) (Fiszbein & Schady, 2009).

Dos programas son conocidos como emblemas de las transferencias de efectivo condicionadas por la cobertura amplia y nacional, así como el tiempo que llevan en funcionamiento: Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil, que cubren ambos a cerca de un 25% por ciento de sus respectivas poblaciones totales, destinando una cifra cercana al 0,5% de su PIB (Levy, 2007; SEDESOL, 2010; Fiszbein & Schady, 2009).

Como detalla Fabio Soares (2012, p. 2) “comparten algunas características básicas: i) la existencia de mecanismos de focalización, ii) la idea de co-responsabilidades especialmente en salud y educación, y iii) el hecho de que el pago se realice en efectivo. Además tienen dos objetivos principales, a saber, la reducción de la pobreza en el corto plazo y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza en el largo plazo”.

Figura I.1 CCTs en el mundo, 1997 and 2008.



Fuente: Banco Mundial, 2009.

Ambos programas iniciaron, con distintas modalidades, en el año 1997 y vale la pena hacer una comparación entre la evolución que han venido presentando, en dos países donde la desigualdad es muy alta a pesar de los rendimientos económicos positivos que han presentado en los últimos años. Los dos programas además, cuentan con las características de institucionalidad, especificidad, inclusividad y racionalidad, intentando combatir las causas y no solamente los efectos de la desigualdad, e intentaron (al menos en un principio) no quedarse estancados en el asistencialismo (Ortiz, 2010).

Sobre el caso mexicano, el Reporte del Banco Mundial señala que

“el programa Oportunidades en México, es un caso icónico. Empezó temprano y su evolución se ha llevado concienzudamente siendo particularmente exitoso. Lo que realmente hace que sea un modelo a seguir son las olas de datos e información recopilada para evaluar sus impactos, el tener esa información a disposición del público y el resultado de cientos de textos y miles de referencias que su diseminación ha generado.” (Fiszbein & Schady, 2009, p. 6).

Brasil también es ejemplo en el uso de las transferencias condicionadas de efectivo. Al igual que México, inició temprano y ha tenido una evolución enorme. Su programa actual Bolsa Familia, es similar al programa mexicano en cobertura e importancia, aunque tiene características diferentes.

Bolsa Familia tiene un énfasis en el federalismo, mucho más marcado que el programa Oportunidades, el cual fue diseñado para ser usado de manera central, con el objetivo de evitar la captación política y controlar las tentaciones de corrupción del feudalismo estatal mexicano.

³ Documento original en inglés. Traducción propia.

El programa brasileño tiene mucho más objetivos de redistribución social que de acumulación de capital humano, teniendo condiciones más flexibles para los beneficiarios, que incluso han ido relajándose con el paso de los años (Fiszbein & Schady, 2009). Sin embargo, presenta incoherencias en su diseño que podrían limitar la contribución al capital humano, por ejemplo el hecho de que incumplir en un rubro puede llevar a la suspensión de todo el apoyo monetario (Ortiz, 2010).

Las cifras que entrega el programa mexicano terminan siendo más elevadas, sobre todo en el caso de los montos máximos, pues mientras en Brasil pueden alcanzar los US\$ 48, en el caso mexicano podrían llegar a US\$159 (Ortiz, 2010). En cuanto a los servicios que reciben las familias, ambos países adolecen de la falta de calidad en su prestación lo que redundará en resultados mixtos en la mejora de las condiciones de vida, pues mientras se eleva la demanda de servicios, los impactos positivos que tienen en los beneficiarios son muy débiles.

Ambos países tienen altos niveles de deserción en escolaridad, sobre todo en la medida en que se avanza en los distintos grados. No podemos soslayar la existencia de numerosas bandas criminales en los dos países, que perciben a los jóvenes como potenciales elementos para integrar a la organización, elevando los costes de oportunidad de los jóvenes para invertir en su educación, por lo que el problema no es menor. En México se ha aplicado una fórmula inteligente que eleva las transferencias según la edad y el sexo de los alumnos, compitiendo con su coste de oportunidad (Ortiz, 2010).

Como ya mencionábamos, a diferencia de México, Brasil presenta un esquema descentralizado en la ejecución del programa, coordinado por una instancia federal pero operado a nivel estatal y municipal (Ortiz, 2010). Estas diferencias se explican desde la génesis de los proyectos, pues PROGRESA (Oportunidades) fue una demanda nacional, mientras que los antecedentes de Bolsa Familia, se encuentran en experiencias municipales. Para introducir competencia entre los ejecutores, se aplica en Brasil una estrategia de premiación que incluye incentivos económicos a los ayuntamientos según su desempeño. (Soares F. , 2012).

A decir del propio Fábio Veras Soares, existe una diferencia estructural que explica tanto la rápida expansión del programa brasileño entre 2004 y 2007 (a costa de flexibilizar reglas y supervisión) como la no introducción de periodos máximos en el apoyo: “En el caso de *Oportunidades*, el papel clave que la co-responsabilidad de supervisión ha tenido desde el inicio del programa revela una clara preferencia por los impactos a largo plazo. Con *Bolsa Familia* ocurre lo contrario: su prioridad principal ha sido la reducción de la pobreza” (Soares F. , 2012).

En el caso mexicano, la insuficiencia del sistema de protección social acaba dándole mayores responsabilidades y cargas al programa Oportunidades de las que le corresponderían, como es el caso de las entregas de pensiones mínimas para adultos mayores, lo que podría derivar en que en lugar de ser un componente de la estrategia social, se convierta por sí solo en la estrategia social del gobierno (Yaschine & Orozco, 2010).

Así mismo, como señala Sergei Soares (2007) los programas en Brasil no incluyen en su diseño la obligación de realizar evaluaciones de impacto, por lo que es mucha menos la información que se tiene de los impactos de las transferencias en el consumo, la pobreza, la salud, nutrición y educación de la población.

2. PROGRAMA OPORTUNIDADES: TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO Y CORRESPONSABILIDADES.

La Secretaría de Desarrollo Social, presenta al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades como “uno de los principales instrumentos que en el marco de una política social integral desarrolla acciones intersectoriales para promover el bienestar general de las familias que viven en pobreza” (SEDESOL, 2010, p. 10).

Oportunidades incluye un conjunto de acciones con diversos objetivos como promover la permanencia y conclusión de la educación básica y media superior en los niños y jóvenes, el acceso a la atención médica con énfasis en la prevención, el aumento en la calidad de la alimentación y nutrición de las familias beneficiarias y la mejora de las condiciones de sus integrantes de 70 años de edad o más⁴.

Tiene como prioridad “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” (SEDESOL, 2010, p. 9).

En un inicio, según cuenta Levy (2006) el programa Oportunidades que reemplazaba a los entonces subsidios a productos básicos y apoyos en especie, causó gran escepticismo entre los miembros del gabinete del entonces Presidente de México Ernesto Zedillo, por tres cuestionamientos tan básicos como intuitivos que reproduzco aquí pues a mi juicio resumen la preocupación de cualquiera que escucha por primera vez este esquema novedoso:

⁴ No he considerado este último elemento como parte de la concepción y diseño original del programa y los fundamentos que lo soportan, por lo que excluyo esta integración de apoyos a adultos mayores, del análisis puramente teórico.

-
- ¿Llevaría el reemplazo de las transferencias en especie por transferencias monetarias a que las familias gastaran menos en alimentos y más en productos como bebidas alcohólicas y cigarrillos?
 - ¿Podría la entrega del efectivo a las madres provocar problemas en las familias y derivar en violencia intra-familiar?
 - ¿Había la capacidad operativa en los servicios públicos de educación y salud para condicionar la entrega a la ejecución de corresponsabilidades de parte de los beneficiarios relacionadas con la demanda de los mismos? (Bate, 2004)

Estas preguntas han generado copiosa literatura y a ellas se han añadido nuevos planteamientos, nuevas respuestas y nuevas interrogantes. A lo largo del texto intentaremos no tanto resolver como dar una pluralidad de visiones acerca de este programa que sin duda, marca un hito a nivel mundial en estrategias de lucha contra la pobreza.

2.1 Breve historia de PROGRESA-Oportunidades

México, es la decimocuarta economía del mundo, con una población de 112 millones de habitantes, un PIB per cápita de 14,364 dólares⁵ y un coeficiente GINI 48.3. A pesar de ser uno de los pocos países de la OECD en disminuir este indicador en los últimos años es el segundo más desigual del grupo, solo superado por Chile. En México el 10% más pobre de la población percibe tan solo el 1.3% del ingreso, mientras que el 10% más rico obtiene el 36% (OECD, 2012).

⁵ A precios actualizados.

Luego de la reducción significativa del gasto público en desarrollo social de la década de 1980 (considerada por muchos una de las causas de la agudización de la pobreza en países subdesarrollados), en la década siguiente en México se entendió ineludible la necesidad de emprender más acciones de protección social. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) puso en marcha diversos programas como PRONASOL o PROCAMPO, cuyo diseño, gestión y falta de evaluación convirtieron en un nido de derroches, clientelas políticas y corrupción.

Estos programas se orientaron a estados y regiones clave, por motivos electorales y nunca se pudo demostrar una reducción real de la pobreza por efecto de su aplicación (González, 2008).

En aquel sexenio, existían quince programas de subsidios alimentarios, de los cuales cuatro eran generalizados y once focalizados a las familias en pobreza. Diez secretarías y organismos distintos se encargaban de gestionarlos, y las críticas eran diversas. En primer lugar, dada la distribución de los hogares pobres, existía un desequilibrio entre las cantidades destinadas al medio urbano que era un 75% del total, y en el cual solo vivía el 40% de los pobres.

Además, los subsidios generalizados a toda la población absorbían más de la mitad del presupuesto total, por lo que los pobres no captaban la mayoría de la transferencia de los ingresos. Mala coordinación entre los organismos encargados, un elevado coste destinado a la gestión de los programas, y demás complicaciones hacían muy ineficiente tal modelo de política social (Levy, 2006).

En la siguiente administración encabezada por Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se realiza un salto cualitativo en la estrategia de desarrollo social: se va a preferir la focalización de los programas contra los anteriores subsidios universales, además de integrar al Banco Mundial en el diseño, evaluación y seguimiento de la política social (González, 2008).

Se comienza a cambiar la mirada hacia los numerosos estudios que relacionaban los niveles de educación, salud, alimentación, desnutrición y mortalidad infantil, y el tamaño de las familias con la pobreza (Levy, 2006).

En el contexto de la crisis de 1995 comenzó a gestarse la idea de un programa que pudiera reducir efectivamente los niveles de pobreza y brindara alternativas reales de crecimiento a la población que la padecía.

En palabras de James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial de 1995 a 2005 y uno de los grandes impulsores del proyecto,

“Progesa (Oportunidades) era una idea novedosa, efectiva, evaluable desde un inicio y sensible a las realidades político-económicas. Se apoya en una idea sencilla: en lugar de simplemente transferirles ingresos a los pobres a través de varios subsidios a los alimentos, el transporte, la electricidad, es mejor transferirles ingresos directamente, en términos monetarios, estando estas transferencias condicionadas a la realización de inversiones en su propia nutrición, salud y educación. En resumen, transforma un enfoque puro de asistencia social en una oferta de ayuda en el presente vinculada a inversiones para el futuro.” (Levy, 2006, p. 8).

Es así que Ernesto Zedillo encargó a Santiago Levy, distinguido economista y Sub-Secretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda el diseño de un programa que combatiera la pobreza de manera efectiva (Bate, 2004). Surge así el programa PROGRESA, con objeto de promover la acumulación de capital humano en las familias pobres, generando capacidades básicas a través de la transferencias condicionadas de efectivo.

La colaboración del demógrafo José Gómez de León, se ha señalado de gran relevancia en el momento del diseño del programa (Bate, 2004). También, Santiago Levy menciona como colaboradores en el proyecto a José Antonio Alvarado, Enrique Dávila y Evelyne Rodríguez (Levy, 2006). Un proyecto piloto se desarrolló en comunidades marginadas del estado de Campeche y aunque recibió críticas e incluso burlas (Bate, 2004), mostró resultados prometedores.

Sobre los inicios del programa, señala Levy (2006, p. 1) que se puso en marcha con una cobertura de cerca de 300 mil familias en 6,344 localidades de 12 estados, y un presupuesto de US\$ 58,8 millones. En ese momento y hasta el año 2001, PROGRESA se centró solo en áreas rurales, contando desde ahí con un sistema de evaluación externa de impacto, que tenía como contra factual a las familias que aún no eran inscritas al programa (SEDESOL, 2007).

PROGRESA (Oportunidades) era poco común y quizás novedoso por siete motivos: primero, integraba tres intervenciones (salud, educación y nutrición); segundo, imponía condiciones explícitas a cumplir por los beneficiarios; tercero, empleaba nuevos métodos de selección; cuarto, entregaba los beneficios a las madres; quinto, reemplazaba los subsidios en especie por subsidios en efectivo; sexto, introducía un enfoque que se adaptaba al ciclo de vida de las personas, y séptimo y más crítico, introducía todos estos elementos al mismo tiempo. (Levy, 2006, p. 39).

A partir de 2001 PROGRESA modifica su nombre a Oportunidades. La cobertura se extiende a las zonas urbanas de alta marginación, siendo un cambio muy significativo tanto en el presupuesto como en las zonas en que se comenzó a tener presencia. Cabe señalar que en México, se da en el año 2000 el cambio de gobierno encabezado ya por Vicente Fox, cuyo partido el PAN, sustituía al PRI que gobernó durante 72 años al país.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo, continúan evaluando y financiando parte de la iniciativa⁶, que además ha sido modelo para otros países en vías de desarrollo de América Latina, Asia y África.

Desde 2002, comienza un fuerte proceso de inclusión ciudadana y comunitaria en la operación y crecimiento del programa, con la contraloría social y la formación de comités de participación entre los beneficiarios. Además el sistema de puntajes para focalizar los apoyos, deja de ser regional y se unifica en todo el país con objeto de atender a los más necesitados de entre los más pobres del territorio, midiendo con el mismo baremo y evitando términos de comparación relativizados (Sanchiz, 2008).

Se adhieren en el año 2003, iniciativas de apoyo como Jóvenes con Oportunidades, consistente en transferencias a estudiantes que terminen su bachillerato, así como la pensión a los adultos mayores de las familias beneficiarias en el año 2006 (SEDESOL, 2007), rebasando su visión y responsabilidades fundamentales. Esta situación y la importancia aplastante que cobra el programa se menciona como consecuencia del deficiente sistema de protección social mexicano (Yaschine & Orozco, 2010).

⁶ Realiza aportaciones variables anuales que rondan los 1200 millones de dólares (SEDESOL, 2007).

El año 2004 consolida el crecimiento en el número de beneficiarios que actualmente llega a la cifra de 5.2 millones de familias que reciben las transferencias. Para el año 2005, cubría ya al 24% de la población del país, y prácticamente a todos los hogares en condición de pobreza extrema (Levy, 2006). A partir de 2008, la medición de la pobreza se genera mediante una nueva metodología y se trabaja con el CONEVAL para perfeccionar los procesos de focalización tratando de evitar al máximo los criticados errores de inclusión y exclusión que se denunciaban (Boltvnik, 2010).

Actualmente tiene un presupuesto para 2013⁷ de \$ 5.290 millones de dólares⁸ es decir cerca del 40% del presupuesto destinado al desarrollo social del Estado Mexicano. Aproximadamente 2.4 % del gasto público del país va directamente a Oportunidades, que atiende a 5.8 millones de familias en situación de pobreza (incluyendo casi un 100% de la totalidad de quienes sufren pobreza extrema en México (SEDESOL, 2007), es decir casi 25 millones de mexicanos, lo que podrían ser países enteros.

Oportunidades se encuentra presente en 100 mil localidades de los 2,457 municipios del país, principalmente (casi 50% de los apoyos) en localidades rurales de menos de 2500 habitantes (SEDESOL, 2010, p. 9), cuyo acceso y condiciones son por demás difíciles. Ha sido, sin duda, el proyecto más ambicioso de política social en la historia del país.

⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. Diario Oficial de la Federación. México. Una versión electrónica puede verse en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2013.pdf

⁸ El Presupuesto es de \$ 66.132 millones de pesos a un tipo de cambio de 12.5 pesos mexicanos por dólar.

2.2. Funcionamiento y estructura del Programa Oportunidades

El Programa Oportunidades, como señalábamos está basado en la transferencia de efectivo condicionada al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los beneficiarios que se traducen en inversión para acrecentar su capital humano, provista de manera gratuita por parte del Estado. En *Oportunidades, un programa de resultados* (SEDESOL, 2010, p. 10) puede leerse que:

“su diseño combina la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas en salud, educación y nutrición.

“En el corto plazo, estos recursos mejoran las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares más pobres y, a mediano plazo, impulsan en la población beneficiaria el desarrollo de capacidades al incentivar la asistencia a las unidades de salud y a la escuela” (SEDESOL, 2010).

De esta manera opera como un mecanismo de transferencias condicionadas de efectivo que intenta a la vez incrementar la demanda de servicios educativos y de salud en los beneficiarios, con objeto de mejorar su calidad de vida y ayudarlos a salir de su situación de miseria. Tiene además, un marcado enfoque de género.

La operación de este programa se describe a detalle en el documento *Reglas de operación* (Poder Ejecutivo Secretaría de Desarrollo Social, 2013) que se puede descargar del sitio web del programa⁹. En él, quedan incluidos los lineamientos generales sobre las acciones, directrices, objetivos, agentes y demás cuestiones relativas.

⁹ www.oportunidades.gob.mx

Presento a continuación algunos de los puntos esenciales del funcionamiento de Oportunidades, agregando para mayor profundidad como Anexo 1 y 2, tanto las reglas de operación del programa como los conceptos y montos de los apoyos percibidos por los beneficiarios.

Como señalábamos, el objetivo general del programa tiene que ver con el rompimiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, para llegar al mismo, el Programa se ha trazado diversos objetivos intermedios, como son el ampliar las capacidades y la salud y nutrición de los individuos con objeto de volverlos más productivos y competitivos; asegurar acceso a un mínimo de salud y nutrición sobre todo en grupos vulnerables como niños o mujeres embarazadas o lactantes; fomentar los cuidados preventivos de salud y una correcta planificación familiar; y otorgar incentivos y apoyos educativos para promover la permanencia escolar y la mejora en el aprovechamiento.

Así mismo, fomentar el compromiso de las familias con los objetivos del programa a través del cumplimiento de corresponsabilidades, así como potenciar los efectos del programa a través de la entrega de otros apoyos monetarios del gobierno federal.

En el tema de la población objeto del programa se menciona que serán aquellas localidades con condiciones socioeconómicas bajas que impidan desarrollar sus capacidades de acuerdo con la metodología de focalización de la que hablo ampliamente en este trabajo.

Los apoyos del programa consisten en apoyos en efectivo entregados a las madres de los hogares, cuando proceda, así como becas educativas entregadas bien a ellas, bien a los mismos estudiantes dependiendo de diversas circunstancias.

Las becas educativas se entregan durante diez de los doce meses del año. Van aumentando dependiendo del nivel educativo, siendo también diferenciadas y de mayor monto para las mujeres.

Es muy importante destacar este último aspecto, pues es un ejemplo de cómo el programa se ha ido adaptando a las observaciones realizadas por los evaluadores (Boltvnik, 2004) en este caso concreto, la recomendación que suponía tomar en cuenta el aumento del coste de oportunidad para los jóvenes de seguir estudiando en la medida en que avanzaban tanto en grado como en edad, especialmente el caso de las mujeres, a quien el programa contempla un apoyo mayor.

El programa se completa con una serie de suplementos alimenticios para recién nacidos, niños y mujeres embarazadas o lactantes, apoyos económicos para adultos mayores y para jóvenes que terminen el bachillerato, quienes podrán participar también en programas de micro-crédito para emprender un pequeño negocio.

A saber, estos programas de transferencia están condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades, por razones ampliadas en el capítulo I y II. Para el caso mexicano, las mismas consisten básicamente en la inscripción oportuna de los hijos a la escuela, así como el facilitar y promover que se mantengan ahí con mejora gradual de su aprovechamiento. En el caso de los bachilleres, la responsabilidad es la misma, solo que ya no de la madre sino individual.

Así mismo las familias deben registrarse en su unidad de salud más cercana, asistir a las citas y revisiones programadas así como a las pláticas de autocuidado de la salud. Las mujeres que planeen embarazarse, asistir a valoración del médico; los adultos mayores a sus revisiones periódicas y en general a lo que soliciten en materia de vacunas y profilaxis para toda la familia.

Los apoyos monetarios deberán destinarse al mejoramiento de la situación familiar, los alimentos y complementos alimenticios consumirse en las dosis indicadas por el personal de salud y en materia educativa, presentar mejoras el aprovechamiento escolar de los estudiantes.

Los apoyos económicos se entregan de manera bimestral a través de las instituciones liquidadoras, directamente en cuentas de banco personalizadas o en los Puntos de Entrega de Apoyos establecidos en la comunidad. Las instituciones liquidadoras son aquellas autorizadas para este fin, por la cobertura con que cuentan en puntos apartados del país.

Las evaluaciones externas que se realicen al Programa serán coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) y la Coordinación Nacional, otorgando presupuesto para tales efectos y facilitando los datos necesarios, así como procesando las recomendaciones emitidas.



3. RESULTADOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES

En este capítulo presento algunos de los impactos que han resultado de diversas evaluaciones al programa de transferencias condicionadas de efectivo Oportunidades y han sido documentados por una multitud de investigadores de distintas nacionalidades y organizaciones evaluadoras. He realizado una selección de los principales efectos en distintas áreas, considerando especialmente importantes los derivados de evaluaciones de impacto, así como dando una prevalencia a los más recientes sobre los anteriores.

Estos y muchos más datos pueden encontrarse en diferentes documentos como (Bate, 2004) (Boltvnik, 2004), (Calderón, 2012), (Cecchini & Madariaga, 2011) (Cortina & Pereira, 2009), (Esquivel, Lustig, & Scott, 2010), (Fiszbein & Schady, 2009), (González, 2008), (Hevia, 2010), (Levy, 2006), (Levy, 2007) (Neufeld, 2007) (OECD, 2012), (Parker S. , 2003), (SEDESOL, 2007) (SEDESOL, 2008) (SEDESOL, 2010) (Soares F. , 2012), (Soares S. , 2007) (Ulrichs & Roelen, 2012) (Villatoro, 2007) (Yashine, Hernández, & Núñez, 2007), (Yaschine & Orozco, 2010) (Neufeld, 2007).

Es muy importante señalar que no se analiza aquí la metodología de las investigaciones de estos autores, cosa que se hace en el siguiente capítulo, aunque de manera acotada, por las intenciones del presente trabajo.

Recojo así algunos de los hallazgos más relevantes, siendo todas referencias directas y presentados divididos en las áreas que el programa trata de fortalecer:

3.1. Resultados en salud

- Entre las familias beneficiarias de las zonas rurales han aumentado las consultas preventivas de salud en 35% (Villatoro, 2007), y en las de zonas urbanas este incremento ha sido del 20% (SEDESOL, 2007).
- Hubo una reducción de 11% en la mortalidad materna y de 2% en la mortalidad infantil (SEDESOL, 2007).
- En zonas rurales Oportunidades resultó en una reducción de diez puntos porcentuales en la prevalencia de la anemia, mientras que en zonas urbanas, tuvo un efecto modesto. (Neufeld, 2007). Para el año 2007 la prevalencia de anemia en la población beneficiaria del Programa menor de dos años, se ha reducido en casi la mitad (35.8%), con respecto a lo observado en el año 1999 (61%), y la prevalencia de talla baja ha disminuido en una tercera parte de lo observado hace 10 años (23.9% contra 35.0%), es decir, una baja de más de 11 puntos porcentuales (SEDESOL, 2010).
- La prevalencia de sobrepeso y obesidad en mujeres es menor al promedio nacional en todos los estados de la muestra de evaluación, desde 40.4% en Guerrero a 61.1% en Querétaro, contra un promedio nacional de casi 70% (SEDESOL, 2010).
- Los niños menores de dos años beneficiarios de Oportunidades presentan una morbilidad general menor, es decir, se enferman menos que los no beneficiarios (35.5% frente a 39.9%), lo cual se advierte en padecimientos y síntomas diversos (tos, fiebre o calentura, y diarreas) (SEDESOL, 2010).

- En el más reciente semestre reportado, a más del 80% de los pacientes, en todas las instituciones que brindan servicio a la población Oportunidades, se les practicó la determinación de glucosa en sangre (SEDESOL, 2010). En 2007 el porcentaje de adultos beneficiarios que reportaron que se les hizo un examen de glucosa para la detección de diabetes *mellitus* tipo 2 en el último año fue mayor al de adultos no beneficiarios, de 29.2% y 22.6%, respectivamente (Calderón, 2012).
- En adolescentes y jóvenes provenientes de familias beneficiarias con mayor antigüedad en el Programa, es menor la probabilidad de casos de embarazo y de algunas enfermedades de transmisión sexual. Las mujeres tienden a retrasar el inicio de su vida sexual y entre los hombres es más frecuente el uso de preservativos (SEDESOL, 2010).
- Las mujeres beneficiarias del Programa asisten con más frecuencia a servicios prenatales y, en mayor proporción, atienden su parto con un médico (SEDESOL, 2010).
- Mayor conocimiento y utilización de métodos anticonceptivos en zonas rurales en el mediano plazo, sin impacto relevante en lo que toca al contexto urbano (Villatoro, 2007).
- Reducción de reportes de inasistencias por enfermedad en un 20% en los beneficiarios del programa (Villatoro, 2007).

3.2. Resultados en educación

- Los indicadores de escolarización como matrícula, asistencia y las calificaciones mejoraron significativamente: las estimaciones para PROGRESA mostraron un aumento del 9 al 12 por ciento de la matrícula y un grado adicional de estudio aprobados. (Hoddinot, 2011)
- En zonas rurales, los niños y niñas de 15 a 18 años de edad han progresado en la escuela en forma consecutiva entre 30% y 64% más que los no beneficiarios. Adicionalmente, estos jóvenes lograron un grado adicional de escolaridad debido al Programa (SEDESOL, 2007)
- *Oportunidades* incrementó la transición a la secundaria de los niños y niñas de 12 a 14 años en 42% y 33%, respectivamente. Asimismo, la inscripción al nivel medio superior se incrementó en 85% (SEDESOL, 2007).
- En zonas urbanas, el porcentaje de niños de 12 a 14 años de edad que trabajan por un pago disminuyó hasta 14 puntos porcentuales, luego de dos años de intervención del Programa. En las niñas de 15 a 18 años, esta disminución fue de alrededor de 11 puntos porcentuales a tan sólo un año de intervención. (SEDESOL, 2007).
- Impacto significativo en el logro escolar en el largo plazo (diez años) tanto en hombres como en mujeres (0.85 grados escolares para las mujeres y 0.65 grados para los hombres) (SEDESOL, 2010).
- *Oportunidades* ha tenido un efecto muy pobre en la reinscripción de alumnos que habían abandonado la escuela tres años o más antes de la operación del programa en su comunidad (Levy 2006).

- Comparando la matrícula previa a la implementación del programa (1996-1997) y la posterior (2002-2003), Oportunidades tuvo un impacto de un crecimiento de 24 puntos porcentuales en alumnos inscritos en zonas rurales (Esquivel, Lustig, & Scott, 2010).
- El aprovechamiento en matemáticas de los becarios de Oportunidades crece en 10 puntos porcentuales, de 1998 a 2003 (SEDESOL, 2010).
- Se ubica el estudio como principal ocupación entre jóvenes de ambos sexos de 15 a 25 años de edad beneficiarios del Programa (SEDESOL, 2010):
 - Varones indígenas beneficiarios: 26.6% (frente a 12.1% de los no beneficiarios).
 - Mujeres indígenas beneficiarias: 28% (en comparación con 7.4% de las no beneficiarias).
 - Mujeres mestizas beneficiarias: 32.7% (contra 10.7% de las no beneficiarias).
- Oportunidades incrementó fuertemente la matrícula en secundaria de los niños rurales a corto plazo, pero tuvo menos impacto en la primaria (Parker 2003). En las zonas rurales, los efectos fueron mayores entre las mujeres. Además, la evaluación de impacto arrojó que la progresión escolar de los alumnos beneficiarios en medio rural era mayor al grupo de comparación (Villatoro, 2007).

-
- En diferencia de aprobación oportuna entre los alumnos del grupo de tratamiento y el grupo de control, se observaron mejoras en un rango 38-64% en varones y 30-39% en mujeres (Parker S. , 2003).
 - Uno de los resultados más importantes fue el aumento entre la matrícula de estudiantes en la transición de primaria a secundaria. Además, Oportunidades generó un aumento de 0.66 años de escolaridad en niños rurales a corto plazo (Villatoro, 2007).
 - En cuanto a los aprendizajes la evidencia no es concluyente (Villatoro, 2007). Se encuentran algunos efectos positivos a mediano plazo, como el aumento del rendimiento desde 1997 en un 7% en matemáticas, 8% en lectura y 10.4% en escritura, aunque el resultado es menor en otros indicadores (Parker S. , 2003).
 - Hay una caída de entre 29%-32% en la participación de niños rurales en actividades asalariadas, lo que explica el aumento de un 65%-82% en la matrícula, al tiempo que en contexto urbano, jóvenes de entre 19-20 años mostraron mayor tendencia a continuar con los estudios (Parker S. , 2003).
 - El incremento en la matrícula de las escuelas secundarias “Oportunidades” frente a las “no Oportunidades” fue alrededor de 23%, siendo mayor el aumento para las niñas (28.7%) que para los niños (15.7%). El impacto se da en todos los grados, lo que sugiere efectos duraderos ya que una vez que se inscriben en la educación secundaria continúan hasta terminarla (Parker S. , 2003).

- A nivel secundaria el impacto de Oportunidades crece a lo largo del tiempo ya que, si bien el incremento fue de 8.9 alumnos por escuela para el ciclo 1998-1999, para el ciclo 2002-2003 fue de 17.8. Para 2003, Oportunidades incrementó la inscripción en 24%, porcentaje equivalente a 193 681 estudiantes adicionales de secundaria asociados al Programa (Parker S. , 2003).

3.3. Resultados en nutrición

- En zonas urbanas se observó un incremento de talla entre los niños beneficiarios de Oportunidades menores de 24 meses de hasta 1,42 cm. En los beneficiarios menores de seis meses, el programa aumentó su peso en 0,57 kg. (Cruz, Torre, & Velázquez, 2006)
- En zonas urbanas la prevalencia del consumo de hierro, zinc y vitamina C es significativamente mayor en los niños beneficiarios consumidores del complemento Nutrisano que en los no beneficiarios (SEDESOL, 2007).
- Progresá tuvo un efecto significativo sobre los niveles nutricionales de los niños, como se refleja en sus mediciones de altura (Hoddinot, 2011).
- En tres países estudiados, los CCT's contribuyeron a elevar el consumo de calorías del tercio más pobre de los hogares: un 5,6 por ciento en México, 6,9 por ciento en Honduras y el 12,7 por ciento en Nicaragua (Hoddinot, 2011).
- La prevalencia de la talla baja es de once puntos porcentuales menor de lo observado hace diez años en población beneficiaria de Oportunidades, con reducciones en todos los estados de la república, excepto Veracruz (Calderón, 2012).

-
- Los adultos de 19 a 49 años incrementaron sus consultas preventivas en 26% en las zonas urbanas (Cruz, Torre, & Velázquez, 2006).
 - Más del 90% de los niños residentes de las zonas urbanas que ingirieron los complementos alimenticios, tienen consumos adecuados de hierro, zinc y vitaminas A y C (Cruz, Torre, & Velázquez, 2006).
 - La Ensanut 2012 muestra, que el problema de la desnutrición en menores de 5 años ha disminuido de manera significativa en México entre 1988 y 2012. Así, el porcentaje de población infantil que presenta bajo peso ha disminuido de 10.8% en 1988 a 2.8% en 2012, mientras que el porcentaje de niños menores de 5 años que presentan baja talla ha disminuido de 26.9% a 13.6% en ese mismo periodo (Esquivel 2012).

3.4. Resultados en inserción laboral

- Los jóvenes beneficiarios que recibieron los apoyos por al menos seis años, con escolaridad de primaria y secundaria, incrementaron sus salarios en 12% y 14% respectivamente, en comparación con los no beneficiarios (SEDESOL, 2010).
- El apoyo energético, instituido en 2007, fomenta un mayor consumo de gas y electricidad, lo cual es positivo, si se considera que hay zonas rurales del país donde más del 80% de los hogares usa leña como combustible, con sus consecuencias ambientales y de salud (SEDESOL, 2010).

- En las evaluaciones realizadas a Oportunidades no se encuentran datos relevantes sobre efectos en la participación de adultos en el mercado de trabajo, ni la reducción de remesas provenientes de EE.UU. (Villatoro, 2007). Esto se debe en gran medida a que los efectos del programa en este respecto serán evaluables en el futuro.
- Se encontró que los beneficiarios de Oportunidades en zonas rurales destinaron en promedio un 25% al ahorro y la inversión y que dichos hogares presentan una probabilidad 33% más elevada con respecto al grupo de control, de generar alguna microempresa y contar con activos agrícolas.

3.5. Resultados en capital social

- Se encuentran efectos positivos en la entrega de transferencias a las madres, para elevar su cumplimiento con las responsabilidades del cuidado de los hijos, así como en su protagonismo dentro del seno familiar y la cohesión del hogar. Sin embargo, es debatible el efecto en el incremento de su poder de negociación y la capacidad de toma de decisiones (Villatoro, 2007).
- Existen algunos estudios que indican consecuencias negativas en la violencia intrafamiliar a causa de Oportunidades, sobre todo en el tema de la reducción del gasto dado por el varón a la mujer en casa (Boltvnik, 2004). Sin embargo, estudios más recientes tanto cualitativos como cuantitativos rechazan incidencia alguna (Villatoro, 2007).
- Se encuentran resultados positivos en los intercambios y redes entre las organizadoras del programa en la comunidad, aunque algunas divisiones y tensiones derivadas de la cobertura focalizada, sobre todo en el inicio del programa (González, 2008).

-
- Los programas CCTs, tanto de México como de Brasil y Nicaragua tuvieron efectos positivos en las relaciones de género: aunque las mujeres aún tenían que hacer que sus esposos estén de acuerdo antes de hacer ciertas compras, el programa les proporcionó dinero que podrían gastar de forma independiente y las tensiones sobre los recursos del hogar presuntamente reducidos (Hoddinot, 2011).
 - Las familias y las comunidades son más conscientes reconocen la igualdad de las mujeres, la importancia del papel de la mujer y el valor de la educación de las niñas (Hoddinot, 2011).

3.6. Resultados en cobertura

- Cobertura en el 80% (66,311) de las localidades de alta y muy alta marginación. El 20% no atendido se debe a que no cuentan con servicios de educación y salud para certificar las corresponsabilidades, por lo que son atendidos por el Programa de Apoyo Alimentario (un pre-Oportunidades) (SEDESOL, 2007).
- Cobertura en el 97.8% de total de localidades rurales de 100 a 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación (SEDESOL, 2007).
- Cobertura en 99.8% de total de localidades semiurbanas de alta y muy alta marginación y 97.8% del total de localidades urbanas (SEDESOL, 2007).
- Atiende al 76.9% del total de localidades con 40% o más de población indígena (SEDESOL, 2007).

3.7. Resultados en indicadores económicos

- Efectos positivos en la reducción de la prevalencia e intensidad de la pobreza en el corto plazo (Villatoro, 2007).
- Reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Oportunidades es responsable del 21% de la disminución en la concentración distributiva en México (Soares S. , 2007). Estos efectos son a corto plazo y se deben en mucho a una correcta focalización en la distribución de los apoyos (Villatoro, 2007).
- La incidencia de pobreza (porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza) cayó en un 9.7 por ciento entre los beneficiarios del programa (Esquivel, Lustig, & Scott, 2010).
- Se redujo la brecha de pobreza en un 18.7 por ciento y la severidad de la pobreza en un 28.7 por ciento en áreas rurales. En áreas urbanas, un 4.9 y 1.7 por ciento respectivamente¹⁰. (Esquivel, Lustig, & Scott, 2010).

¹⁰ La brecha de pobreza mide la distancia media de los pobres con respecto a la línea de pobreza del programa, y refleja un empeoramiento o una mejora en las condiciones de los pobres. Por otra parte, la gravedad de la pobreza mide el promedio de las distancias al cuadrado de los pobres con respecto a la línea de la pobreza, y refleja las desigualdades entre la población pobre.

3.8. Oportunidades y su incidencia en la reducción de la desigualdad

Las bases teóricas del programa exponen la necesidad de promover la utilización de servicios públicos por parte las familias beneficiarias, a quienes previa focalización se consideró tenían una demanda insuficiente de los mismos. Sin embargo, numerosas evaluaciones presentan que el problema puede ser más un tema de insuficiencia en la oferta de servicios a cargo del sector público (Villatoro, 2007). Autores citados por el propio Villatoro coinciden en la falta de evidencia ex ante que compruebe que el tema de la baja calidad educativa y deficiencias en salud y nutrición, se derivan de una insuficiencia de demanda.

Instalaciones insuficientes, servidores públicos escasos o faltos de preparación, falta de cobertura en diversas zonas geográficas, falta de seguimiento a los expedientes, discriminación en el acceso a los servicios y diversos problemas son desafíos que de superarse quizá terminen teniendo mucha mayor relevancia en cuanto a efectos que las transferencias condicionadas por sí mismas (Levy, 2007).

A pesar de las conclusiones de Parker (2003) que señala que las transferencias de efectivo son más eficaces para la asistencia escolar que el incidir por el lado de la demanda (construyendo más escuelas) el debate sigue abierto, y lo que es claro es que se ha de encontrar por lo menos un equilibrio adecuado en ello.

Seguramente, existe un límite en los rendimientos sociales de la mejora y expansión de servicios de salud y educación, (delineado por la existencia de recursos escasos y la necesidad de priorizar su uso) aunque intuyo que estamos lejos del mismo y que las transferencias pueden tener impactos limitados ante la existencia de rezagos en estas materias.

En suma, si los servicios no son de calidad, los efectos de utilizarlos son mucho menores (en ocasiones cercanos a cero). Invertir en el programa Oportunidades ha de ser una decisión que lleve de la mano el invertir en la calidad de los servicios de salud y educación prestados.

Empero, hay voces diversas acerca de invertir en estos servicios, particularmente en el de salud; algunos sostienen que tiene resultados contradictorios (Levy, 2007) dado el esquema fragmentado del Sistema de Salud cuya incorporación depende de la situación laboral. Existe un debate sobre los incentivos a la informalidad existentes al fortalecer el esquema paralelo de salud al nivel del esquema diseñado al trabajador formal. Este tema lo exploraré en el capítulo dedicado a la alineación de incentivos de política social.



4. TRAS LA HUELLA DE OPORTUNIDADES

4.1. Los aciertos: Cómo se logró una legitimación transexenal

Oportunidades marca un cambio significativo en la política social mexicana por diferentes aspectos. Es el primer programa social en México que hace transparentes sus mecanismos de focalización; el primero en efectivamente identificar a las localidades y hogares rurales más pobres utilizando censos integrales. Es también el primer programa en realizar evaluaciones rigurosas de impacto establecidas desde el diseño del programa.

Oportunidades, llamado en un inicio PROGRESA, no solo sobrevivió a un cambio de administración (lo cual no pasaba con un programa desde veinte años antes) sino sobrevivió al cambio de partido de un régimen que tenía más de 70 años en el poder. Lejos de hacer a un lado el programa, el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) cambió el nombre del mismo y lo expandió a más del doble de su cobertura, añadiendo a las localidades urbanas.

A decir de Gerardo Esquivel, Nora Lustig y John Scott (2010), la supervivencia de Oportunidades a través de diversas administraciones y partidos es también el resultado de una "combinación perfecta" de los siguientes factores. A diferencia de las campañas de los medios gubernamentales típicas de los programas de lucha contra la pobreza en México, el gobierno se abstuvo de autocongraciarse en el caso de PROGRESA lo que facilitó su supervivencia política más allá de la administración y el régimen del PRI.

En segundo lugar, “la rápida expansión del programa (con 2,5 millones de hogares beneficiarios directos al final del 2000) aseguró el apoyo para ello de un gran capital electoral. En tercer lugar, no menos importante, la decisión de que el programa sea transparente e invertir en evaluaciones ambiciosas y de gran credibilidad de los efectos externos también contribuyeron significativamente a la supervivencia política de Oportunidades” (Esquivel, Lustig, & Scott, 2010, p. 30)

Bate señala que el aspecto más importante de la visión de Levy y de Gómez de León, creadores del Programa, fue su énfasis en evaluar el programa con rigor. Ambos sostenían que las evaluaciones eran una herramienta crucial, no sólo para ajustar las operaciones del programa, sino también para contar con datos confiables y pruebas empíricas de sus logros. (Bate, 2004, p.2).

La necesidad de generar este tipo de información iba más allá del ciclo anual de las negociaciones presupuestarias en el Congreso. En México, como en muchos otros países de América Latina, los programas de reducción de la pobreza rara vez sobreviven de un gobierno a otro, por lo que Levy y Gómez de León pensaban que si PROGRESA era evaluado por los máximos expertos internacionales, sus posibilidades de supervivencia aumentarían. Y así fue.

4.1.1. Aciertos en el diseño

4.1.1.1. Reparto de efectivo e intermediarios

Cabe señalar que las transferencias en efectivo eluden los toques de precios y subsidios, otorgan eficiencia adicional en su aplicación, eliminando la pérdida de eficiencia generada por esas distorsiones. Se considera también que el aparato administrativo y logístico necesario para las transferencias en efectivo es mucho menor y menos costoso que aquel utilizado para los apoyos en especie (Levy, 2006).

A decir de Levy (2006) por fortuna, se convirtió un mito el que se desperdicie el dinero en los mal llamados “vicios masculinos” como alcohol y cigarrillos, por el contrario, en los hogares más pobres, el dinero extra se ha destinado a artículos de primera necesidad. Diversas evaluaciones confirman ese dato (Hevia, 2010) (Neufeld, 2007) (Ortiz, 2010), lo cual es un alivio para muchos que lo pensaron inevitable y un gran acierto en los incentivos del programa.

Ya desde la década de los setenta, diversos autores como Gabriel Zaid (1979) señalaban los efectos benéficos de repartir en efectivo y permitir que las familias decidieran qué hacer con los recursos, disminuyendo los costes burocráticos y permitiendo un camino, aunque modesto, para intentar salir del rezago y no solo sobrevivir.

Un acierto puntual del programa Oportunidades ha sido la tendencia a manejar los recursos directamente con los beneficiarios, reduciendo al mínimo la intermediación de actores que pudieran aprovecharse de los beneficios y entorpecer la consecución de objetivos del programa.

Un incentivo para la creación de distorsiones políticas ineficientes en el programa Oportunidades está basado en la interacción de los pocos intermediarios del programa con los beneficiarios del mismo.

“Los intermediarios, gracias a la situación de información que poseen y a las condiciones culturales y geográficas de las comunidades pueden intercambiar recursos e información clave con actores locales y extra locales, generar capital político y mejorar sus posiciones al interior de las estructuras de poder locales” (Hevia, 2010, p. 2).

No descarto un sesgo o error de causalidad en el argumento de Hevia, dado que es probable que los intermediarios de Oportunidades ya tuvieran un posicionamiento político importante en comunidades tan pequeñas y que ello precisamente les hiciera candidatos para manejar un programa así. Sin embargo es interesante adentrarnos en el análisis, con la mira también en la replicación de Oportunidades en otras latitudes.

Oportunidades, por su diseño basado en la búsqueda de relación directa con los beneficiarios sin necesidad de intermediación, se utiliza menos con fines electorales que otros programas sociales. También, ha existido relativamente poco interés de los propios agentes clientelares en el programa. No obstante, dos personajes surgieron como intermediadores a raíz de las limitaciones de gestión del programa: los enlaces municipales y las vocales del Comité de Promoción Comunitaria (CPC).

Más adelante, en el apartado dedicado al Uso político-electoral de Oportunidades, exploramos más a fondo a estos personajes, pero vale decir por el momento, que su impacto como obstaculizadores e influencia política es muy pequeña dada la estructura y diseño del programa. No obstante, mencionar esto ha sido clave para el rediseño del programa y la aplicación del mismo en otros países.

Un aspecto más a destacar es que en Oportunidades desde el inicio del programa es el Congreso quien establece el presupuesto, y sus reglas de operación se publican con periodicidad anual incluyendo el número de familias que pueden incorporarse, las sumas de los apoyos que se ofrecen y las corresponsabilidades exigidas a las familias beneficiarias (Bate 2004).

Antes de incorporar a nuevas titulares, Oportunidades tiene que contactar a las autoridades estatales y municipales para mantenerlas informadas. Las inscripciones se interrumpen meses antes de las elecciones nacionales, y no se realizan pagos directos en las semanas previas a comicios de cualquier jurisdicción.

La entrega de apoyos, además, quedara en manos de entidades financieras y la compañía de telégrafos, por lo cual los funcionarios del programa no tocan ni un solo peso de los fondos de las beneficiarias.

4.1.1.2. Recopilación de datos y transparencia

México es un país dónde se desconfía mucho, tal vez más de la cuenta, de las autoridades. Su historia reciente es un alud de promesas incumplidas, información oficial tergiversada, cinismo en la manera en que las autoridades pasan por alto las disposiciones legales y por supuesto un desangramiento del erario público con beneficio directo a los bolsillos de numerosos actores de poder tanto en el sector gobierno como en la iniciativa privada. Ya no parece exagerada la desconfianza, pero el resultado igual es negativo.

Uno de los motivos de la muy baja tasa de recaudación de impuestos en México es la percepción generalizada de que los recursos van a dar a servicios públicos de baja calidad o directamente a las redes de corrupción en el gobierno. Engrosar la nómina gubernamental con miles de puestos de baja productividad y nula relevancia, es también un modo de corrupción y cuando se da aviso de una nueva iniciativa o política pública, muchos tiemblan al saber la alta probabilidad de que el gasto corriente que requiera sea mucho mayor a sus beneficios.

A partir del año 2000, con la creación del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI), así como la Ley de Transparencia, se han visto cambios cualitativos en ese renglón, que son reconocidos tanto en la opinión pública como en la academia. La transparencia es sin duda un instrumento de legitimidad. Al ser dinero de los contribuyentes, dos cosas serían mínimamente exigibles para ejercerlo: representatividad en la decisión de las áreas y programas en que se va a ejercer y manejar en caja de cristal los recursos brindando información oportuna, clara y organizada a la población sobre el uso y destino de los mismos.

En el tema de la representatividad, la teoría nos apuntaría hacia los legisladores como representantes legítimos de la ciudadanía. Sin entrar al debate, es claro que por lo menos es muy complicada esa representatividad y que por problemas de agencia, terminan siendo cúpulas de partidos políticos y grupos de poder quienes ejercen influencia en las decisiones parlamentarias. Sin embargo, la opinión pública, la movilización ciudadana, las organizaciones civiles y otros espacios exigentes de rendición de cuentas pueden ejercer activamente presión y condicionar las decisiones de la autoridad.

¿Y porqué es importante la transparencia? Se requiere información con características especiales, para que sea posible de utilizar tanto por los investigadores especializados como por el ciudadano promedio, que probablemente sea un contribuyente más del programa. En el caso de Oportunidades, se tienen buenos resultados en este renglón, siendo uno de los motivos por los que cuenta con elevada legitimación como programa, lo que le ha permitido permanecer en el tiempo y vivir cuatro sexenios distintos con dos cambios de estafeta de partido político en el poder, aspecto único e insólito en la historia de México.

Oportunidades fue concebido para ser evaluable y por tanto, se requería que fuera transparente (Levy, 2006). Ha sido, sin duda, el programa con más miradas de parte de académicos, autoridades y agentes internacionales, y esto se debe en mucho a la apertura de información que se ha tenido.

Alberto Serdán (2007) realiza un análisis sobre la transparencia en el programa, basado en tres perspectivas: 1) la de los beneficiarios del programa; 2) la de los investigadores que analizan el desempeño del programa; 3) la del público en general, que por supuesto, tiene el derecho de saber.

Sus conclusiones fueron:

- Que el programa ha creado mecanismos novedosos con el paso del tiempo como la elaboración de materiales impresos y audiovisuales dirigidos a beneficiarios, personal de salud, educación, enlaces municipales, entre otros.
- Los mecanismos de entrada y salida al programa, no quedan claros para los beneficiarios. Por ejemplo, uno de cada diez entrevistados cree que debe realizar trabajos para la comunidad, lo cual no se contempla en las reglas de operación, otros declaran haber sido requeridos por cuotas económicas, etc.¹¹

¹¹ En este sentido, y sin afán de exculpar considero que la perspectiva no está completa sin contemplar el alto grado de marginación de los participantes, la dificultad de explicar ciertos conceptos y el contexto de corrupción elevada en que se desenvuelve México, siendo estas cifras casi razonables, por no decir marginales.

-
- Se trata del programa de combate a la pobreza más evaluado del sexenio, y existe gran apertura por parte de los funcionarios responsables de llevarlo. Sin embargo, la información no está organizada de manera que los investigadores puedan hacer evaluaciones más precisas sobre todo en temas de distribución geográfica de beneficiarios, incorporaciones y ciclos presupuestales. Incluso en el tema de incorporación de beneficiarios, se tuvo que recurrir al IFAI para obtener la información, juicio de por medio (resoluciones 0022/05; 0846/04 y 0908/04) y teniendo que firmar carta de confidencialidad por la información.

Con este contexto el propio Serdán, recomienda:

- Mejorar organización de información para beneficiarios, sobre todo en el tema de los montos y condiciones para calificar a ellos, así como los motivos para dejar de recibir la ayuda.
- Presentar información del programa desagregada a nivel nacional, estatal, municipal y local, así como por componentes del programa.
- Realizar una proyección multianual y a nivel lo más desagregado posible sobre presupuesto, periodos y extensión de la incorporación de beneficiarios.
- Mejorar la difusión de las evaluaciones externas, en especial aquellas que no otorgan buenos resultados, o presentan resultados mixtos.
- Extender la idea de que la participación y el acceso a la información son un derecho de los beneficiarios. Al ser un programa que otorga apoyos, la lógica asistencialista lleva a los beneficiarios a “recibir y callar”.

Es claro que la elaboración de evaluaciones, sobre todo aquellas con robustez metodológica, otorga transparencia y legitimación del programa ante la sociedad, tema que trataré un poco más adelante.

4.1.1.3. Perspectiva de género

En el anteriormente mencionado documento de Reglas de Operación del programa (2013 p. 46), se señala textualmente que Oportunidades:

“impulsará la igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la Perspectiva de Género, específicamente en materia de desagregación de información por sexo y formulación de indicadores.

En el Programa se canalizan los apoyos preferentemente a través de las madres de familia y se impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación, contribuyendo a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos en los ámbitos de toma de decisiones” (DOF 2013).

Así se determinó que las mujeres-madres serían las titulares del programa y quienes recibirían los apoyos. Tanto el dinero de las becas educativas como el que corresponde al apoyo alimentario es enviado bimensualmente a las mujeres titulares por medio de transferencias electrónicas (González, 2008).

Desde el inicio del programa, se entendió la importancia de una perspectiva de género y tres acciones son muestra de ello: a) la entrega de apoyos a las madres de familia; b) los apoyos diferenciados a las niñas y jovencitas en edad escolar y c) la presentación de la información por sexo e indicadores con enfoque de género.

En el primer caso, la justificación suele estar en dos razones: la primera, el reforzar la posición de negociación de la mujer dentro del hogar al tiempo de empoderarla como sujeto comunitario a través del control de los recursos ofrecidos por el programa (Bradshaw & Quirós, 2012). La segunda, la tendencia empírica observada de ser ellas mejores administradoras y procurar aún más que los recursos lleguen a los hijos, destinatarios primordiales de Oportunidades (Fiszbein & Schady, 2009).

En el caso de la diferenciación de los apoyos a las jovencitas en edad escolar sobre los varones, existe una confusión en el razonamiento que lo fundamenta. Boltvnik (2004) critica la incoherencia de el apoyo diferenciado atribuido al mayor coste de oportunidad de estudiar para las mujeres, como si las mismas tuvieran mejores oportunidades de empleo, lo cual coincide es un supuesto falso, dado que en un país como México las oportunidades de trabajo suelen favorecer en cantidad y beneficios a los varones.

Sin embargo creo que la crítica de Boltvnik pasa por una confusión, pues el razonamiento que respalda la diferenciación se encuentra más bien en la tendencia de parte de los padres (sobre todo el padre) de sub-invertir en la educación de las hijas, al considerarla una inversión menos rentable dada la creencia de que en poco tiempo partirá de la casa y se dedicará a su nueva familia, por lo que gastar en ella no tiene el rendimiento de inversión deseable (Fiszbein & Schady, 2009).

Existe un debate sobre el rol de la mujer usualmente protagonista en los programas de transferencias condicionadas de efectivo. Se tienen datos empíricos de la mayor efectividad en el destino de los recursos hacia bienes socialmente deseables de parte de las mujeres, además de una mayor tendencia a la equidad de género en su distribución por lo que es habitual que sea a ellas a quienes se entregan los recursos (Fiszbein & Schady, 2009).

Además, existe evidencia del empoderamiento de la mujer y su mejora en la posición en las relaciones familiares y comunitarias a través de la entrega de recursos y manejo del programa (González, 2008), por lo que sigue pareciendo un buen argumento de equidad de género el otorgarle a ellas el manejo de los apoyos.

No obstante, estudios recientes en el programa de Red de Protección Social de Nicaragua arrojaron resultados contradictorios. Si bien se confirma por un lado, lo mencionado líneas arriba, también se ve un impacto negativo en la autonomía y calidad de vida de las mujeres, pues en el caso de las transferencias condicionadas, es a ellas a quien se asigna la inmensa mayoría de las tareas tanto administrativas como las corresponsabilidades de llevar los niños a la escuela, al centro de salud, aplicar vacunas, asistir a pláticas, etc., lo cual también debe ser tomado en cuenta una vez que el empoderamiento ya haya dado todos los beneficios supuestos (Bradshaw & Quirós, 2012).

4.1.1.4. Focalización

La focalización de los apoyos en los individuos que resulten los más necesitados, tiene como justificación teórica dos principios económicos: a) que los rendimientos sociales para un nivel dado de transferencias son más elevados para las familias que menos renta ingresan, por el efecto multiplicador más elevado producto de su mayor propensión al consumo y; b) que el concentrar los recursos en quienes más los necesitan hace que se desperdicie menos y se cobren menos impuestos (Adato 2004).

A partir de la década de los noventa se intensificó la apuesta por la focalización. Existen desde entonces tres métodos típicos para realizarla: la evaluación individuo/familia, la focalización por categorías y la auto-focalización. La primera requiere de un esfuerzo administrativo para identificar a los potenciales beneficiarios mediante encuestas y visitas.

En el caso de la focalización por categorías, no requiere de este trámite pues se selecciona a los beneficiarios según su pertenencia a categorías usualmente relacionadas con la pobreza como los ancianos, niños o aquellos que carecen de tierra (Adato 2004). En la auto-focalización, se diseña un método en el que cualquiera puede tomar parte, aunque se desalienta la participación mediante características específicas para filtrar a los beneficiarios. Lo normal es que los métodos se combinen.

Sin embargo, no hay un método que sea perfecto. Los errores tanto de inclusión como de exclusión son inevitables. Lo que no es inevitable es estimar cual de los dos cuesta más.

Usualmente se opta por preferir errores de exclusión, pues se piensa que los costes son siempre menores al dejar de lado a un beneficiario que al subsidiar intrusos.

Sin embargo, esto no siempre puede ser así y autores como Michelle Adato (2004) han llegado a conclusiones distintas, basados en que la focalización crea en muchas ocasiones una dinámica adversa en las comunidades, pues establece diferencias muy tajantes en donde las mismas son imperceptibles, contribuyendo a la fragmentación y el resentimiento entre los pobladores.

Evolución de la focalización en el Programa Oportunidades

Para tener una breve perspectiva de cómo fue evolucionando el tema de la focalización en el programa Oportunidades, creo pertinente tomar en cuenta el estudio realizado por Mónica Orozco y Cecilia Hubert <La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México> (2005), en el que realizan una disección de los esquemas de focalización y la lógica interna del programa.

Además, el documento realiza un breve recorrido por la evolución que tuvo este proceso en Oportunidades a raíz tanto de las nuevas necesidades que se iban presentando, como de las recomendaciones que se realizaban producto de las múltiples evaluaciones.

En la primera etapa, la focalización del programa consistía en primer lugar de identificar las zonas de elevada marginación y después realizar una visita individualizada a cada hogar para realizar una encuesta con las características socio-económicas de esa familia. Por último, se realizaba una asamblea comunitaria en la que se presentaba una lista de las familias elegibles.

Las personas encuestadas desconocían los motivos de la encuesta y los costes eran cubiertos por el presupuesto federal destinado al programa.

En 2001 y 2002, con la ampliación de la cobertura a las zonas urbanas iniciaron nuevos retos y nuevos mecanismos de enfoque. El sistema de focalización debía ser homogéneo, para buscar dirigir los recursos a la población más pobre del país y no solo ya a la más pobre de las zonas atendidas; debía tener un criterio único y redistributivo que considerara que la intensidad de la pobreza es mayor en el ambiente rural y debía, así mismo, permitir la ampliación de cobertura en zonas rurales. En 2002 se establece el sistema único de puntajes con estas características y objetivos.

Como mencionábamos, Oportunidades utiliza dos ejes de focalización en dos etapas que se suceden: primero la focalización geográfica y luego la focalización a nivel de los hogares.

En el caso de la focalización geográfica, se identifican las zonas con mayor concentración de pobreza en el territorio. Se utiliza la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), sobre todo la proveniente del Censo General de Población y Vivienda, que se realiza cada en México cada cinco años.

Se genera así mismo un índice de marginación basado en siete criterios:

- Porcentaje de población analfabeta
- Porcentaje de viviendas sin agua
- Porcentaje de viviendas sin sistema de drenaje
- Porcentaje de viviendas sin electricidad
- Número promedio de ocupantes por habitación
- Porcentaje de viviendas con piso de tierra
- Porcentaje de población que trabaja en el sector primario

La focalización se apoya en la utilización de un Sistema de Información Geográfica (SIG). Las bases de datos que integran el sistema, contienen además la información de cartografía del INEGI, la disponibilidad de servicios de educación y salud, las telecomunicaciones disponibles, etcétera. Se combina esta información con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) realizada también por el INEGI y que permite el cálculo de la condición de pobreza con datos detallados de estos dos rubros.

Una vez que se ha estimado el nivel de pobreza, mediante un modelo multivariado se genera una clasificación de variables explicativas que busca asemejarse en la medida de lo posible a los resultados de la encuesta. Se combina esa información luego con la información geográfica y se intenta vincular ambas esferas, teniendo como resultado mapas con las manzanas que tienen hogares clasificados como pobres y también las manzanas con una mayor proporción de hogares en esa condición.

La focalización a nivel de hogares debe ser diferenciada en el caso del medio rural y el urbano, pues mientras en el primero el 75% de los hogares viven en pobreza, en las zonas urbanas este porcentaje llega solo a un 13%.

En las zonas rurales se realiza el mencionado proceso de búsqueda geográfica de concentración de pobreza, encuestas casa por casa y asamblea comunitaria con la publicación de resultados. En las zonas urbanas, se establecen módulos de atención en donde se aplica la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos (ENCASURB), que arroja al mismo tiempo la evaluación de la información socioeconómica a través de un sistema de puntajes multivariados. Las familias elegibles son visitadas para encuesta.

La focalización urbana basada en comunidad se da mediante un proceso de auto-focalización en el que las familias primero acuden a solicitar el apoyo y luego las características van filtrando a los potenciales beneficiarios. Estas técnicas reducen el trabajo de campo y los costes de incorporación de las familias.

Además, dada la naturaleza de Oportunidades, existe un método de re-certificación de las condiciones socioeconómicas de las familias, que debería hacerse cada tres años, y sin embargo suele ser muy laxo el programa en ese sentido. Quizá cuesta más el trámite que lo que de él se obtiene.

Para ahondar en el sistema de puntajes que establece la diferenciación entre las familias, Orozco y Hubert (2005, p. 11) nos describen brevemente en qué está basado y cómo funciona. Con base en la información de la ENIGH, se construye una clasificación unidimensional inicial que mide la pobreza con respecto al ingreso. En oportunidades se determina con el ingreso mensual per cápita comparado con el costo de la canasta básica.

Se utiliza un análisis discriminante, herramienta estadística que sirve para construir una regla de clasificación que determina la pertenencia de un individuo a un grupo a partir de sus características.

La clasificación inicial a partir del ingreso genera dos conjuntos de hogares con características homogéneas entre los individuos del mismo grupo y heterogéneas entre los individuos de distinto grupo. El individuo promedio para cada grupo refleja el perfil de todo el conjunto. Dicho perfil se define mediante un conjunto de variables entre las que se eligen aquellas que generen la mayor distancia entre grupos y la menor varianza intra-grupo (Orozco & Hubert, 2005, p. 29).

La distancia dentro de los grupos se calcula como la distancia promedio de los individuos al individuo promedio (centroide), mientras que la distancia entre los grupos se calcula como la distancia entre los individuos promedio. Dado que no todas las variables se miden bajo los mismos parámetros, el concepto de distancia se considera de manera relativa mediante una estandarización de las distancias.

Cabe mencionar que la Coordinación Nacional de Oportunidades estableció un mecanismo de atención y revisión de los casos que se reportan como errores de inclusión y exclusión. Con el paso del tiempo, fueron disminuyendo en gran medida por la expansión masiva del programa (SEDESOL, 2010).

4.1.2. La Evaluación de Oportunidades

El programa Oportunidades apuntó un acierto muy grande al establecer desde un inicio las condiciones para posteriores evaluaciones de impacto (Feinstein & Hernández, 2008).

Mediante un método de selección aleatoria se estableció un grupo de tratamiento y un grupo de control (Dubois, Janvry, & Sadoulet, 2011) (Levy, 2006), que serviría para posteriores análisis estadísticos. Se tomaron además mediciones antes y después de la implementación del programa, teniendo paneles de datos que permitían resultados más confiables.

Se considera que la óptica moderna de la evaluación, es integrarla como un proceso paralelo al diseño y no posterior. Diseñar la evaluación y evaluar el diseño, además de intentar siempre diseñar una política que sea evaluable, son tareas complicadas pero ineludibles por parte de los *policy makers*. No menos importancia tiene la meta-evaluación, es decir la “evaluación de la evaluación”, muy relevante en los impactos finales de cualquier estrategia (Parsons, 2007).

En el caso de Oportunidades, la información se fue haciendo pública y para dar credibilidad a las evaluaciones se conjuntó un grupo de investigadores y agencias tanto nacionales como extranjeras, como el *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) que fueron poco a poco realizando diversas mediciones de los impactos del programa, publicando los resultados y emitiendo recomendaciones (Runge, Senauer, Pardey, & Rosengrant, 2003).

En la actualidad y dada la facilidad para acceder a los datos del programa, han llegado más investigadores de lo que sus creadores hubieran imaginado (Levy, 2006).

Los programas de transferencias condicionadas en América Latina han sido sometidos a diferentes evaluaciones de impacto, para comprobar los cambios que a raíz del programa han operado en los beneficiarios.

A decir de Pablo Villatoro (2007; p.30), “algunas de estas evaluaciones destacan por su robustez metodológica, dado que emplearon procedimientos de asignación al azar y de control estadístico para asegurar la validez de las estimaciones”. El programa Oportunidades, además permitió triangular la información recogida con la resultante de los métodos cualitativos.

Acorde a la definición de Rossi y Freeman (1993, p. 215):

“Las evaluaciones de impacto se llevan a cabo para valorar si las intervenciones han tenido los efectos deseados o no. Este tipo de valoraciones no pueden realizarse con certeza, sino con diversos grados de verosimilitud [...] El objetivo básico de una evaluación de impacto es producir un cálculo de los “efectos netos” de una intervención, es decir, un cálculo del impacto de la intervención no contaminado por la influencia de otros procesos y sucesos que también podrían afectar el comportamiento o las condiciones en las que se ejecuta el programa social bajo evaluación.”

Y en la misma línea, Wayne Parsons (2007, p. 617) enumera los mecanismos para lograr una evaluación de impacto real y efectiva:

- Comparar un problema/situación/condición con el estado que presentaba antes de la intervención.
- Realizar experimentos que sometan a prueba el impacto de un programa en determinada área o grupo y compararlos con lo que ha sucedido en un área o grupo que no ha sido objeto de la intervención.
- Medir costos y compararlos con los beneficios que han resultado de una intervención.

-
- Usar modelos para entender y explicar qué ha sucedido como resultado de políticas previas.
 - Hacer enfoques cualitativos y sentenciosos para evaluar el éxito/fracaso de las políticas y los programas.
 - Comparar qué ha ocurrido con las metas u objetivos específicos de una política o programa.
 - Utilizar medidas de desempeño para evaluar el cumplimiento de metas u objetivos.

4.1.2.1. El experimento aleatorio: herramienta para evaluaciones de impacto del Programa Oportunidades

Al inicio del Programa, y aún bajo el nombre de PROGRESA, se llevó a cabo un experimento aleatorio con rigurosas técnicas de medición para que sirviera como herramienta de posteriores evaluaciones de impacto del programa. Aún la cobertura no se extendía y fue posible utilizar como contra-factual a familias que no eran beneficiarias del programa (Levy 2006; Yaschine & Orozco 2010).

El experimento aleatorio (De la O, 2013, p. 5) se llevó a cabo en siete estados donde el programa fue escalado por primera vez. Los estados eran Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. La selección de los estados corresponde en gran parte a las restricciones logísticas y financieras.

El proceso de selección de la muestra siguió de cerca el método de focalización de PROGRESA. El primer paso fue la selección de las aldeas elegibles para el programa basado en una medida de la pobreza creada con los datos del censo de 1990 y los datos del censo parcial de 1995. El índice de pobreza se dividió en cinco categorías que van desde muy baja a muy alta pobreza. Las localidades se considera que tienen un alto o muy alto grado de pobreza se consideraron prioritarias para incluirlas en el programa.

El segundo paso fue el resultado de las condicionalidades del programa. Esas localidades con acceso a la educación y servicios de salud (o con los caminos disponibles cuando los servicios no se encontraban en la misma comunidad) se consideraron elegibles. Además, se excluyeron las localidades con menos de 50 años o más de 2,500 habitantes.

Por último, el uso de software de Sistema de Información Geográfica (SIG), las localidades restantes se agrupan en función de la proximidad geográfica. Localidades aisladas fueron excluidas del proceso de selección.

La aleatorización se llevó a cabo a nivel de aldea. Familias en 320 aldeas fueron seleccionados al azar para recibir beneficios en septiembre de 1998, mientras que 186 aldeas fueron excluidos del programa hasta enero de 2000. Hubo un 60% de probabilidad de ser asignado al grupo de tratamiento temprano y un 40% de probabilidad de ser asignado al grupo de tratamiento tardío (Yaschine & Orozco, 2010).

En los pueblos asignados al tratamiento temprano, todos los hogares elegibles dentro de cada pueblo, identificado por la Encuesta de Caracterización Socio-económica del hogar (ENCASEH), se les ofreció la inscripción en Progresá. En los pueblos asignados al grupo de tratamiento tardío, ninguno de los hogares recibió los beneficios del programa hasta enero de 2000.

4.1.2.2. Algunas evaluaciones de Oportunidades

De las muchas evaluaciones realizadas al programa, quisiera describir en líneas breves cuatro que fueron paradigmáticas por su metodología y la relevancia de sus resultados, además de estar situadas en periodos de tiempo distintos, que nos permiten visualizar la evolución del programa y de las complicaciones y bondades que se fueron presentando en su evaluación. A la sazón, se trata de las siguientes:

- Evaluación de impacto del International Food Policy Research Institute (IFPRI) del año 2000
- Evaluación sobre impactos educativos realizada por Susan Parker en 2003
- Evaluación de impacto sobre los efectos de Oportunidades en la matriculación y aprovechamiento escolar de los alumnos, realizada por Dubois, Janvry, y Sadoulet en 2004 y revisada para 2011
- Evaluación externa de impacto al Programa Oportunidades 2006

a) Evaluación de impacto del IFPRI en el año 2000

El Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés), realizó una evaluación de impacto en el año 2000. Tomando como base el experimento aleatorio del que ya hemos hablado, se dio a la labor de estimar algunos de los impactos de Oportunidades (entonces llamado PROGRESA), en la población beneficiaria.

Es importante destacar que esta evaluación fue de las primeras evaluaciones internacionales para un programa de desarrollo social en México, lo que constituyó un salto enorme en términos de transparencia y credibilidad en beneficio de Oportunidades.

La evaluación estuvo basada en la información recolectada en siete de los primeros estados en las que inició la operación de Oportunidades, (Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz). Entre octubre de 1997 y noviembre de 1998, se entrevistó a un total de 24,000 familias de 506 localidades de estos estados. Así mismo, se realizaron grupos de enfoque y talleres en los que participaron beneficiarios, dirigentes locales, funcionarios de Oportunidades, personal de las clínicas de salud y maestros (IFPRI, 2000, p. 11).

El análisis inicial del impacto demostró que el Programa ha incrementado de manera significativa la inscripción a la escuela de niños y niñas, en particular de éstas últimas, y sobre todo, a nivel de secundaria.

Los resultados sugieren que, en promedio, los niños tendrán alrededor de 0.7 años adicionales de escolaridad gracias a ProgresA. Sin embargo este efecto puede aumentar si los niños tienen mayores posibilidades de continuar con sus estudios de nivel medio superior (IFPRI, 2000, p. 16).

Si se tiene en cuenta que mayores niveles de escolaridad se relacionan con mayores ingresos, las estimaciones sugieren que los ingresos a lo largo de la vida de estos niños serán 8 por ciento superiores gracias a los beneficios educativos recibidos por Progresá.

El IFPRI señaló que los niños beneficiarios de Oportunidades tienen una incidencia de enfermedades 12 por ciento menor como resultado de los beneficios del Programa, y los adultos registran un decremento de 19 por ciento en el número de días que se enferman o están incapacitados debido a enfermedades.

Y como lo vimos en líneas anteriores, el Programa tuvo impacto sobre el consumo de alimentos. Los beneficiarios reportan un mayor consumo de calorías y una dieta más balanceada, incluyendo más frutas, verduras y carnes.

En el área de capital social, el IFPRI reportó a tres años del inicio del programa en zonas rurales, que las mujeres tienen un mayor nivel de “empoderamiento”, un aumento de la confianza en sí mismas, así como el control de sus acciones y sobre los recursos familiares (IFPRI, 2000, p. 22).

Y como decíamos no se detectó que los adultos estuvieran trabajando menos debido a los beneficios monetarios, lo que puede significar que Oportunidades no crea dependencia de sus beneficios, que generen la reducción de los esfuerzos de autosuficiencia de cada individuo.

Para garantizar el apego científico y la fortaleza de la evaluación de impacto, el IFPRI tomó en cuenta las siguientes herramientas:

1) la asignación aleatoria de las localidades en un grupo de tratamiento y uno de control;

- 2) la recolección de observaciones repetidas de las familias y sus miembros, antes y después del inicio del Programa, y
- 3) las aproximaciones analíticas utilizadas para determinar si Progresá tiene impacto (IFPRI, 2000, p. 24).

Con la finalidad de establecer el impacto del programa se llevaron a cabo encuestas formales, entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, grupos de enfoque y talleres con las personas involucradas en el Programa, incluyendo beneficiarios, dirigentes y funcionarios locales, personal de nivel central de Progresá, médicos de las clínicas de salud, enfermeras y maestros (IFPRI, 2000, p. 25).

Al término de la evaluación, se realizaron las siguientes recomendaciones:

- Debido a que las tasas de retorno para quienes terminan la educación media superior son más altas que para quienes sólo terminan la secundaria, es necesario considerar la ampliación de los beneficios de Progresá hacia la educación media superior.
- Considerar la reorientación de los beneficios de primaria a secundaria, ya que el impacto sobre la inscripción es mucho mayor a nivel secundaria.
- Explorar la posibilidad de ligar la entrega de los beneficios al desempeño escolar (por ejemplo, otorgar bonos para motivar la terminación del ciclo escolar con éxito) y/o a otros programas como PROBECAT.
- Debido que el impacto del Programa es mayor para las niñas y existe evidencia de que las niñas se desempeñan mejor que los niños en la escuela, considerar igualar los beneficios de las becas para los niños y niñas a nivel secundaria.

Las mismas fueron tomadas en cuenta en la evolución del programa Oportunidades, como lo podemos apreciar en distintos capítulos del presente texto.

b) “Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior” de Susan W. Parker (2003)

El estudio es a menudo citado por diversos autores en referencia a la evaluación del Programa en el desempeño educativo. Fue realizado en 2003 por Susan Parker investigadora del CIDE, con datos recopilados de 1996 a 2003 sobre la matrícula de las escuelas y también sobre datos del alumnado.

“La metodología general utilizada para estimar el impacto de Oportunidades en la inscripción a la escuela consiste en analizar la inscripción a nivel de la escuela antes y después de la implementación del Programa. De acuerdo con las características de los estudiantes inscritos en cada escuela, las clasificamos como escuelas Oportunidades y escuelas no Oportunidades.

“Las escuelas Oportunidades son aquellas en las que había al menos un becario del programa Oportunidades en al menos uno de los años desde que se implementó el Programa. Las escuelas no Oportunidades son aquellas en las que no había ningún becario del Programa inscrito desde el inicio de Oportunidades. En este sentido, las escuelas no Oportunidades constituyen un grupo de referencia o control. Nuestros estimadores son de dobles diferencias, que comparan cambios en la inscripción a las escuelas Oportunidades a lo largo del tiempo con cambios en la inscripción a las escuelas no Oportunidades” (Parker S. , 2003, p. 15).

En este trabajo. los investigadores utilizaron dos bases de datos generales, que fueron obtenidas de funcionarios de la Dirección de Evaluación de Oportunidades.

En el análisis, primero se presenta una descripción gráfica de la inscripción a las escuelas Oportunidades y no Oportunidades. Después, se calculan estimadores de dobles diferencias, que proveen una estimación puntual de los impactos de Oportunidades.

Para este análisis, se utilizó al año de 1996 como año base y comparó el impacto entre 1997 y 2001 en zonas rurales y en zonas semi-urbanas. El análisis permite que el impacto varíe a lo largo del tiempo, y analizamos, por lo tanto, si éste ha aumentado o disminuido a lo largo del tiempo. En zonas urbanas, se utiliza al año de 2000 como año base y evalúa el impacto en 2001 (Parker S. , 2003, p. 17).

En esos años, Oportunidades ya mostraba un impacto en la matrícula de las secundarias rurales, creciendo en el tiempo y concentrado en las telesecundarias y secundarias generales, con impactos del 23.2 por ciento en el ciclo escolar 2001-2002. En zonas semi-urbanas, los impactos de Oportunidades en la matrícula implican un aumento de 6.5 por ciento para el ciclo 2001-2002. La inscripción en el primer grado de educación media superior ha aumentado en un 37.8 por ciento en zonas rurales y 6.4 por ciento en zonas urbanas.

En el nivel primaria, los efectos del programa encontrados sobre la inscripción son muy bajos. Se realizaron nuevas regresiones para el año escolar sucesivo, y dieron el mismo resultado. Esto se debe en general a que la inscripción en primaria era muy alta incluso antes de que empezara el programa Oportunidades (Parker S. , 2003, p. 26).

Alrededor del 14 por ciento de los niños y el 17.9 por ciento de las niñas que abandonaban tercero de primaria dejan de hacerlo como resultado de Oportunidades y alrededor del 16.5 por ciento de las niñas que antes abandonaban cuarto de primaria dejan de hacerlo también a raíz del Programa.

Sobre este tema de la reprobación y el abandono escolar, Susan Parker concluye que “Oportunidades parece tener un efecto en reducir tanto el abandono como la reprobación en zonas rurales”. Sin embargo, Boltvnik (2004) critica esta conclusión pues le parece inconsistente con la afirmación del poco impacto del programa en la matriculación de estudiantes.

Señala que la reprobación y el abandono son causas muy fuertes de que un estudiante no se inscriba en el siguiente ciclo, y de ser cierto que Oportunidades está teniendo un impacto en este sentido, tendría que notarse un efecto en la matriculación de los años sucesivos. Así pues, menciona que este estudio de Susan Parker tiene que estar experimentando alguna debilidad metodológica.

Por último Parker señala que sus resultados demuestran que, en lugar de un aumento considerable en el número de alumnos por maestro por el incremento en la inscripción a secundaria, esta relación se mantuvo constante en el tiempo.

Esto puede deberse a que el sistema educativo reaccionó aumentando el número de docentes. En el caso de bachillerato, sí se vio una diferencia en la proporción en detrimento de la calidad educativa, al ser menos profesores por número de alumnos.

c) Evaluación de impacto sobre los efectos de Oportunidades en la matriculación y aprovechamiento escolar de los alumnos, realizada por Dubois, Janvry, y Sadoulet.

Un trabajo muy interesante en evaluación de impacto es el realizado por Pierre Dubois, Alan de Janvry y Elisabeth Sadouet (2011). En él se estudian los efectos de las transferencias condicionales en relación con la inscripción en la escuela y el aprendizaje de los estudiantes beneficiarios.

Se exploraron los incentivos de acuerdo a las normas de operación, encontrando siempre un efecto positivo en todos los casos; un impacto benéfico en el tema de la asistencia a clases, aunque resultados mixtos en el tema de aprovechamiento escolar: impactos estadísticamente significativos positivos en el nivel primaria aunque negativos en el nivel secundaria, lo que los autores atribuyen a una consecuencia de los desincentivos (entonces existentes) del programa después del tercer año de secundaria, en que frenaba el apoyo y algunos preferían reprobar antes de perder el apoyo.

Dubois, Janvry, & Sadoulet (2011) desarrollaron un modelo dinámico de la demanda educativa que incorpora el sistema de becas de PROGRESA (Oportunidades), y mostraron cómo afecta no sólo a las decisiones de inscripción sino también el rendimiento en la escuela. Los investigadores consideraron al esfuerzo de aprendizaje como un elemento endógeno. El esfuerzo afecta al rendimiento, lo que influye en la deserción escolar y el nivel final de estudios terminados.

El modelo teórico muestra que las transferencias pueden tener efectos ya sea positivos o negativos sobre el rendimiento. El primer impacto para el programa de inscripción depende de la magnitud de la transferencia en relación con el costo de oportunidad del tiempo pasado en la escuela. El programa también puede aumentar el esfuerzo de aprendizaje de los niños, ya que quieren recibir transferencias futuras que aumentan con el grado (Dubois, Janvry, & Sadoulet, 2011, p. 12).

Utilizaron los datos del experimento aleatorio de PROGRESA para estimar empíricamente los efectos de la transferencia monetaria condicionada a los resultados discretos de mantenimiento escolar y el rendimiento (éxito o fracaso de un grado).

Construyeron un modelo de enseñanza dinámico que muestra cómo una transferencia condicional de efectivo afecta a la inscripción y el aprendizaje. Parten del supuesto que el objetivo de la toma de decisiones de los hogares es el de maximizar los ingresos neto esperado del niño. Encontraron que:

“El efecto marginal de las transferencias es positivo para las niñas en la escuela secundaria, con un aumento del 100 pesos en las transferencias que conducen a un aumento de 4.4% en la continuación escolar. En las estimaciones específicas del grado el efecto marginal de un cien pesos de transferencia sobre la continuación escolar es significativamente positivo para el primero año de la escuela secundaria con los medios de los efectos marginales de 4,7% para las mujeres y 5,2% para los niños, pero no para el último año de la escuela” (Dubois, Janvry, & Sadoulet, 2011, p. 26).

Esto sugiere que el aumento aún más de la transferencia en esta transición clave a la escuela secundaria podría inducir a algunos de los grupos restantes de estudiantes para continuar con su educación.

Oportunidades tiene un impacto positivo en el rendimiento en la escuela primaria, pero un efecto negativo en la escuela secundaria, mientras que cuenta a su vez con un impacto positivo sobre la continuación de estudios de todos los niveles. Esta constatación empírica sobre el desempeño es una posible consecuencia del efecto disuasorio propiciado por la terminación de los beneficios del programa a partir del tercer año de la escuela secundaria.

Según los autores, las transferencias en efectivo condicionadas a la asistencia escolar tuvieron éxito en la reducción de la deserción escolar pero tuvo un efecto negativo sobre repetición de curso. En el tercer año de la escuela secundaria, los estudiantes pueden optar por repetir el curso en lugar de perder la transferencia. Este efecto disuasivo podría también aumentar la repetición antes del último grado de elegibilidad a fin de aumentar el número de años que un estudiante se queda en el programa.

Este trabajo presentado por primera vez en 2004 y otros trabajos más, fueron tomados en cuenta en el rediseño posterior de Oportunidades (SEDESOL, 2007) y la inclusión de apoyos a nivel bachillerato, como muestra de la apertura a las recomendaciones que se comentó líneas arriba.

d) Evaluación externa de impacto al Programa Oportunidades 2006

La evaluación externa de impacto al programa Oportunidades realizada en 2006, resume en una serie de documentos, los resultados obtenidos por investigadores sobre los impactos del programa Oportunidades en las familias beneficiarias a través de herramientas de comparación con comunidades que han tenido una cobertura más limitada. Se busca así comparar condiciones en el antes y después del programa, así como en presencia o en ausencia del mismo. También se realizó en ese entonces, una evaluación cualitativa, cuyos resultados se integran al informe.

A continuación, y tomados del informe compilatorio (Cruz, Torre, & Velázquez, 2006), cito de manera breve los resultados obtenidos en abstracto, notas sobre la metodología y las recomendaciones que se le realizaron al programa.

Sus resultados se resumen de la siguiente manera:

ÁMBITO DE ACCIÓN	RESULTADOS
EDUCACIÓN	Oportunidades incrementa la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y de secundaria a media superior, particularmente para las mujeres. También reduce la reprobación y la deserción escolar, aumenta el logro educativo y genera una mayor disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares
SALUD	El Programa reduce las tasas de mortalidad materno-infantil, disminuye la morbilidad e incapacidad, aumenta la utilización de servicios públicos ambulatorios de salud y reduce la de los servicios privados. Esto último representa un menor gasto de bolsillo por este concepto para los beneficiarios
ALIMENTACIÓN	Oportunidades reduce la prevalencia de anemia y permite incrementar la estatura y peso de los niños en edades tempranas. El Programa mejora la dieta de los hogares al permitir que se compren alimentos de origen animal y al proporcionar complemento alimenticio a una gran parte de la población infantil

<p>ASPECTOS DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y DE GÉNERO</p>	<p>El Programa no incrementa significativamente la migración, no incrementa la violencia hacia las mujeres, ni parece deteriorar los vínculos comunitarios. Los beneficiarios dedican más recursos a necesidades esenciales, vivienda e inversión productiva</p>
<p>METAS, COSTOS UNITARIOS Y REGLAS DE OPERACIÓN</p>	<p>Oportunidades ha cumplido la meta de familias atendidas al dedicar sólo 2.5% de su presupuesto total a gasto administrativo. El 93,6% de los beneficiarios considera bueno el trato recibido por el personal del Programa</p>

Acercas de la metodología, la Evaluación externa de impacto 2006 al Programa Oportunidades señala que:

- La evaluación cuantitativa busca la representatividad estadística de los datos examinados en una muestra de la población. Se propone encontrar patrones sistemáticos en las características de interés que pueden ser capturados mediante variables numéricas.

-
- El componente cuantitativo se basa en datos de encuestas que siguen la evolución en el tiempo de un grupo de hogares incorporados y no incorporados al Programa. Los mismos hogares han sido entrevistados entre 1997 y 2003, para las zonas rurales, y entre 2002 y 2004, en las urbanas. Ocasionalmente, se usa información de estudios específicos, como en el área de nutrición.
 - Para el área rural se emplea como base de referencia la información de una encuesta aplicada antes del inicio de operaciones del Programa con el fin de identificar los hogares elegibles para incorporación, llamada Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares 1997 (Encaseh 1997).
 - La representatividad estadística de los grupos se alcanzó al seleccionar al azar 506 localidades en siete entidades federativas en donde inició operaciones el Programa, incluyendo 320 localidades incorporadas al mismo en 1997 (los hogares se incorporaron en 1998) y 186 localidades que fueron incorporadas cerca de dos años más tarde.
 - La Encel 2003 recolectó información adicional para evaluar otros aspectos del Programa, como cuestionarios de fecundidad, precios, y características de las escuelas y localidades; muestras de sangre; mediciones antropométricas; pruebas de desarrollo cognitivo para niños pequeños y de habilidades para adolescentes.
 - Este diseño de las encuestas rurales ha permitido la realización de evaluaciones del impacto del Programa sobre diversos aspectos a corto (a dos años de intervención) y mediano plazo (de 4 a 6 años de intervención).

Adicionalmente, emitió recomendaciones generales para un mayor impacto del Programa, en cada uno de los ámbitos:

A) Educación.

A.1 Dado que la reducción del tamaño de los grupos y la elevación del presupuesto por estudiante ha probado tener efectos positivos sobre la escolaridad, es conveniente considerar la reducción de la relación de alumnos por maestro y la elevación del presupuesto escolar como una forma de elevar el efecto del Programa.

A.2 Aunque los resultados cuantitativos sobre la acumulación de capital humano son claros, por ejemplo sobre matriculación y años de escolaridad, aún se conoce poco sobre la calidad de las habilidades adquiridas y sus determinantes.

B) Salud. Las recomendaciones en materia de salud se dirigen a reforzar la cobertura y la calidad de la atención primaria en relación con los temas tratados en la consulta.

B.1 Se recomienda la expansión del Programa para dar cobertura a toda la población necesitada.

B.2 Promover la interacción de Oportunidades con otros programas sociales para generar un mayor impacto en la población objetivo, en particular con el Seguro Popular de Salud

B.3 Finalmente, es importante generar nuevas intervenciones para atacar los problemas en los que se pudo documentar un avance insuficiente; es el caso del combate a las adicciones, en especial al tabaquismo en adolescentes y el alcoholismo y tabaquismo en adultos que ya son adictos.

C) Alimentación.

C.1 Plantear estrategias encaminadas a mejorar el estado de vitaminas y minerales de las mujeres; aunque no hay evidencia robusta del aumento de peso en mujeres embarazadas, se recomienda la entrega de un complemento sin aporte energético.

C.2 Fortalecer el componente educativo, con recomendaciones concretas que permitirían ayudar a las familias a mejorar sus decisiones en el consumo de los alimentos que componen una dieta balanceada. Específicamente a mejorar la alimentación de los niños en edad preescolar para asegurar que la dieta incluya los alimentos con el aporte adecuado de hierro y vitaminas, de esta manera se tendría un efecto en la prevalencia de anemia.

Una recomendación general de los compiladores es fortalecer el sistema integral de evaluación con parámetros que permitan la comparación referencial en indicadores específicos en el corto, mediano y largo plazo. En el caso de la educación y la salud, se debería profundizar el análisis de la oferta y calidad de los servicios educativos, además de ordenar los elementos ya existentes para facilitar la comparabilidad de resultados entre zonas y en el tiempo (Cruz, Torre, & Velázquez, 2006, p. 80).

Concluye que la evaluación de resultados muestra diversos impactos positivos de Oportunidades y ha permitido plantear diversas recomendaciones, algunas de las cuales han llevado ya a acciones específicas, como la reformulación de los complementos alimenticios y cambios en la edad de su administración, así como la reestructuración de las sesiones de promoción a la salud en talleres de autocuidado de la salud. Señalan la importancia de mantener el Programa, al considerar que aún están por darse sus mayores impactos y su efectividad podrá aumentar con la aplicación de las recomendaciones expuestas (Cruz, Torre, & Velázquez, 2006, p. 88).

4.1.2.3. ¿Cómo medir la pobreza?: Consejo Nacional de Evaluación y la medición multidimensional de la pobreza

Para los programas sociales focalizados, es vital saber quiénes son los pobres. Durante mucho tiempo, la pobreza tenía como método de medición solo un criterio unidimensional relacionado con el ingreso. Se le asoció con la falta de ingreso, haciendo a un lado las otras necesidades humanas y la dimensión territorial e histórica del problema. Se toma al ingreso como una aproximación del bienestar de los individuos, considerando al tiempo a la pobreza en un contexto individual. Un umbral o línea de pobreza determinado por el precio de alimentos de la canasta básica, mide y define quiénes son pobres y quiénes no.

No podemos reducir al hombre a su estómago. Sus necesidades van más allá y una aspiración a la vida digna exige una aproximación más compleja al fenómeno de la pobreza. Existe además debate en torno a la idea de si las cosas pueden ser monetizadas, olvidando los límites de los mercados y su naturaleza no universal. Hay satisfactores imposibles de trasladar a términos monetarios y ello es un punto clave al momento de discutir la pobreza.

Boltvnik (2010) trabaja sobre los principios a tomar en cuenta en una medición multidimensional de la pobreza:

“Los principios que analizo son: el de totalidad , que se inspira en la frase de Hegel: “la verdad es el todo” y que tiene varias vertientes. El principio de comparabilidad del bien-estar que argumenta que todos los indicadores (incluido el ingreso) son comparables sólo cuando se re-expresan en términos de bien-estar. El principio del bien-estar marginal decreciente , que retoma un principio original de la teoría neoclásica del consumidor.

“El principio del mínimo error , que asumiendo la inevitabilidad de errores en un ejercicio de esta naturaleza, define el camino que minimiza los errores como la mejor opción. Así mismo, pudiéramos incluir los de la pobreza como parte integrante del eje conceptual del nivel de vida, y el de la dignidad humana como criterio central en la definición de umbrales mínimos de satisfacción de las necesidades humanas”. (Boltvnik 2010, p 112)

Estos enfoques eran ya un pedimento latente de distintos académicos en México, en concreto para su aplicación en los distintos programas sociales.

A partir de las mediciones de pobreza del año 2010, se transforma la metodología típica del umbral de pobreza y el Consejo Nacional de Evaluación de la política social (CONEVAL) traza una nueva metodología para integrar los principios de la medición multidimensional de la pobreza.

Según Amartya Sen (1985) existen dos problemas que debe resolver una metodología de medición de la pobreza: el de identificación y el de agregación o medición. La solución al problema de la identificación pretende establecer los criterios que serán utilizados para determinar si una persona es pobre o no. El problema de la medición se resuelve al determinar la forma en que se agregarán las carencias de cada persona para crear una medida general de pobreza de una población.

De este modo, el CONEVAL se propuso establecer una metodología que no ha estado exenta de críticas, y que pretende determinar diferentes categorías de pobreza. Al respecto de la medición multidimensional de la pobreza, el CONEVAL establece que:

“Desde una perspectiva multidimensional, puede entenderse la pobreza como una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social, entre otros” (CONEVAL, 2012, p. 7).

Es interesante también señalar el aspecto geo-temporal de la pobreza. No se considera lo mismo en un tiempo que en otro, en una circunstancia y en un sitio distinto (Sánchez M. J., 2000).

En ese sentido, el documento de CONEVAL es claro:

“La pobreza es una experiencia específica, local y circunstancial (ONU, 2004), o como lo señala el estudio sobre las voces de los pobres, “...la pobreza se sufre a nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta” (CONEVAL 2010, P. 46)

El CONEVAL (2010) en su metodología para la medición de la pobreza multidimensional marca que un individuo se considera en pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el 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.

Se trazan así los indicadores de la incidencia de pobreza:

1. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.
2. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
3. Carencia por rezago educativo.
4. Carencia de acceso a los servicios de salud.
5. Carencia de acceso a la seguridad social.
6. Carencia por la calidad y espacios de la vivienda.
7. Carencia por servicios básicos en la vivienda.
8. Carencia de acceso a la alimentación.

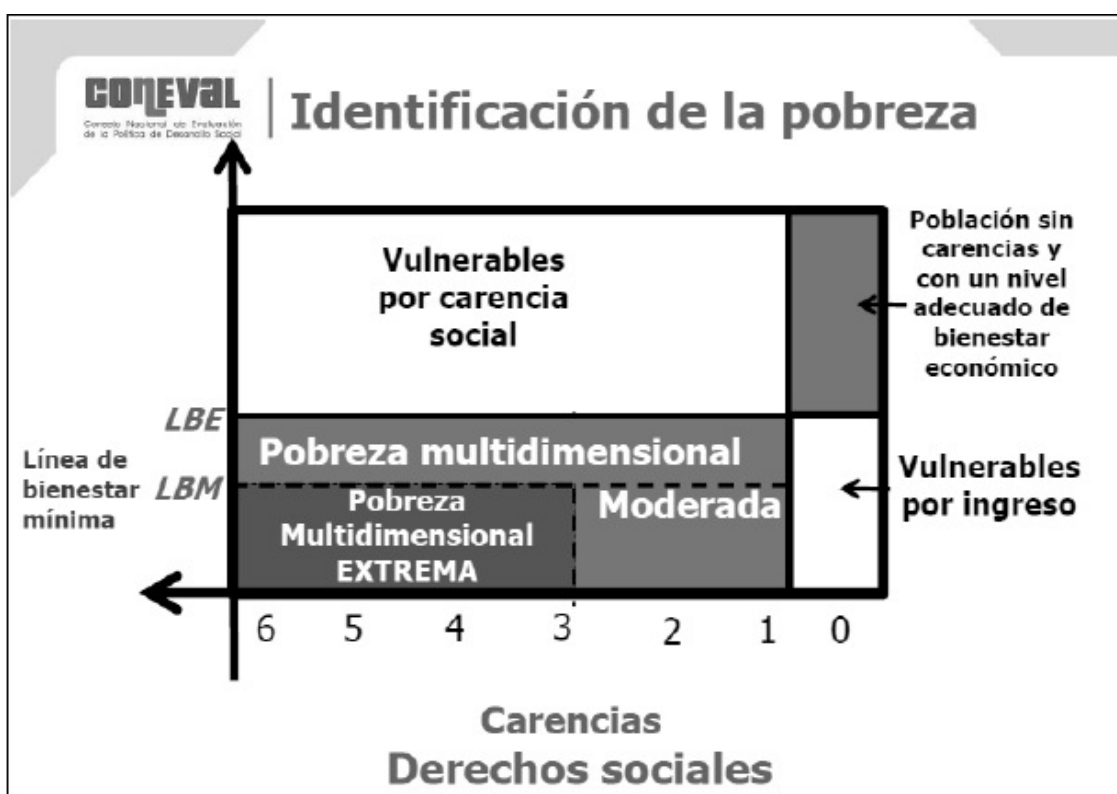
Y por ende tendremos distintas categorías, según la combinación de los elementos anteriores:

- Población con una o más carencias sociales.
- Población con tres o más carencias sociales.
- Población en pobreza multidimensional.

- Población en pobreza multidimensional extrema
- Población en pobreza multidimensional moderada.

La figura 4.1 nos delinea la manera en que interactúan los indicadores, estableciendo las categorías de pobreza de los individuos.

Figura 4.1 Identificación Multidimensional de la Pobreza. CONEVAL.



Fuente: Calderón, 2012.

Esta medición, como mencionábamos, tiene algunas críticas. Gerardo Esquivel (2011), en el artículo que le otorgó el Premio Nacional de Periodismo 2012, mencionaba que le parecía desafortunada la decisión de clasificar como pobre únicamente a aquellas personas que, de manera simultánea, tienen un nivel de ingresos por debajo de la línea de bienestar y que sufren de al menos una carencia en las otras dimensiones consideradas en el análisis (los llamados derechos sociales, a saber, educación, alimentación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos).

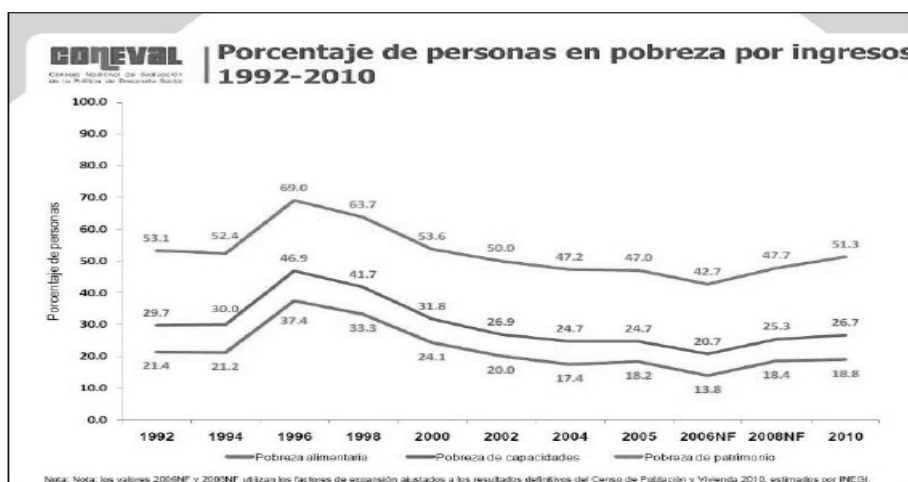
Nos dice, que a pesar de que se perciba un decrecimiento en el número de pobres desde 1992 a 2010 (gráfica 4.2), esto se debe a que la metodología terminó por suavizar los conceptos, lo cual le hace un flaco favor al problema, en lugar de profundizar en su estudio. Y agrega:

“En conjunto, tenemos un número de pobres extremos que fluctúa entre 11.7 (10.4% de la población) y 21.2 millones (18.8%), y un número total de pobres que fluctúa entre 52 (46.3%) y 57.7 millones (51.3%), dependiendo de la metodología utilizada. Además, de acuerdo a la discusión anterior, la metodología de la medición multidimensional de la pobreza parece subestimar de manera importante el número de pobres en el país, por lo que es muy probable que las verdaderas cifras de pobreza del país estén más cerca de la cota superior que de la inferior”. (Esquivel 2012, p. 2)

Aunado a ello, en la medición de la pobreza extrema, existe un problema quizá más grave, pues la necesidad de tener un ingreso inferior a la línea del bienestar, al tiempo que tres carencias de las señaladas, puede llegar al absurdo de excluir a una persona sin recursos y con hambre de esta consideración, lo cual es cuando menos de resaltar.

Con las mejoras susceptibles, la medición multidimensional de la pobreza integra algunas recomendaciones que se habían hecho en el tema y es un avance sustantivo a la visión de esta problemática. Impacta por supuesto al Programa Oportunidades, pues la mayoría de las carencias que se expresan como indicadores, son atendidas en su esfera de acción.

Gráfica 4.2. Porcentaje de personas en condiciones de pobreza por ingresos en México 1992-2010.



Fuente: Calderón, 2012.

Además la determinación de la inclusión, permanencia y avances en el tema de beneficiarios de esta política pública depende directamente de cómo se mida este fenómeno.

4.2. CRÍTICAS, RECOMENDACIONES Y RIESGOS

A pesar de los efectos positivos que se le atribuyen a Oportunidades en la provisión de servicios públicos y el combate a la pobreza en el corto plazo, aún es pronto para determinar sus efectos en el mediano y largo plazo. El primer dilema a resolver a decir de Villoro, y compartido con todos los programas CCT en funcionamiento es el existente entre la reducción de la pobreza en el corto y mediano plazo y el incremento del capital humano en el largo plazo. Esto se da porque en muchos casos, el ampliar la cobertura entre familias con menor grado de marginación vuelve menores los efectos en el programa y presenta rendimientos de eficiencia decrecientes, dado que muchos niños asistirían, por ejemplo, a la escuela aún sin el apoyo.

También, en Oportunidades se ha observado que en cuanto a la paliación de la deserción escolar en nivel primaria el techo de posibilidades era de por sí muy cercano. Incluso hay quien plantea la posibilidad de solo estimular con apoyos a partir del nivel secundaria, lo cual ha sido rebatido. Lo que sí genera consenso es el enfocar los apoyos en las transiciones críticas de los escolares, en especial la de primaria a secundaria y la de secundaria a bachillerato.

4.2.1. Críticas a la teoría del Capital Humano

Críticos de la teoría del capital humano, los hay en racimos. Botwinick (1993, p. 32) señala, por ejemplo, que es un intento de parte de economistas neoclásicos para ir ajustando sus herramientas a una realidad ajena a ellas, al tiempo que desarrollaban un “marco teórico de la elección, que básicamente hacía recaer la responsabilidad de las notorias desigualdades de la distribución del ingreso no en el sistema sino en las propias víctimas” (Botwinick, 1993, p. 33).

En el texto *Equal Opportunities for all?* (Ulrichs & Roelen, 2012) presentado como un análisis crítico del Programa Oportunidades, se señala que en un país como México, cuya movilidad social baja y altísima discriminación en las oportunidades de trabajo, la asunción de que acumular más capital humano lleva a mejores condiciones, es argumentalmente débil.

A decir de Martina Ulrichs (2012), un problema de los programas de transferencias basados en la teoría del capital humano es la propia teoría. La misma, señala, tiene un entendimiento individualista de la pobreza, que olvida la dimensión comunitaria y los efectos que ello tienen en la vulnerabilidad de las personas en situación de miseria.

Difícil es salir de la pobreza a través de destrezas y capacidades personales si el entorno institucional, de infraestructura y servicios, así como las condiciones del mercado de trabajo son desfavorables.

Los teóricos del capital humano, asumen la existencia de mecanismos que conducen al equilibrio en el mercado de trabajo, que no siempre se presentan en la realidad. Parten del supuesto del pleno empleo, el cual es lejano. Como señala Natalia Kruger (2007) la teoría “omite cuestiones centrales en una decisión inter-temporal como la incertidumbre, las expectativas o la imperfección en el mercado de capitales”.

Otros autores (Botwinick, 1993; Alonzo, 1996) advierten la enorme dificultad de parte de los dueños de los medios de producción para tener información precisa sobre el mencionado capital humano que diferenciaría la productividad marginal de los trabajadores, recurriendo a señales de mercado que a menudo pueden resultar erróneas.

A esto se le conoce como credencialismo: los certificados académicos que autorizan, legal y moralmente a una persona a ejercer una actividad y son utilizados como señal de mercado por parte de los empleadores, pudieran estarse concentrando en las manos de los que pueden pagarlo y no de los mejores.

Termina perdiéndose el significado por el significante y las clases altas elevan significativamente sus posibilidades de ser elegidos por los empleadores, de llevarse los mejores beneficios del mercado (aumentando la desigualdad), dada su mayor facilidad para obtener las mejores credenciales en el mercado.

Sin embargo, puede llegar a convertirse en algo no muy negativo, atendiendo el enfoque de José Ignacio Sánchez, que parte de esta situación para elaborar una justificación no redistributiva del derecho a la educación (Sánchez, 1992). Dados los elevados costes de transacción que representa para los empresarios el determinar quién entre los aspirantes a un puesto de trabajo es el más calificado, y por tanto con la capacidad de tener un impacto más significativo en la productividad marginal, las credenciales se vuelven un popular y menos costoso método diferenciador.

Cobran una importancia como señales de mercado y de su certeza dependerá la eficiencia de muchas decisiones en dicho mercado. El valor en la certeza de las mismas será más alto, cuanto más correspondan quienes las portan a los individuos mejor preparados.

Así, comenta Sánchez Macías que el acceso a educación gratuita de calidad no solo tiene un impacto redistributivo sino uno en la eficiencia del mercado derivado de mejorar la calidad de las credenciales que vienen a ser señales de productividad de bajo coste de transacción para los empleadores. Los certificados de estudios serían así no solo para quien pueda pagarlos sino para los mejor capacitados y por tanto más productivos.

A la teoría del capital humano se le critica, como señalábamos antes, la posible falacia de causalidad, derivada de que es posible que no sean las inversiones en educación o salud las que generen un incremento en el desarrollo, sino que los países desarrollados tiendan naturalmente a elevar la inversión en esos aspectos (Keely, 2007).

Considero en ese sentido que aún cuando se haga un debate sobre qué fue primero si la inversión en capital humano, o el desarrollo, existen evidencias empíricas para probar el impacto positivo de la misma en la mejora económica, por lo que la discusión no es tan relevante. (Cfr. (Becker, *Human Capital*, 1964) (Blaug, 1972) (Devereux, 2012; Runge, Senauer, Pardey, & Rosengrant, 2003) (Keely, 2007) (Zaid, 1979)).

Myrna Alonzo (1996, p.5) menciona como debilidad de la teoría el problema “de si la relación educación-ingreso es verdaderamente causal, y cuál es primero, o sea cuál es la variable independiente. Ambos pueden ser resultado de una misma causa, como la habilidad del individuo o su origen y situación socioeconómica” .

Por otra parte, como lo apunta Botwinick (1993), el hecho de que la mayor cualificación suponga un beneficio al salario, no es ni por mucho la situación típica. La eficiencia de las empresas puede jugar una mala pasada y castigar los salarios con miras a la supervivencia de la misma.

Marx señalaba que los trabajadores cualificados que están empleados por los capitales más atrasados pueden verse forzados aceptar tasas de salarios que están realmente por abajo de los salarios de los trabajadores no cualificados, que están empleados al mismo tiempo por los capitales más avanzados. (Botwinick, 1993:241).

Lo relevante, dice Botwinick, es la eficiencia del capital constante, y no la del trabajo.

El propio término “capital humano” ha sido motivo de discusión por la supuesta falta de sensibilidad que encarna al ver, según algunos, al ser humano como un bien de capital. Sin embargo, aceptar que el ser humano tiene en sí una fuente de capital (que en muchos casos es la única que posee) no creo que deba ser deshumanizante, ni desdignificante a pesar del roce que pueda tener el término. Eufemismos más, no cambiarían mucho la realidad, y el llamarlo distinto no mejora mucho el modelo de entendimiento.

Argumentos a favor y en contra siguen alimentando el debate sobre la teoría del capital humano, el cual es ajeno a los objetivos del presente trabajo¹². Sin embargo, es claro que por lo menos los beneficios automáticos de la acumulación de dicho capital, es poco frecuente en la realidad. De ahí, pensar que las transferencias en efectivo de Oportunidades y el cumplimiento de las condiciones de asistencia al médico, a la escuela y seguimiento de las instrucciones en lo tocante a la nutrición, por sí solas van a romper el ciclo vicioso de la pobreza sería una visión tan inocente como limitada.

Cierto es que en el corto plazo, los beneficiarios del programa ven un claro aumento en su calidad de vida, máxime porque los recursos destinados llegan a un sector de la población en que la situación que no podría ser mucho peor. Sin embargo, el objetivo de la política pública estriba en la generación de una capacidad autónoma de los individuos para salir de sus situación de pobreza y no precisar más el apoyo gubernamental.

¹² (Cfr. Botwinick, 1993; Schultz, 1960; Blaug, 1972).

Es aquí donde viene el problema. Ante la presencia de un crecimiento mínimo de la economía mexicana y el desarrollo de un mercado que no genera suficientes empleos bien remunerados, el incremento del llamado capital humano podría no derivar en una mejora para los trabajadores sino en un reemplazo de los ya existentes por parte de nuevos elementos que en realidad se encuentran sobre-calificados para realizar la actividad solicitada y representan poco impacto en el incremento de la productividad, de igual manera que las habilidades acumuladas les representan un cambio muy modesto en su nivel de renta (Esquivel, Lustig, & Scott, 2010).

4.2.2. Costes de transacción y localidades invisibles

No podemos dejar de lado el tema de los costes de transacción. Un programa así tiene costes diversos a la entrega de la transferencia. La logística de entrega, nómina de empleados, costes de auditoría y supervisión de cumplimiento, transparencia, el gasto en evaluaciones y demás, tienen que ser muy bien controlados si se aspira a una sostenibilidad medianamente real del programa. En el caso de los presupuestos destinados a la logística de entrega y evaluaciones, se considera que no rebasan aún el 2% del presupuesto (SEDESOL, 2008) y no son tema recurrente en las recomendaciones producto de las evaluaciones¹³, por lo que me gustaría concentrarme en los costes que tiene el programa para los beneficiarios.

¹³ Solo como reflexión y sin evidencia empírica concluyente, creo que no se puede descartar tampoco un problema de agencia que lleve a los evaluadores a minimizar el problema del coste de evaluación, y no mencionar mucho al respecto, al ser esa una clara fuente de beneficios.

En localidades de alta marginación, muchos esfuerzos cotidianos terminan siendo titánicos. El traslado es complicado y las obligaciones de asistencia a la clínica, o a la escuela, pueden ser muy onerosas y constituir una barrera de acceso adicional. “El costo, sobre todo si se considera la desatención de las obligaciones domésticas y laborales y la necesidad probable de trasladar los niños en la mayoría de las visitas, puede hacer poco atractivo el beneficio” (Boltvnik, 2004, p. 327).

Otro tema que poco aparece en las evaluaciones es el de las localidades invisibles. Estas comunidades son tan pequeñas y lejanas que se encuentran fuera incluso de los índices de marginación (Ulrichs & Roelen, 2012). El programa expresa tener una cobertura total (SEDESOL, 2007; Levy, 2007) y sin embargo estas localidades que viven en extrema pobreza y marginación quedan fuera de los beneficios.

Al respecto, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2010) señala que en efecto existen comunidades de este tipo y que están excluidas del programa. La razón es que al no tener acceso cercano a servicios de educación y salud y al ser poco factible el llevárselos hasta ahí, sería impensable que cumplieran con las responsabilidades del programa, por lo que en ese caso la estrategia de transferencias se desarrolla de manera asistencial a través de distintos programas operados directamente por la Secretaría.

4.2.3. El problema de focalizar

El hecho de que el paradigma de los programas de asistencia social desde la década de los noventa sea la focalización de los apoyos en quienes más los necesitan, no ha sido aceptada como una obviedad (Runge, Senauer, Pardey, & Rosengrant, 2003).

Estudios ilustran la ventaja en términos de progresividad y reducción de la desigualdad de rentas (Villatoro, 2007), al tiempo que se levantan voces críticas que dicen que la focalización genera divisiones en la comunidad y pérdida de la cohesión social, además del argumento de que es más elevado el tener errores de exclusión de beneficiarios, que filtraciones. ¿Existe tal disyuntiva entre reducción de desigualdad y ganancia de cohesión social? ¿Es más caro incluir erróneamente que excluir de más?

Boltvnik (2004) señala de manera crítica que la obligación de focalización parte de la base del estado visto como un ente subsidiario que solo actúa cuando el individuo no tiene los medios necesarios para hacer algo con su situación, lo que llama un “modelo liberal residual”, en contraposición a un estado benefactor. Señala, que todos los programas de combate a la pobreza tienen inevitablemente errores de tipo I y II, llamados errores de exclusión e inclusión.

Se excluyen individuos que deberían ser apoyados y se incluyen beneficiarios que no deberían estar en el programa (por sus características no calificarían como necesitados del apoyo). La focalización, trata de prevenir al máximo los errores de tipo II cometiendo en el intento más errores de tipo I, dado que los agentes focalizados son difíciles de identificar y además actúan para maximizar sus rendimientos, colocándose a propósito lo más cercanos posible a calificar dentro de los requerimientos para obtener beneficios (Sen, 2003).

Así, se habrá de tener en cuenta este *trade-off* al momento de decidirse por la focalización y saber que hay maneras de focalizar que producen distintos balances en este respecto.

El propio Boltvnik (2004) cita un estudio de la UNICEF que parte de la idea de que cuando se procura un nivel bajo de errores de inclusión, tienden a aumentar los errores de exclusión. Se realizaron en este caso estudios de subsidios universales con altos errores de inclusión y bajos de exclusión, con objetivo de mejorar la distribución del ingreso, valorando qué es más costoso entre los mencionados errores del tipo I y II.

Concluyeron que la focalización puede generar elevados costos de bienestar y eficiencia, por lo que la mejor manera de llegar al mayor número posible de pobres al tiempo que minimizar las filtraciones, estriba en recuperar una parte o la totalidad de derivados de la cobertura excesiva mediante diversas medidas impositivas directas e indirectas.

En este punto, me parece habría que reflexionar muy bien si el beneficio que se recupera en la menor inversión de dinero en la búsqueda de filtraciones es más elevado que el costo y las pérdidas de eficiencia de cobrar impuestos a los derivados de la cobertura excesiva, ya suponiendo que no sean altos los costes de transacción de saber cuáles son esos derivados.

Un reto muy grande en el tema de la focalización es el tema de la vulnerabilidad. Existen situaciones de vulnerabilidad que se relacionan más con el medio que rodea a las familias que con variables de ingreso. Muchas de las mediciones no alcanzan a reflejar, por ejemplo, la capacidad que tendría una familia de mantener su situación económica ante la llegada de un gasto inesperado o un choque exógeno.

En este sentido los instrumentos de recolección de información socioeconómica deben establecer mecanismos para adentrarse en este terreno y distinguir cuándo esto puede ser un caso particular o una situación generalizada de vulnerabilidad (Orozco & Hubert, 2005).

Dos problemas más explora Julio Boltvnik que a decir de él suelen acompañar a los programas focalizados. El primero es el grado muchas veces ominoso de las investigaciones para determinar a los beneficiarios, que puede llegar a tratar a la población potencialmente beneficiaria como criminales e invadir esferas de privacidad en el afán de evitar inclusiones no deseadas.

En segundo lugar, un problema de agencia caracterizado por la creación de pequeños potentados (médicos, enfermeras, profesores, entre otros) que deciden quién entra y quién no, además de quién permanece en los beneficios del mismo. Al respecto, existen procedimientos en el programa Oportunidades para denunciar ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cualquier irregularidad, aunque dado el perfil socio-cultural de los beneficiarios es de esperarse que las quejas sean menos de las que deberían.

El tema de la cohesión social es también importante en este sentido, aunque ha ido perdiendo relevancia en la medida en que la expansión del programa Oportunidades ha aumentado hasta cubrir prácticamente a toda la población que pudiera verse en situación de pobreza extrema. Sin embargo, y aunque es un tema que tenía relevancia en los primeros tres años del programa, me parece digno de mencionarlo con la mira puesta en la transposición que puede hacerse de esta política pública hacia otros países.

En una de las primeras evaluaciones, realizada por el CIESAS (Boltvnik, 2004), John Scott señalaba ya los costos en la cohesión social que tiene la focalización del programa. Se concluía que “vínculos de amalgamiento social” se iban fragmentando por la decisión externa de a qué hogares entregar los apoyos, además de generar desequilibrios en las formas de gobierno y liderazgo tradicional que no habían sido tomadas en consideración para la operación del programa.

Así mismo un estudio realizado en el año 2000, previo a la expansión de la cobertura del programa, revelaba que la gente de las aldeas en donde en un inicio la cobertura estaba más estrecha y focalizada, no entendía las diferencias que hacían los operadores del programa y en las encuestas existía la opinión generalizada de que “ahí todos son somos pobres” (Adato, 2004, p. 352), y por tanto no era extraño que existieran reportes de conflictos abiertos y sobre todo tensiones sociales a raíz de la focalización.

Solían expresar que “la comunidad no estaba bien” y que desearían que todos tuvieran el apoyo para que “todos estén bien” (Adato 2004). Como decíamos, estos conflictos se hicieron menos evidentes en la medida en que el programa se fue expandiendo y tomando en cuenta las recomendaciones que a este respecto se le hacían.

Al respecto Michelle Adato (2004), concluye que la focalización está bien para lugares donde la diferencia de riqueza es notoria, cuando la misma comunidad la reconoce. Sin embargo menciona que se ha de considerar que existen costes sociales y estimarlos al momento de evaluar el sistema y considerar alternativas. Al respecto recomendaciones como la focalización geográfica y la auto-focalización, fueron evolucionando el proceso de focalización de Oportunidades en los años que siguieron, como expliqué líneas arriba.

Otro tema son los costes de focalizar, dado que la evidencia empírica no señala una diferencia tan alta entre el focalizar y no los apoyos del programa, por lo que de ser muy elevados estos costes, podría convenir mejor una transferencia uniforme. No hay sin embargo información concluyente sobre este balance de costes y beneficios (Fiszbein & Schady, 2009).

4.2.4. Calidad y acceso equitativo a los servicios de educación y salud

Las bases teóricas del programa exponen la necesidad de promover la utilización de servicios públicos por parte las familias beneficiarias, a quienes previa focalización se consideró tenían una demanda insuficiente de los mismos. Sin embargo, numerosas evaluaciones presentan que el problema puede ser más de oferta que por el lado de la demanda (Villatoro, 2007).

Autores citados por el propio Villatoro coinciden en la falta de evidencia ex ante que compruebe que el tema de baja calidad educativa y deficiencias en salud y nutrición, se derivan de una insuficiencia de demanda.

Instalaciones insuficientes, servidores públicos escasos o faltos de preparación, falta de cobertura en diversas zonas geográficas, falta de seguimiento a los expedientes, discriminación en el acceso a los servicios y diversos problemas son desafíos que de superarse quizá terminen teniendo mucha mayor relevancia en cuanto a efectos que las transferencias condicionadas por sí mismas (Levy, 2007).

A pesar de las conclusiones de Parker (2003) que señala que las transferencias de efectivo son más eficaces para la asistencia escolar que el incidir por el lado de la demanda (construyendo más escuelas) el debate sigue abierto, y lo que es claro es que se ha de encontrar por lo menos un equilibrio correcto en ello.

Seguramente, existe un límite en los rendimientos sociales de la mejora y expansión de servicios de salud y educación, (delineado por la existencia de recursos escasos y la necesidad de priorizar su uso; también) aunque intuyo que estamos lejos del mismo y que las transferencias pueden tener impactos limitados ante la existencia de rezagos en estas materias.

En suma, si los servicios no son de calidad, los efectos de utilizarlos son mucho menores (incluso cercanos a cero). Invertir en el programa Oportunidades ha de ser una decisión que lleve de la mano el invertir en la calidad de los servicios de salud y educación prestados. Empero, en las condiciones actuales para algunos autores esto tiene un efecto curiosamente negativo en la productividad que exploraré en el capítulo dedicado a la alineación de incentivos de política social.

El programa Oportunidades, dice Ulrichs (2012), no da la suficiente atención a las causas estructurales de la pobreza y sí a las causas individuales, dejando a un lado que la desigualdad en el acceso a los servicios públicos es la fuente de mayor vulnerabilidad que tienen las comunidades. Nuevamente el argumento es que el problema es por el lado de la oferta y no por el de la demanda (Yunus, 2007).

4.2.5. Regresividad del resto del gasto público.

La eficiencia redistributiva de Oportunidades es un caso aislado entre los instrumentos del gobierno en materia de política redistributiva. El estudio de Esquivel, Lustig, y Scott (2010) señala que aunque el gasto del gobierno es indudablemente más favorable a los sectores más pobres en los últimos años, aún está lejos del objetivo de convertir al gasto redistributivo en un instrumento poderoso para reducir la inequidad.

Recomiendan en varios momentos del texto que el gobierno mexicano elimine las transferencias monetarias, subsidios y gastos regresivos, y mejore el acceso a la educación media y superior a las clases más pobres.

En 2006, tomando juntas las transferencias con los impuestos, hubo una reducción atribuible a ambas del 12.6 por ciento en el índice Gini. Sin embargo, a pesar de este progreso innegable, cuando todo el gasto redistributivo del gobierno se considera, - y no sólo la parte de las transferencias redistributivas capturado por el concepto de ingresos en las encuestas de hogares, que es, como se mencionó anteriormente, sólo el 5 por ciento del gasto total del gobierno redistributivo - el análisis demuestra que el 58 por ciento del gasto redistributivo del gobierno sigue siendo regresivo en términos absolutos.

Mientras que en países desarrollados, las transferencias del gobierno son capaces de reducir la desigualdad entre un 30 y 50 por ciento, en México el cambio es solo de un 9,3 por ciento. (Esquivel, Lustig, & Scott, 2010)

Los programas que provocan más regresividad, es decir, que empeoran la ya de por sí desigual distribución de riqueza en México son aquellos asociados con los subsidios a la agricultura y transferencias monetarias (así como subsidios) a los empleados de las empresas públicas (OECD, 2012). Otros programas son regresivos solo en términos absolutos como la educación universitaria. Aunque esto ha ido mejorando, el gasto en educación en México sigue siendo regresivo porque la cantidad de personas en el último quintil de pobreza que aprovechan sus beneficios es insignificante.

Para cambiar esta situación, el gobierno podría compensar no solo el coste de la matrícula a los estudiantes de muy escasos recursos, sino dar apoyos que compensen el coste de oportunidad tan alto que tienen. Esquivel, Lustig, & Scott, (2010) proponen programas de becas en asociación con la iniciativa privada. Además, el pésimo nivel de la educación básica y media que reciben los habitantes más pobres, les impide también ser capaces de enfrentar los retos que se les presentan al ingresar a la universidad. Incluso se considera que el gasto público en educación básica es progresivo, tristemente porque hasta ahí llegan los más pobres después de que los demás rechazan estas escuelas dado su bajo nivel académico.

4.2.6. Uso político-electoral

En México, los programas sociales han sido utilizados históricamente como fuente de capital político e incentivo tentador para la creación de redes clientelares que puedan servir de palanca en campañas electorales, así como en la operación de acciones de gobierno, legítimas o no tan legítimas.

Un programa de la magnitud presupuestaria de Oportunidades y dirigido a los sectores más pobres y quizá más vulnerables al clientelismo político-electoral, tiene que estar por demás blindado en su funcionamiento para no convertirse en una red de coacción para la participación política y partidista.

En las anteriormente citadas Reglas de Operación de Oportunidades (2013, p. 14), se establece que:

“en la operación y ejecución de los recursos federales y proyectos de este programa sujetos a las presentes Reglas de Operación, se deberán observar y atender las medidas que previamente a los procesos electorales federales, estatales y municipales, establezca la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia, necesarias para hacer efectiva la prohibición de que el Programa social se use con fines político-electorales” (Reglas de Operación PDHO, 2012).

La literatura que analiza el uso político-electoral en el programa Oportunidades se ha centrado en dos grandes temáticas: la distribución geográfica de los recursos económicos con fines electorales y la percepción de los beneficiarios sobre las prácticas de compra y coacción del voto.

El estudio realizado por Felipe Hevia (2010), titulado el “*Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales*” explora el caso concreto del programa Oportunidades y las tentaciones que existen de parte de los operadores para hacer un uso político del mismo.

Ya hablábamos de la existencia de dos intermediarios claves en el Programa Oportunidades: los enlaces municipales y las vocales del Comité de Promoción Comunitaria (CPC). A decir de Hevia, la posición de estos intermediarios emergentes, les permite hacer uso político-electoral del Programa, sin llegar a ser necesariamente una forma de clientelismo autoritario.

Una primera conclusión de su estudio es que las personas entrevistadas en diversas comunidades de Veracruz, coinciden en que la coacción del voto es cada vez menos utilizada en el Programa Oportunidades, en comparación con otros programas del presente y pasado. Incluso las denuncias son muy pocas y concentradas en las vocales del CPC.

Los funcionarios federales que realizan supervisiones, reciben pocas quejas de proselitismo y no hay denuncias hacia las típicas corporaciones de poder político local (como las confederaciones campesinas) usualmente interesados en utilizar programas sociales con fines políticos, por lo que el tema parece centrarse solo en los funcionarios creados por el Programa (Hevia, 2010, p. 122).

Felipe Hevia realiza un análisis tanto de los enlaces municipales, como de las vocales del los CPC. Sobre los primeros señala que eran designados en un principio por los ayuntamientos, luego las reglas de operación sobre su funcionamiento fueron cambiando mucho entre 2002 y 2007, hasta su definitiva desaparición en 2008 (Hevia, 2010).

Esto puede deberse a la posición clave y el mal manejo que muchos de ellos hacían de la misma. “Movilizaban información clave (días de entrega de apoyos y montos, facilidad para acceder a los trámites, etc.), y controlaban la posibilidad misma de acceder al Programa, puesto que la acción del enlace era vital en los procesos de densificación. Además, el enlace municipal movilizaba recursos clave hacia sus jefes: el presidente municipal y, por lo regular, el partido o facción política que apoyaba la administración municipal” (Hevia, 2010, p. 127).

Del enlace dependía el prestigio que el municipio tuviera ante los operadores del Programa (en el sentido de cooperar con el Programa para acceder a más recursos) y ante la población en general, en la idea de que gracias a las gestiones municipales del presidente y su enlace, más vecinos pudieron acceder al Programa.

Sin duda era un capital político importante, que en algunos municipios lo convertía en el tercer cargo máspreciado políticamente solo por debajo del secretario municipal y el tesorero. A menudo, el enlace municipal era dirigente de algún partido político al cual lo identificaban o se utilizaba como trampolín para el acceso a otros cargos públicos (Hevia, 2010).

En el caso de las vocales de los Comités de Promoción Comunitaria, Michelle Adato (2004, p. 352) señalaba que “no obstante la disposición de la mayor parte de las promotoras comunitarias a participar en Progresá, se han presentado algunos problemas motivados por las propias condiciones de su labor. en algunas ocasiones ellas solicitan cooperación económica de las titulares para sus gastos de traslado. en otros casos, han sido invitadas por diversos tipos de “líderes” para que participen en actividades políticas o sociales en su comunidad”. Y Felipe Hevia señala que la cooptación política a la que se enfrentan los comités no necesariamente es partidista sino que responde a la creación de cierto capital político dentro de la comunidad.

Existe una prohibición para las vocales de acceder a cargos municipales y locales en elecciones, y tampoco pueden pertenecer a los comités si hicieron algún tipo de campaña a favor de algún candidato. No existen estudios ni datos sobre la cantidad de vocales que han participado en cargos públicos, por lo que se desconoce la magnitud del fenómeno.

Aún así, coincido con las conclusiones tanto de Hevia (2010) como de Ana De la O (2013) en el sentido de que el salto cualitativo en la disminución del uso político de programas sociales visto en Oportunidades es bastante grande. Un programa que está definitivamente menos intermediado, manejado con razonable control y auditoría de las autoridades, con mecanismos de retroalimentación y una transparencia que provoca una sociedad vigilante, es clave en la consecución de este objetivo, además le otorga la legitimidad que requería el programa para permanecer en el tiempo. También las fuerzas políticas han decidido establecer una suerte de equilibrio óptimo de juegos en el que el respeto y cooperación de todos los jugadores redundan en el beneficio general.

Basado en datos del experimento aleatorio realizado por los evaluadores en el inicio del programa, la Profesora de Yale, Ana de la O (2013), realizó un estudio para detectar correlación entre la aplicación del Programa Oportunidades y las preferencias electorales de los beneficiarios. Los datos experimentales mostraban ya que el número de electores al principio del programa presenta aumentos sustanciales en la participación electoral y en la cuota de voto del PRI, partido gobernante antes de la elección presidencial de 2000.

El experimento realizado por De la O, también revela que el porcentaje de votos los partidos de oposición no se vieron afectados por el programa. Por lo tanto, la ventaja electoral generada por los CCT puede explicarse mejor por una movilización de personas beneficiarias hacia las urnas que por un mecanismo persuasivo.

Estos resultados son difíciles de conciliar con la idea de que los efectos electorales de los CCT son el resultado de los posibles problemas endógenos derivados de las amenazas de interrupción de programa o inscripción en el programa. En cambio, la evidencia en este artículo sugiere que los efectos de la movilización de los CCT son compatibles con la política del programa.

Basándose en el Panel de Estudio de México 2000, otros autores habían encontrado a que los encuestados inscritos en Progresá fueron 12% y 26% más propensos a votar por el candidato oficialista (PRI) que los candidatos derechistas y de izquierdas, respectivamente. Sin embargo, no se encuentra algún efecto cuantitativo sobre la participación electoral. Desde entonces, se dieron por hecho los efectos persuasivos de los programas de transferencias condicionadas de efectivo, lo cual no se corrobora en el caso de Oportunidades (De la O, 2013, p. 11).

En el estudio de Ana de la O, los resultados sugieren que el programa específico ha llevado a un aumento en el número de votantes y el porcentaje de votos que se realizan. Mientras que trabajos anteriores se centraban en los efectos persuasivos de los CCT, el artículo de Ana de la O, demuestra que los efectos pro-titulares de los CCT se explican principalmente por un mecanismo de movilización de personas que antes no votaban o lo hacían esporádicamente.

Los resultados corroboran que la correlación positiva encontrada en estudios anteriores entre la matrícula CCT y porcentaje de votos históricos sí es causalmente impulsada por el programa. Sin embargo, en este caso la ventaja electoral no se explica por la capacidad de las CCT para "ganar los corazones y las mentes de los partidarios de la oposición". Se explica porque Oportunidades fomenta el apoyo de los titulares mediante la movilización de los beneficiarios hacia las urnas, sin persuadir de votar por uno u otro candidato.

Por último, hay que señalar que De la O se refiere solo los efectos a corto plazo del programa. A largo plazo, nos dice, los efectos del programa pueden desaparecer una vez que se institucionaliza el programa y los beneficiarios observan que la alternancia de partidos no afecta sus beneficios de Oportunidades.

Esquivel, Lustig, y Scott (2010) atribuyen a la permeabilidad en Oportunidades de los asuntos político-electorales, la caída de su eficiencia de focalización, que para el año 2000 contaba con un 71 por ciento de los recursos para el quintil más pobre y ya para 2006 solo era un 55 por ciento.

4.2.7. Cohesión comunitaria y capital social

Este tema ha sido analizado por Mercedes González (2008), luego de los ya referidos estudios de Boltvnik (2004), Orozco & Hubert (2005), Soares, (2007) y Adato (2004), entre otras, que señalaban los costes ocultos de la focalización en la dinámica comunitaria y la posible gestación de divisiones sociales debido a la percepción de injusticia en los mecanismos de selección y la poca percepción de diferencias en cuanto a los niveles de pobreza en el programa.

González (2008) estudia los efectos de Oportunidades en el capital social, viendo al mismo tiempo los costos que tiene el diseño del mismo en las comunidades. Elementos como la reciprocidad, la confianza y demás recursos sociales que pueden beneficiar las relaciones de intercambio son importantes en la estructura económica y productiva de las comunidades porque pueden ayudar a compartir y eficientizar la consecución de recursos escasos como capital o información.

El concepto de capital social alude a la capacidad de los individuos de manejar recursos escasos en virtud de su membresía en redes de relaciones o estructuras sociales más amplias (González, 2008, p. 75).

En contextos de pobreza, la reciprocidad opera como motor que moviliza los recursos sociales y los convierte en recursos económicos. Discutir el concepto de capital social para el desarrollo y la instrumentación de programas de política social, dice González, exige incluir la dimensión de género. Las mujeres superan a los hombres en muchas expresiones de pobreza como el analfabetismo o la falta de empleos.

El Programa Oportunidades toma en cuenta esta dimensión y se basa en las mujeres para su operación a nivel familiar y comunitario, considerándolas “guardianas del bienestar de la familia y administradoras de los ingresos domésticos” (González, 2008, p. 79).

El capital social es presentado por Adato (2004) y González (2008), como parte de la solución para aliviar la pobreza y para el desarrollo comunitario. Aunque Oportunidades no prevé acciones específicas, el espíritu que lo orienta corre en esa línea.

Se han observado resultados mixtos en este rubro a raíz de la implementación del programa: por una parte, entre las mujeres que participan se ha generado un “capital social grupal” a través de las obligaciones y actividades directamente ligadas al funcionamiento del Programa; por otro lado hay presencia de ruptura de lazos y divisiones. Sin embargo, la permanencia de las relaciones de ayuda mutua e intercambio social, no ha variado prácticamente con el programa.

4.2.8. Transferencia permanente. ¿Hasta cuándo entregar el apoyo?

Oportunidades tiene como objetivo el incrementar las capacidades de los beneficiarios con miras a la superación de su estado de pobreza. Ergo, no se concibe como un esquema de transferencias permanentes, ni como un programa puramente asistencial. Se trata de que sea catalizador de cambios en las personas pobres, y que en un momento dejen de necesitar la ayuda. Pero, ¿cuándo?

Existe un amplio debate en torno a esta situación. Hasta ahora, son muy pocos los casos de familias que hayan dejado de pertenecer al programa por haber superado su condición de pobreza. Pablo Villatoro (2007; p.42) considera que antes de entrar a este punto se debe tener en cuenta la consistencia con el enfoque de protección social del país. Si se prioriza la equidad o se prioriza la eficiencia. En el primer caso, los límites a la permanencia de los beneficiarios van en contra del objetivo de asegurar un mínimo de ingreso a las familias, mientras que en el caso de la eficiencia, se intentará que las familias estén recibiendo el apoyo el tiempo exclusivamente necesario mientras solucionan su insuficiencia de ingreso.

No faltan argumentos a favor de retirar los apoyos en el momento en que se supere un umbral de pobreza, para evitar la dependencia, aunque una visión de mediano plazo diría que la vulnerabilidad a la que se enfrentan los egresados del programa, los pone en riesgo de caer nuevamente en situación de miseria. Un objetivo con visión a largo plazo podría ser el transferir hasta que se alcancen objetivos educativos, de nutrición y salud que aseguren un mínimo de fortaleza ante la vulnerabilidad de los individuos que recién superan las condiciones de miseria.

En las condiciones actuales de crecimiento de la economía mexicana (crecimiento del PIB promedio en 1.9% en la última década (OECD, 2011)), es iluso pensar que los alumnos que hoy cursan sus primeros grados bajo el apoyo del programa Oportunidades, dejarán de necesitar apoyos para terminar el bachillerato. Por la magnitud de los apoyos, la intensidad de la pobreza y la deficiencia de la calidad en los servicios públicos de salud y educación (sin mencionar un mercado de trabajo que no tiene el dinamismo ni las condiciones para ayudar a tanta gente a salir de la pobreza), es muy probable que el programa tenga aún mucho tramo de corte distributivo y sea difícil retirar los apoyos sin provocar vulnerabilidad en los beneficiarios.

En mi opinión, es clave generar indicadores e ir evaluando qué tanto llega a desincentivar a la fuerza de trabajo del hogar el seguir recibiendo los apoyos después de cierto tiempo, para poder estimar cuándo es el mejor momento de detener el suministro o modificarlo y evitar distorsiones al mercado de trabajo. Ahí puede estar la clave de cuándo dejar los apoyos.

4.2.9. Inserción al mercado laboral

El objetivo de aumentar las capacidades, tiene que ver con el supuesto de que es una buena inversión con dividendos relativos. Se cree que el capital humano tendrá un efecto no solo en la productividad general sino en la renta de los individuos. Se han realizado simulacros orientados a comprobar que eso pueda ser cierto, y para el caso de Oportunidades, se habla de un 8% de aumento de ganancias salariales entre los beneficiarios de las transferencias y servicios (Villatoro, 2007).

Esta proposición carece de cimientos empíricos sólidos, y parece partir de la premisa de una economía dinámica en la que la calificación de los trabajadores incide en los retornos salariales, que no es quizá el caso de México. El tema lo tratan Gerardo Esquivel y Nora Lustig (2010), en el texto *A decade of falling inequality in Mexico* antes mencionado.

Señalan que dado el magro crecimiento de la economía mexicana, los puestos de trabajo que se han venido generando no tienen un perfil de requerimientos específicos de calificación por parte de los trabajadores y aunque es sano para la productividad, es irrelevante la mejora de capacidades en los empleados al momento de determinar los salarios. Lejos de generarse nuevos empleos con más requerimientos de calificación, los trabajadores que van integrándose terminan casi siempre reemplazando a los trabajadores que ocupaban determinados espacios, haciendo nulo el supuesto de que mayor escolaridad redundaría en mejores salarios.

Incluso el argumento de que una mayor productividad ha de darse por efecto del programa y por la asistencia a clases, es endeble dados los resultados empíricos tan pobres en materia de aprendizaje (Villatoro, 2007), de parte de los beneficiarios, explicados anteriormente por efecto de la baja calidad del servicio público educativo.

En una reflexión comparativa interesante, Julio Boltvnik (2004) sostiene que en el periodo 1980-2000, la pobreza educativa disminuyó en un 60% mientras que la de ingresos aumentó en un 41%. Este dato, aunque tendría variables a considerar¹⁴ iría en el hilo de pensar que el incremento de capacidades no está necesariamente asociado al incremento de la renta.

¹⁴ Por ejemplo, si en el indicador pobreza educativa existe un sesgo de clase provocado por los avances educativos concentrados en sectores medio y superior, típicamente más alcanzables por estratos de renta alta de la población y que elevarían el promedio de años de estudio sin ser forzosamente en beneficio de las clases bajas.

Dice Boltvnik que “si Oportunidades se hubiese diseñado en 1980, habría perdido su apuesta central (...) lo que ocurre cuando aumentan los niveles educativos pero la economía no crece ni se moderniza y por tanto no se generan puestos de trabajo adicionales, y con mayores niveles de productividad, es que ante el exceso de solicitantes los empleadores elevan los requisitos educativos y cierran rangos de edad. Los mismos tipos de puestos de trabajo que antes realizaban personas sin educación los realizan ahora personas con más capacidades. Sirvientas con primaria completa, meseros con preparatoria...” (Boltvnik, 2004, p. 345).

Una conclusión que va en la línea de Boltvnik, del propio Levy (2007) y del presente trabajo es que un aumento en el capital humano debe acompañarse de otras condiciones estructurales para poder tener un efecto positivo en la renta de las personas.

4.2.10. Interacción con la diversidad presente en comunidades indígenas

El Programa Oportunidades ha sido diseñado para establecerse de manera homogénea en todo el país. Sin embargo, en un México étnicamente heterogéneo surgen problemas al querer aplicar la política pública de esta manera.

Aunque muy minoritarias, las comunidades indígenas se diferencian de las mestizas, principalmente en los llamados usos y costumbres, que constituyen un andamiaje de reglas e instituciones tradicionales que condiciona en buena medida la forma en que los indígenas se organizan política, social y religiosamente.

A partir de la década de los noventa y ante el miedo al levantamiento del EZLN, el gobierno mexicano comenzó diálogos y concesiones que derivaron en el reconocimiento de una poco clara autonomía para las comunidades indígenas. Los usos y costumbres de estos pueblos que normalmente se encuentran en zonas remotas del país, serían tomados en cuenta para coexistir en la medida de lo posible con la legislación aplicable en esa jurisdicción. El tema no es sencillo y no ha tenido soluciones eficientes, pero excede los límites del presente trabajo explorarlo.

Lo que me interesa es la relación e interacción que las formas y los usos y costumbres de las comunidades indígenas pueden tener con el Programa Oportunidades. Ya decíamos que prácticamente todas las comunidades indígenas del país están cubiertas por los beneficios de esta política pública, por lo que este no es un tema menor. De su correcto equilibrio depende buena parte del fracaso o el del éxito del programa en esas comunidades.

A este efecto, es interesante el estudio de Orozco & Hubert (2005) realizado en una comunidad indígena de Oaxaca, una entidad que por su situación de pobreza y multiculturalidad ha sido emblemática para el programa Oportunidades. En el texto se señalan diversos aspectos que podrían tomarse en cuenta en la interacción del Programa con las comunidades indígenas, sobre todo en el tema de la compatibilidad con sus usos y costumbres.

En el texto, definen como usos y costumbres:

“Se le denomina así a la organización jerárquica, civil, social, política y religiosa que, hasta el día de hoy, permanece en muchas de las comunidades indígenas ubicadas en algunos lugares de México.

También se le define como una “expresión indígena, colectiva, cultural y material, la cual impone compartir el idioma, la tierra, la asamblea masculina, el cargo, la fiesta y el tequio. Esta característica indígena está basada y expresada en el nivel comunitario, no delimitada por un idioma o un grupo étnico” (Orozco & Hubert, 2005, p. 71).

Estos usos y costumbres basan su organización en una serie de cargos jerárquicos que los habitantes de las comunidades indígenas cumplen sin retribución mayor que el prestigio y el reconocimiento de la comunidad (Rodríguez, 2008).

Hay que tener en cuenta que no siempre los valores de estos códigos coinciden con los nuestros. Por ejemplo, aunque Oportunidades busque el empoderamiento de la mujer, en una comunidad indígena es muy raro que las mismas sean parte de las asambleas de decisión.

En el estudio Orozco y Hubert (2005) encontraron dos resultados interesantes. El primero es la relativa independencia del Programa con el manejo de obligaciones e instituciones comunitarias, sobre todo a partir de 2008 con la desaparición de enlaces municipales.

Señalan que el impacto de Progresá ha sido mucho más en el consumo que en la dinámica social y de empoderamiento comunitaria y que por su efectivo diseño, se ha contaminado poco de la mala utilización típica de programas sociales en México.

Otro efecto interesante son las posibles sinergias y provisiones especiales que Oportunidades podría tener en el futuro en muchas comunidades.

Estudiando “la Guelaguetza” –un periodo del año dedicado al trabajo comunitario y fiestas religiosas en el estado de Oaxaca- coinciden en las posibles interacciones que Oportunidades podría tener en el desarrollo de esas poblaciones, tema que causa mucha controversia en la literatura por sus distintos riesgos (Levy 2006).

Hablan también en la línea de Ulrichs y Roelen (2012) de la necesidad de adaptar las provisiones y el modelo de apoyo a las costumbres y situaciones geopolíticas de las comunidades indígenas. Las barreras que poseen no son menores e impactan negativamente cualquier efecto positivo de Oportunidades.

En su evaluación Ulrichs y Roelen (2012) se centran en los problemas que tiene el programa Oportunidades, para alcanzar una verdadera igualdad de oportunidades en su aplicación con un enfoque especialmente centrado en las comunidades indígenas.

Señalan por ejemplo que el diseño del programa tiene una debilidad que llaman “una talla idéntica para todos”¹⁵, que no considera la marginación y la lejanía de ciertas comunidades, así como la enorme dificultad de algunas para acceder a vías de comunicación y así tener los servicios pretendidos.

Según los propios datos de SEDESOL (2010), siete de cada diez beneficiarios de Oportunidades viven en comunidades con una población menor a 2500 habitantes, la mayoría de ellas comunidades indígenas. Esto implicaría una diferenciación muy elevada en los costes de transacción que tienen los beneficiarios.

¹⁵ “One size fits all.”

Es claro que viviendo en una serranía o en una zona selvática, con acceso limitado a carreteras y transporte público, así como centros de enseñanza y hospitales, el costo de acercarse a recibir los servicios, cumplir las corresponsabilidades y trasladarse a recibir cada dos meses las ayudas, es muy elevado.

Los autores de este análisis crítico del programa Oportunidades proponen una diferenciación en las transferencias de efectivo que internalicen los distintos costes de transacción que tienen los diferentes beneficiarios, y así lograr un cumplimiento de objetivos que al tiempo abone al rompimiento de la desigualdad crónica que les afecta (Ulrichs & Roelen, 2012).

He de señalar que un factor en la política social mexicana que podría estar detrás de la no diferenciación, es el hecho que señala López-Velarde (2008), relativo a la estrategia del gobierno mexicano desde los años noventa para abatir la marginalización que intenta hacer que los habitantes de las comunidades menores a 2500 habitantes se integren progresivamente a las comunidades desarrolladas más cercanas, favoreciendo la prestación de servicios públicos y el desarrollo de la población que las habita.

Estar de acuerdo con esto o no, es una discusión que excede las pretensiones del presente trabajo, pero sin duda ha de considerarse como factor en el diseño de incentivos de Oportunidades.

El CONEVAL señaló en la evaluación externa de 2008 que uno de los principales obstáculos para alcanzar los objetivos del programa Oportunidades era la desigualdad en el acceso a los servicios de salud. Estudios previos ya señalaban que la tasa de supervivencia de individuos con acceso a servicios de salud en comunidades marginadas es significativamente menor a la de la población con el mismo acceso en comunidades urbanas (Ulrichs & Roelen, 2012).

Ulrichs y Roelen (2012), señalan también las muchas desventajas que presentan las comunidades indígenas en oposición a las otras comunidades marginadas que atiende el programa: dispersión geográfica, infraestructura pobre, y muy baja movilidad social, son solo algunas de ellas, y ello afecta enormemente pues el diseño de Oportunidades no prevee provisiones especiales para las comunidades con esta característica.

Además, el mercado laboral es discriminatorio con los indígenas, respecto del resto de la población (por ejemplo en el tema de las barreras idiomáticas) y quizá el programa debería apuntar estrategias al respecto con afán de lograr el objetivo final de inserción productiva en el mercado laboral.



5. LA OTRA MITAD DEL CAMINO: HACIA DELANTE O DE REGRESO.

El presente trabajo hace énfasis en que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tiene efectos muy positivos en las localidades beneficiarias, que sin embargo no pueden alcanzar por sí solos el objetivo final de romper la brecha intergeneracional de la pobreza. Para ello, se requieren condiciones macroeconómicas favorables, y sobre todo que la política de protección y seguridad social incentive el mejoramiento del mercado de trabajo y permita una inserción saludable de los beneficiarios a quienes el programa les ha promovido un crecimiento de capital humano.

Los primeros pasos están dados, y buena parte del camino se está recorriendo. Sin embargo, los próximos diez o quince años determinarán en qué sentido se transita, si hacia la consecución del gran objetivo inicial o en el sentido contrario al que se esperaba. Hay razones para argumentar en cualquiera de los dos sentidos.

5.1. Desafíos de Oportunidades

Además de los que se han mencionado en el transcurso del texto, me gustaría resaltar algunos desafíos a mediano plazo que presenta el Programa de desarrollo humano Oportunidades. Levy (2006) clasificó hace algún tiempo a algunos de ellos y me parece que no ha perdido vigencia, dado el periodo de tiempo que tardarán en resolverse, en caso de hacerlo.

Mencionaba dos grandes grupos: los desafíos endógenos y los exógenos. Los primeros eran: a) la coherencia y sostenibilidad del programa en el mediano plazo; b) la evaluación continua y; c) la estabilidad institucional.

Como desafío exógeno se menciona la instrumentación efectiva de una política social que alinee adecuadamente los incentivos para fomentar la inserción productiva posterior de los beneficiarios de Oportunidades, de la que hablaremos en el siguiente apartado.

Oportunidades es un programa ambicioso y cubre hoy a casi 25 millones de mexicanos en estado de pobreza, por lo que no es de sorprender los problemas que presenta y los retos a los que se enfrenta. Hay personas aún que podrían ser beneficiarios y no aprovechan al máximo el programa, sobre todo el caso de alumnos que por decisión, desconocimiento u otras circunstancias no se han matriculado como beneficiario de alguna beca. Las diferencias en los niveles de salud y educación entre los hogares que son beneficiarios y quienes no requerirían la ayuda aún son muy amplias, por lo que la parte asistencial parece tener todavía muchos años por delante.

Menciona Levy que el proceso de expansión del programa está completo. La cobertura deseada se acerca al tope de lo previsto, y sin embargo el problema está en otra parte: su sostenibilidad. No se trata de una cuestión presupuestaria, pues en ese sentido la legitimación que tiene el programa en la clase política es generalizada y parece tener seguras las partidas, incluso con perspectiva de crecimiento. Tampoco es un tema de capacidad operativa, que con el paso de los años aprovecha experiencias y economías de escala en su funcionamiento.

Se trata de un tema de coherencia (Levy 2006), de tener claros los objetivos del programa, sus alcances y limitaciones y la dinámica que ha venido funcionando y no ceder a la tentación de utilizarlo con fines alternativos. Amén de los fines clientelares electorales o corruptos, la tentación más grande pasa incluso por buenas intenciones, de las que bien dicen está empedrado el camino al infierno.

Oportunidades generó una dinámica paradigmática en la política social mexicana. Los objetivos comenzaron a ser medibles y evaluables, los incentivos al buen cumplimiento dieron frutos desde temprano y el seguimiento a las recomendaciones fue puliendo el programa.

Las herramientas de detección de pobreza, localización de hogares y comunidades marginadas, los medios para realizar las transferencias, las eficiencias organizativas y demás, generaron que en muchos sentidos se observe a Oportunidades no como un programa social sino como la estrategia social entera de la administración.

Esto es muy peligroso en muchos sentidos. Se le agrega presión al programa al aderezarle responsabilidades que originalmente no tenía, sin investigar si el desarrollo de las mismas tiene mejor futuro realizándose en el marco de un programa con otra lógica, que realizándose en cuerda separada.

Además pueden debilitarse los controles al tratar de abarcar más elementos y provocar que los operadores se sobrecarguen de trámites y prefieran convertirse en máquinas autómatas de completar formatos, más que en verdaderos supervisores.

Hay que tener mucho cuidado con hacer de Oportunidades la política social entera de un país. Sus objetivos, son específicos y no siempre puede ser intercambiables. Por ejemplo, hablábamos antes de la tensión existente en la acumulación de capital humano a futuro y la redistribución de riqueza en el presente.

Se observa que empíricamente (incluso intuitivamente) que si el objetivo primordial es la redistribución, los controles en las corresponsabilidades son menores que si se busca incentivar efectivamente la adquisición de hábitos, y responsabilidades que deriven en la mejora de destrezas y capacidades del individuo.

Oportunidades no tiene como objetivo hacer frente a una situación de pobreza coyuntural, provocada por choques típicos de una crisis económica (Levy 2006). Tiene una visión de combate a la pobreza estructural y de largo plazo, situación que puede ser distinta en otros países y en otros contextos, lo cual ha de advertirse claramente a efectos de no generar expectativas falsas sobre el programa ni ejercer presiones políticas para cambiar la estructura del programa ante una crisis de corto plazo. No es una estrategia para reducir la pobreza, sino un programa focalizado.

Para alcanzar el objetivo final, se necesita la contribución de otras iniciativas que integren una estrategia coherente, así como de un contexto de crecimiento económico sostenido.

Como apunta claramente Levy ,

“en ausencia de esas condiciones, incluso si el programa fuese totalmente exitoso y se mantuviese estrictamente enfocado en sus objetivos, la pobreza persistiría. Las familias pobres podrán tener una mejor alimentación y estar más sanas y mejor educadas, pero seguirán teniendo ingresos muy bajos y requerirán transferencias monetarias permanentes para mantener su nivel de vida” (Levy, 2007, p. 3).

Los gobiernos deben tener en cuenta que un programa de transferencias condicionadas de efectivo tiene limitaciones y aún cuando se busque aprovechar la mayor cantidad de sinergias y economías de escala, el combate a la pobreza debe partir de una estrategia general que enmarque acciones como Oportunidades y las combine con otros mecanismos de protección social.

Hacer de Oportunidades un motor de redistribución de riqueza a corto plazo, (por ejemplo, para enfrentar un choque exógeno de la economía) puede ir en detrimento de su dinámica y menguar los impactos que tendría en los beneficiarios. Sin contar con lo difícil que es dar marcha atrás a una decisión política que genera la percepción de derechos adquiridos en la población, así como los incentivos que se tienen electoralmente de no molestar a grupos de presión una vez que han acumulado poder bastante.

Algunos legisladores en esta línea de saturar al programa comenzaron hace años a sembrar la idea de generar pensiones mínimas a los trabajadores de las familias que reciben el apoyo de Oportunidades. Levy (2007) señala que puede no ser una buena idea, pues el impacto distorsionador tanto en los empleados y como en los empresarios posiblemente tendría efectos negativos, modificando la decisión de los trabajadores de integrarse al mercado laboral.

Sin duda, haría falta un estudio, pero más que modificar la dinámica del programa hace falta entender que una política social va mucho más allá y no tiene que comportarse de manera molecular sino integral. Los apoyos a las familias en pobreza siempre serán pocos, pero más vale que sean lo más efectivos posibles y con efecto a largo plazo, así como con una correcta interacción y alineación de incentivos en sus componentes.

También Santiago Levy señala que, “hay que entender claramente el doble papel que desempeña Oportunidades para reducir la pobreza: por un lado, a través de transferencias directas aumenta el ingreso presente de las familias que viven en la pobreza extrema, mientras que por el otro complementa, aunque no sustituye políticas adicionales encaminadas a aumentar su ingreso laboral futuro haciendo que las transferencias se tornen innecesarias (Levy, 2007, p. 2).

En México, ciertas adiciones al programa, como el caso del apoyo a los adultos mayores del programa “70 y más”, parecen oportunas mientras no cedan a la tentación de sobrecargar al programa Oportunidades con obligaciones que su andamiaje no le permita sostener.

Otro elemento a tomar en cuenta acerca del programa, es el que menciona recurrentemente Amartya Sen (2003) (y que podría generalizarse a cualquier programa de combate a la pobreza) acerca de que en el diseño, se contempla a los beneficiarios como *targets*, es decir objetos inmóviles que no reaccionan a los programas, o que lo hacen solo atendiendo a los incentivos que se les proponen.

Esta racionalidad limitada, y búsqueda de la maximización del beneficio personal provoca conductas distintas a las que se esperaría de ellos. En ambientes de extrema necesidad y hambre, la aparición de un alimento adicional, no siempre irá destinada a quien va dirigido ya sean los niños o la madre grávida o en lactancia, sino que hay un proceso de redistribución de los alimentos “basada en una lógica de reproducción en condiciones de aguda escasez, cuyas prioridades no tienen por qué coincidir con la lógica del programa” (Boltvnik, 2004, p. 326).

Un desafío grande para Oportunidades es también el que tiene que ver con la evaluación. Hasta ahora, y lo exploramos en capítulos anteriores, el trabajo de evaluación ha sido bueno, copioso, con investigación abundante y documentos críticos bastante numerosos. La cantidad de datos desagregados y paneles con las que cuenta el programa le han otorgado buena parte de su legitimidad como una política pública efectiva e incluso exportable. Esto no debe detenerse.

Se han de mejorar las técnicas de evaluación considerando la evolución en los criterios de medición multidimensional de la pobreza establecidos por CONEVAL, así como tomar en cuenta la vulnerabilidad y otras categorías que ante choques externos pueden revertir impactos positivos que el programa haya generado anteriormente (Boltvnik, Medición multidimensional de la pobreza, 2010).

Evaluar dentro de poco tiempo ya, el objetivo primigenio del programa: la ruptura con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la superación en términos de renta y calidad de vida para los beneficiarios del programa con respecto a sus padres (Boltvnik, Políticas Focalizadas de combate a la pobreza en México. Progresos/Oportunidades, 2004), midiendo siempre qué tanto es atribuible a los efectos del programa. En ello se tienen importantes retos metodológicos que enfrentar y el tener una base de datos sólida será la base para superarlos.

5.2. ¿Es posible romper la transmisión intergeneracional de la pobreza? Alineación de incentivos en política social

Un político razonable tendría que tener la mira puesta en dos ángulos. Primero, si la decisión de política pública que está tomando es tanto factible como inmejorable por otra más efectiva para los mismos objetivos. Segundo, la interacción entre los incentivos que se están generando a través de las acciones.

Contrario a la percepción extendida, los incentivos derivados de acciones de política pública no se comportan en una ruta acumulativa. No se van sumando y sumando, haciéndose más fuertes entre más sean. Interactúan de otro modo, con otra lógica que se debe conocer y estimar adecuadamente.

Un incentivo puede hacer que los efectos positivos de otro se vean neutralizados y hasta dar un resultado final negativo, así como puede darse el caso de que un incentivo potencialice el impacto positivo de otro. En esta lógica, no hay que dar por hecho que dos más dos sea cuatro, pues en la inmensa mayoría de las ocasiones resulta que dos más dos es tres o que uno más uno termina siendo cinco. A los incentivos no hay que sumarlos, hay que alinearlos para maximizar su rendimiento.

Aún cuando Oportunidades fuera exitoso en el cumplimiento de sus objetivos, si no existe una estrategia coherente de combate a la pobreza, los resultados no serán tan significativos como se pretende. Las familias tienen hoy mejores condiciones, pero su nivel de ingresos sigue siendo muy bajo.

Oportunidades está diseñado para tener un carácter transitorio. No aspira a acabar por sí solo la pobreza sino a mejorar las posibilidades de las familias beneficiarias de salir de la misma a través de su inserción efectiva en el mercado de trabajo.

El mejorar los ingresos en el futuro de los beneficiarios del programa es un proceso que involucra diversos actores y circunstancias que no dependen de Oportunidades. Depende de la expansión económica, el dinamismo del mercado de trabajo o la competitividad. Tampoco hay una vía única para obtener ingresos, sino que los trabajadores y empresas deciden en qué medida intercambiarán sus activos relevantes. La productividad es clave para lograr la salida de la pobreza y la política social tiene un grado de relevancia muy alto en su crecimiento.

Contrario a lo que muchos piensan, existen incentivos tanto en el mercado como en la dinámica de reglas de los programas sociales que pueden ser relevantes para las decisiones tanto de los empleados como de las empresas. Levy (2007) analiza por qué una política social como la mexicana, fragmentada y con incentivos no

alineados, provoca una decisión nociva de los trabajadores y empresas para relacionarse en informalidad, frenando así la productividad y desarrollo personal que pudieran tener de encontrarse en un esquema formal y de cobertura amplia en seguridad social.

Dice que la visión de Oportunidades tener trabajadores más sanos y educados, con empleos cada vez más productivos en el sector formal es hoy en México casi inalcanzable por dos razones. La primera tiene que ver con un problema de diseño y operación de la seguridad social, dado que aún en expansión económica sostenida de la economía, no todos los trabajadores podrían beneficiarse de ella, sino solo los que poseen una relación obrero-patronal.

Levy (2007), creador del Programa Oportunidades, intenta mostrar que los incentivos de la política social en México, no contribuyen a que los trabajadores pobres puedan acceder a la seguridad social (y vincula esto con la baja productividad de la que adolece México).

Oportunidades no sustituye a la Seguridad Social. Contribuye a que un mayor número de trabajadores puedan acceder a sus beneficios. Trabajadores cada vez más educados, con más destrezas y mejores niveles de salud, obtendrían empleos cada vez más productivos en el sector formal de la economía hasta lograr que todas las familias pobres tuvieran la protección y los beneficios de la seguridad social, elemento fundamental para reducir su vulnerabilidad y sacarlos de la pobreza.

En México, la política social se divide ineficientemente en seguridad social y en protección social. La primera es para quienes tienen una relación obrero-patronal y se atienen a la formalidad contractual. La segunda para quienes no (desempleados, trabajadores independientes, trabajadores en economía informal, etc.).

Aún de no existir la enorme evasión de esta obligación de parte de muchas empresas y trabajadores que se mantienen como asalariados informales, el conjunto de incentivos mal diseñados alrededor de la seguridad social en México, provocaría que muchos de los trabajadores consideren eficientes otros tipos de esquemas laborales en los que pueden obtener más ganancias si bien carecerán de seguridad social.

¿Por qué es esto un problema? El hecho de que se haya fragmentado la política social en México, y se considere un esquema primario de seguridad social para empleados asalariados con seguro de vida, riesgo de trabajo, cesantía y vejez, embarazo así como el servicio de guarderías y las pensiones; en tanto que para los que no están en ese esquema se aplique un mecanismo de protección social con coberturas mínimas, es problemático por el peso que termina ejerciendo en las relaciones laborales y luego en la productividad de la economía.

Dado que el sistema de seguridad social mexicano tiene abundantes incentivos a la informalidad y a la generación de empleos de baja productividad, el crecimiento se ve francamente limitado. No existe una alineación de objetivos, que permita el flujo de los trabajadores hacia la formalidad.

El costo de estar en seguridad social es alto. A pesar de que se dice tiene que estar pagado de manera tripartita por el estado, trabajadores y patrones, la teoría económica más básica nos señalará que cargará más quien mayor elasticidad-precio presente, ya sea del lado de la oferta o de la demanda. Habiendo la posibilidad de esquivar la seguridad social y sus altos costes, visiones a corto plazo tanto de trabajadores como de empleadores tendrán en sus manos si entrar o no al esquema.

Esto repercutirá forzosamente en los salarios, pues la ecuación de ambas partes varía hasta en un 30%, de estar o no estar inscrito en algún tipo de seguridad social del estado. Entre los trabajadores menor remunerados, la diferencia se vuelve estratosférica, aunque en todos los casos distorsiona las decisiones del mercado.

La alternativa es tener los mismos servicios en el mercado privado (muy recurrido por auto-empleados y pequeños empresarios) o quedarse en la desprotección. Para menguar los efectos corrosivos de no contar con mecanismo alguno de seguridad social, el estado mexicano fue creando programas dispersos que atendían a este sector de la población, bastante numeroso. Hoy en día, existen incentivos muy encontrados para hacer que el trabajador y el empleador, consideren la formalidad y el ingreso a la seguridad social.

Por un lado, los servicios y productos que ofrece el sistema mexicano de seguridad social, como pueden ser guardería, seguro de cesantía y vejez y seguro de embarazo no son atractivos a todos los trabajadores, por lo que no los valoran como un bien particular. Así mismo la cotización de la jubilación es larga, burocratizada y poco atractiva, y no existe un seguro de desempleo que brindara seguridad ante choques externos económicos.

Peor aún, al incrementar los servicios en los sistemas de protección social, muchos trabajadores han decidido no acogerse al esquema primario y quedarse en la “indefensión” que cada vez se parece más a lo que ofrecería el sistema de seguridad social. Asistir a un hospital del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es en muchos casos, lo mismo que ir a uno del Seguro Popular, por lo que disminuye aún más el valor que tendría insertarse en el esquema mencionado.

Estas y más cuestiones son un golpe directo a la productividad de la economía y por ende al objetivo último de Oportunidades de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Dice que de mantenerse estas incoherencias, el tan ansiado paso a la salida de la pobreza de los beneficiarios de Oportunidades seguirá siendo lejano y el programa se convertirá en uno de transferencias permanentes.

Sin embargo, este argumento que llevaría a decir que mayor gasto en protección social tiende a disminuir la productividad, ha sido rebatido puntualmente por Esquivel y Díaz-Ordaz (2008). En primer término atacan la premisa esgrimida por Levy (2007) de que la participación de los trabajadores en el sector informal es resultado de una elección óptima, voluntaria tomada por los agentes, que buscan maximizar sus beneficios en un mercado competitivo. Para ellos, según esa lógica, el sector formal contiene rigideces regulatorias y obligaciones fiscales que no compensan el beneficio de pertenecer a él.

Levy (2008) señala que por ende, la política social se vuelve en México un aliciente a la informalidad, pues distorsiona los incentivos y provoca un bono salarial y de beneficios para muchos trabajadores que optarán por el sector informal.

Mientras tanto Esquivel y Ordaz Díaz (2008) aducen que, la evidencia empírica se mueve en sentido contrario. En lugar de un proceso de “escape” o huida voluntaria, se trata de un proceso de “exclusión” en el que las imperfecciones de un mercado no competitivo dan lugar a un racionamiento de la oferta laboral.

Mediante análisis empírico de los años 1998-2007, Esquivel y Ordaz Díaz (2008) concluyen que la política social no aumenta la informalidad. Encontraron que

aunque el gasto en protección social aumentó en un 110% durante el periodo y el gasto en seguridad social solo 40% (el primero de 1,1 a 1,7 en porcentaje del PIB y el segundo manteniéndose constante en 0,6%) no se cumplen las condiciones para soportar las afirmaciones de Levy:

- 1) Que la informalidad hubiera crecido en los años del periodo analizado y,
- 2) Que existiera un bono salarial en la informalidad que la presentara más atractiva económicamente que el sector contrario.

El argumento de Levy (2008) dicen los detractores, está basado en condiciones que en México no son tan claras o no existen como la suposición de que el mercado de trabajo es competitivo y de que los trabajadores se pueden mover libremente entre un sector y otro de la economía.

A pesar del aumento de recursos en protección social, registrado en el periodo de análisis (mucho mayor que el aumento en seguridad social) la tasa de trabajadores en informalidad se mantiene bastante estable independientemente de la definición que se haga de ella. Incluso, registran en sus modelos un bono salarial dentro del sector formal, hipótesis contraria a la de Santiago Levy (2007).

Así, el debate sobre la relación entre la informalidad y la productividad sigue abierto y será clave determinar el rumbo y posibilidades del rompimiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades intenta lograr durante los próximos años.

5.3. La cruzada contra el hambre: ¿un paso atrás?

A partir de la nueva administración de Enrique Peña Nieto, se determinó iniciar una política pública llamada <Cruzada contra el hambre> con el objetivo de acabar con la pobreza alimentaria en las zonas marginadas del país. Se trata de una estrategia que intenta coordinar diversas secretarías y programas del gobierno, así como de la iniciativa privada para lograr una súbita disminución de la pobreza alimentaria, hasta cifras cercanas a cero.

La misma difiere del programa Oportunidades en que su objetivo es a corto plazo y con énfasis asistencial: acabar con el hambre. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la seguridad alimentaria es el acceso en todo momento a comida suficiente para poder tener una vida activa y saludable.

Las causas del hambre son diversas y su tratamiento no es ni unívoco ni sencillo. Requiere una coordinación de programas sociales y medidas específicas para cada una de las causas, tanto las relacionadas con el ingreso de las familias como aquellas que tienen que ver con la producción y el abasto de alimentos a las comunidades.

La Cruzada contra el Hambre se compone de una serie de acciones basadas primordialmente en la entrega de transferencias en especie en alianza con el sector privado, así como programas de concientización social, lo cual parece más un regreso al pasado que un avance en el futuro.

Hemos visto el salto cualitativo que significó en muchos sentidos el Programa Oportunidades y este trabajo es defensor de los avances en herramientas y enfoques sociales que se lograron en México y permitieron cambios certeros en la disminución de la pobreza. Los errores del pasado, que han costado recursos económicos y sobre todo pérdida de tiempo, parecen estarse repitiendo.

Azuara (2013) establece en un documento crítico las principales preocupaciones en torno a este giro en la política social del gobierno federal mexicano a partir de la transición a la nueva administración del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2012.

Comienza señalando que el hecho de que este programa se haya implementado de manera similar en Brasil, no es en modo alguno una prueba de su eficiencia, por el contrario, ni siquiera se tiene evidencia ni evaluación del impacto que esta estrategia ha tenido en ese país.

Por otra parte, volver al sistema de subsidios es una opción muy riesgosa. Se ha demostrado su regresividad pues termina siendo destinado al público general más que focalizarlo en los más pobres. El riesgo clientelar es altísimo, al igual que con los programas intermediados de entrega de alimentos (Azuara 2013).

La cruzada contra el hambre, entre sus estrategias señala la creación de Comités de participación comunitaria, aunque no aclara cómo conformarlos de la manera óptima, qué ventaja representa para los participantes, como blindarlo del proceso político y muchas cosas más.

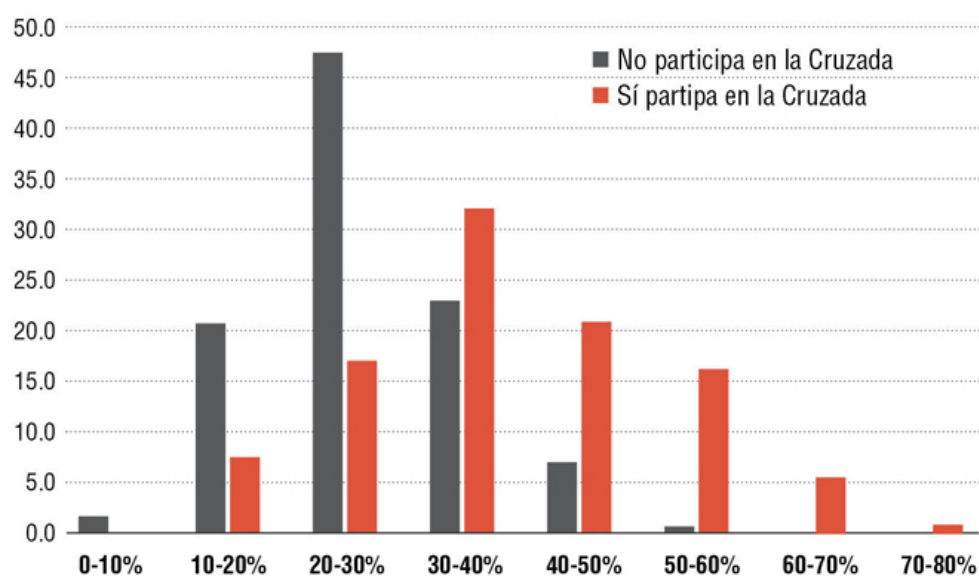
Sobre este último punto, la imagen que da esta política pública no parece ser la de neutralidad electoral. La intuición más elemental diría que el programa debería focalizarse en las comunidades más desfavorecidas, sin embargo un estudio interesante presentado por Azuara (2013), demuestran con datos empíricos y modelos de regresión cómo en realidad la probabilidad de ser elegido como comunidad beneficiada aumenta hasta en un 76% si el municipio tenía proceso electoral en ese año, que si no.

El colectivo Democracia Deliberada (2013), ha señalado no cuenta con la suficiente transparencia “sobre cómo se eligió a la población objetivo; el diseño del programa se presta para que su implementación dependa de criterios políticos; las evaluaciones a varios de los programas incluidos como parte de la cruzada los muestran como poco efectivos; otros ni siquiera han sido evaluados”, mencionan estos académicos y especialistas, por lo que consideran que se trata más de una propaganda mediática que de una solución de raíz al problema.

Gerardo Esquivel (2013), por su parte señala que a pesar de que el gobierno federal menciona haber utilizado información de CONEVAL, la selección de beneficiarios parece tener un alto componente discrecional, como se muestra en la gráfica 5.1. En ella se muestra que dentro de los municipios que sí participan en la cruzada, casi 25% de ellos presentan niveles de carencia alimentaria relativamente bajos (inferiores al 30% de la población municipal). Por otra parte, casi 30% de los municipios que no participan en la cruzada presentan niveles de carencia alimentaria por encima del 30% de su población.

Forma parte de las múltiples contradicciones del gasto público mexicano que hemos señalado durante el texto y pone en riesgo nuevamente la permanencia y correcta operación de los programas que han demostrado ser, por lo menos, efectivos.

Gráfica 5.1 Distribución de los municipios de acuerdo a su grado de carencia alimentaria y su participación en la cruzada contra el hambre.



Fuente: Esquivel 2012.

Así, a reserva de una grata sorpresa, parece que este gobierno montará en paralelo al Programa Oportunidades una estructura añeja y que pocos resultados ha dado en el pasado reciente. No existen atajos ni remedios mágicos para acabar con la pobreza. Oportunidades había entendido esto de manera interesante. La cruzada contra el hambre, no.

5.4. Alternativas de evaluación

Uno de los retos a mediano plazo de la evaluación es el constatar que el programa cumplió su objetivo primigenio de romper la brecha intergeneracional de la pobreza. Para ello, tendrán que diseñarse buenas metodologías, además de conservar el hábito de la recopilación de datos y paneles que muestren la evolución temporal. Una propuesta de Boltvnik (2004) fue seguir la pista a los ex becarios y verificar si superan el nivel de vida de sus padres y el umbral de pobreza, y si lo hacen gracias al mayor nivel educativo que el programa les permitió.

Sin duda, otro reto del programa es el dar más importancia a la evaluación de resultados intermedios (mejor educación, mejor nutrición, mejor salud) que a la de los medios usados (más asistencia escolar, más consumo, más vacunación), pues se debe descartar la tesis de que no exista vinculación entre la mejora de estos indicadores y la mejora del capital humano, bien sea por que no la haya de suyo o porque los servicios prestados tienen un déficit de calidad que los hace casi irrelevantes.

Dos complicaciones, sin embargo se han presentado con el transcurso del tiempo para realizar las evaluaciones de impacto (Levy, 2006). La primera es la expansión de la cobertura del programa y la pérdida de los grupos de control, por integrarlos a las transferencias condicionadas. Ya no se parte de un contraste entre los beneficiarios y los que no han recibido beneficios, sino entre los que lo hicieron antes y después, con las consecuentes variables que han de considerarse y la dificultad de estimarlas.

Un segundo problema pasa por la interacción entre los medios de focalización y la asignación aleatoria. La oportunidad que se tuvo de elegir aleatoriamente a los grupos de tratamiento y control en comunidades rurales, fue imposible cuando la expansión urbana. Se optó por establecer un esquema de auto focalización y tomar como grupo de control a aquellas familias que no se candidatearan a las ayudas (Levy, 2006). Los sesgos endógenos que se habían minimizado mediante la aleatorización de la selección grupal de tratamiento y control, recuperan significación pues era altamente probable que las circunstancias por las que una familia no participa tengan relevancia en el *output* de los resultados.

Situaciones como extrema marginación, analfabetismo, prejuicios culturales o cualquier elemento que interactúe con la participación en Oportunidades, es ya de suyo un sesgo amplio que elimina la igualdad relativa de circunstancias que daba la aleatorización, en la que el grupo de tratamiento podía intercambiarse indiferentemente con el de control, como lo marcaría el canon.



CONCLUSIONES

Este texto pretende generar un panorama sobre los avances, obstáculos, las dudas y las dificultades de aplicación de un programa de transferencias condicionadas de efectivo, en su búsqueda por romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, aterrizado en un estudio de caso concreto: el Programa Oportunidades, de México. Múltiples reflexiones pueden recogerse y servir para estudios del mismo y aplicaciones posteriores en otras latitudes, así como para debatir principios teóricos sobre las transferencias de efectivo condicionadas.

Ubico como primer tema *la legitimidad de una política pública* como ésta, en un contexto como en el que fue aplicada. Me sorprendió siempre este detalle, dada la polarización política de México, y dado que una legitimación así, tiene que ser otorgada más que por la ética o el derecho, por acuerdo tácito de los jugadores políticos encargados aplicarla. Oportunidades, el programa de transferencias condicionadas de efectivo en México, necesitaba el aval de distintas fuerzas políticas y gobiernos que lo mantuvieran a través de sexenios acorde a una esencial visión de largo plazo. Los incentivos debían ser los correctos.

Veamos cómo lo hicieron. De entrada, implicaba un esfuerzo cuidadoso en el diseño y la implementación, que garantizara condiciones de control lo más alejadas posibles de la tentación natural de maximización de beneficios de los agentes intermediarios implicados. No podía convertirse en un asistencialismo electorero, ni en mecanismo de control para grupos de presión, o en una máquina partidista, tampoco una flor que al día (o sexenio) siguiente, se marchitara. Y en buena medida lo logró.

Tres razones son principalmente las que se atribuyen al éxito y por ello la legitimidad de diversas fuerzas políticas, hacia el programa Oportunidades. ***La primera es la evaluación.*** La recopilación minuciosa de información, que ha sido almacenada, detallada, otorgada al público de manera transparente, y utilizada para distintos evaluaciones externas a lo largo de los años, ha sido un poderoso legitimador que ha dado certeza a la cooperación de distintos agentes con el programa.

Los datos, así como los mismos beneficiarios, han manifestado en múltiples ejercicios estadísticos la diferencia positiva entre Oportunidades y los programas que existían pasado, así como entre este programa y otros actuales de asistencia social. El uso distorsionado de Oportunidades tiene solo experiencias aisladas y ***ha disminuido progresivamente por seguir el gobierno las recomendaciones emitidas por académicos e instancias internacionales.***

Organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo han apoyado económicamente al Programa, exigiendo y reconociendo la transparencia y efectividad en evaluación que maneja. Académicos de muy diversas partes del mundo han podido estudiar no solo a Oportunidades como política pública, sino con la información y la multitud de documentos de trabajo relativos, se ha profundizado en la teorización de las CCT como mecanismo de combate al ciclo hereditario de la pobreza.

Una segunda razón del éxito del programa y su legitimidad entre diversas fuerzas políticas ha *sido el buen manejo mediático de Oportunidades*. Su difusión y promoción se ha centrado en que se conozca y aproveche el programa y no en hacer propaganda a un partido. A pesar de la natural relación que hacen los votantes de los programas sociales hacia el partido en el poder, así como la natural estrategia en los márgenes legales que hacen las administraciones federales para acumular capital político producto del mismo, el Programa se mantuvo razonablemente neutro y cada día es más identificado como obligación que como dádiva del gobierno.

Los reportes acerca de la ventaja electoral que ha representado al oficialismo, son como señala Ana de la O (2012), mucho más por la capacidad que tuvo de organizar y movilizar a comunidades marginadas a las urnas, que por su capacidad de persuadir sobre votar a algún color. Y *los estudios de las consecuencias en las urnas no arrojan que beneficie ni al oficialismo ni a la oposición*, sin duda un buen negocio para los jugadores políticos implicados.

Otra razón de la legitimación mencionada la constituye *la efectividad del programa*. El equilibrio de juegos del poder no puede prescindir tan fácil en su función de utilidad de los beneficios que deja tener a un cuarto de la población de un país tan grande, atendida con relativa eficacia y avanzando, o por lo menos retrocediendo menos, en su lucha contra la miseria. Quitar un programa así, o modificarlo sin cuidado, tiene hoy un coste político fuerte.

Hay que señalar, sin embargo, que en 2012 la nueva administración ha iniciado un Programa conocido como Cruzada contra el Hambre, que para muchos representa un retroceso al otorgar transferencias en especie a localidades que más que por hambre, parecen focalizadas de acuerdo al padrón electoral y al ciclo político. Es temprano para juzgarla, pero el miedo es enorme y habrá que observar su desempeño en el transcurso de estos años.

El Programa de transferencias condicionadas de efectivo Oportunidades *utilizó esquemas muy avanzados de focalización*, un tema que desde los años noventa ha sido dominante en esquemas de combate a la pobreza. El paradigma de detectar y subsidiar a la población con menos recursos, que algunos tildan de “neoliberal” y otros de progresivo, resultó en una localización muy certera de las comunidades y hogares más pobres del país, que en diversos estudios se muestra como catalizador de los buenos resultados del programa.

Se avanzó en un ejercicio geo-territorial y dinámicas de focalización que fueron evolucionando para *minimizar en la medida de lo posible los errores de inclusión y de exclusión que se pudieran ir dando con el programa*. Esta tarea se volvió aún más caótica al expandir el Programa al ambiente urbano, iniciando con ejercicios de auto-focalización que tuvieron buen resultado para el colectivo. La focalización efectiva, reconocida por instancias internacionales y académicos del tema, ha sido una herramienta clave para el impacto benéfico certero de Oportunidades.

Desde 2008 el CONEVAL, *mediante un enfoque multidimensional, es el encargado de evaluar programas sociales y también de medir el tamaño de la pobreza en México*. Las cifras son alarmantes: para 2012, cincuenta y dos millones de mexicanos padecen algún tipo de pobreza, es decir el 46 % de la población. Esta cifra era menor en la medición realizada en 2008 en casi tres millones de personas y tres puntos porcentuales. ¿Está haciendo algo Oportunidades para combatir la pobreza? Definitivamente sí.

El aumento en la pobreza en México, como lo señalan diversos autores y el propio CONEVAL, *no se debe a la ineficiencia de los programas sociales, tanto como a su insuficiencia y contraposición entre sus incentivos*. En política social no asistimos a la suma aritmética de los beneficios que dan acciones emprendidas por el gobierno, sino a un juego complicado en el cual, de no existir alineación y coordinación entre las distintas acciones de algunas políticas públicas, pueden provocar unas el retroceso o neutralización de los beneficios de otras.

Oportunidades – además de no tener un objetivo de lucha contra la pobreza a corto plazo – funciona de manera razonablemente adecuada, sin embargo es una estrategia solamente y no toda la política social. *El crecimiento de la pobreza en estos años se explica por el manejo de la crisis económica de 2008 y la poca capacidad contra-cíclica de los programas sociales en México, dada su inadecuada alineación de incentivos*.

La política social de México, *se divide ineficientemente en seguridad social y en protección social*. La primera es para quienes tienen una relación obrero-patronal y se atienen a la formalidad contractual. La segunda para quienes no (desempleados, trabajadores independientes, trabajadores en economía informal, etc.). Esto provoca una serie de incentivos encontrados pues el costo de tener seguridad social presiona fuertemente a los sueldos y distorsiona de manera grave las decisiones de empleados y empresarios, quienes prefieren trabajar de manera paralela e integrar lo gastado en seguridad social a su ecuación de ganancia salarial. No alcanzan a ver las ventajas de la seguridad social para la productividad de la economía en su conjunto, pues a ellos les representa un coste alto el tenerla.

Además el crecimiento de los sistemas de protección social ha llegado a un punto en que se asemeja –en triste lejanía de la excelencia- al funcionamiento de los sistemas de seguridad social. Un hospital del Seguro Popular (protección social), hoy puede ofrecer servicios similares a uno del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que los trabajadores y empleadores tienen menos incentivos de darse de alta en el segundo.

Otro punto es que los servicios de guardería, seguro de cesantía y vejez y seguro de embarazo no son atractivos a todos los trabajadores, por lo que no los valoran como un bien particular. Aunado a todo esto, la cotización de la jubilación es larga, complicada y poco atractiva, además de no contar con un seguro de desempleo que brindara seguridad ante choques externos económicos. En suma, *hay pocos incentivos para los jugadores para integrarse a los beneficios productivos de una economía con una seguridad social avanzada*.

Esto es un punto clave a mejorar en la política social mexicana, pero como decimos, no depende de Oportunidades. El Programa tiene otra vertiente y no debe tomarse como una panacea, sino como un mecanismo de acumulación de capital humano que *al combinarse con un crecimiento económico y una política social efectiva que corrija la desalineación en otros sectores de la política social*, alcanzará entonces el rompimiento del círculo vicioso de la pobreza.

Hay estudios incluso, que señalan que efectos progresivos de Oportunidades son neutralizados en sentido y magnitud por otros elementos del gasto público, claramente regresivos como algunos programas de ayuda al campo o las pensiones y jubilaciones de empleados de empresas públicas.

Debemos saber para qué sí sirve y para qué no sirve Oportunidades. Con esto no juzgo el potencial de un programa de transferencias condicionadas de efectivo como este para crear sinergias y economías de escala. Es claro como por ejemplo, se ha logrado mediante los sistemas de información geográfica de Oportunidades, tener datos claros de la pobreza en México, que ayudan a otros programas a funcionar, o los programas de microcrédito para jóvenes y mujeres emprendidos por el gobierno federal a través de la estructura de Oportunidades.

Sin embargo un acierto es coordinar y un retroceso subordinar. *Un programa no puede ni debe ser la estrategia social completa de un gobierno*, teniendo una presión descomunal que podría imposibilitarle conseguir sus metas.

Hemos visto *los resultados a corto plazo del programa y algunos datos ya de mediano plazo reales y estimados a futuro*. Sin embargo, la teoría del capital humano en que se basa, presenta muchos cuestionamientos y supuestos teóricos que deben ser atendidos, pues las buenas intenciones pueden derivar en malos resultados.

En los programas de transferencias de efectivo condicionadas, los obstáculos son varios y muy diversos. Incluso *se cuestiona su eficacia, la necesidad de condicionar los apoyos, la visión de la pobreza como una situación unitaria y no comunitaria o si el problema es una insuficiente demanda de servicios de educación y salud, o más bien una oferta deficiente de los mismos*. Es importante, si se quiere implementar en algún sitio, tomar en cuenta estos cuestionamientos pues su respuesta dependerá de cada lugar.

Dos evaluaciones de Oportunidades arrojaron que a pesar de aumentar la cobertura educativa, la calidad siguió siendo la misma. Los resultados de la política pública son impresionantes en la demanda de servicios, pero no muy claros en los *outcomes*. La evaluación que se hace del programa, ha de evolucionar en este sentido, una vez que la cobertura parece asegurada.

Amplia cobertura con igual de mediocres resultados, es una contradicción que pudiera abrir sospecha de una simulación tanto de los beneficiarios como de los prestadores de servicios públicos educativos y de salud, del cumplimiento de corresponsabilidades, o de la limitada calidad de lo que se ofrece.

En México, también se ha estudiado el efecto de tres problemas que se dejaban ver a simple vista: *la corrupción, el uso político-electoral y la interacción con las comunidades indígenas*. A lo largo del texto revisamos como la tentación de distorsión del programa fue menguando ante un efectivo diseño de incentivos por parte de los encargados de apoyar la política pública.

Destaco la inmediatez de las entregas, el contacto directo con los beneficiarios y su integración a la dinámica de operación, así como la voluntad política de mantener la comunicación social del programa ajena a la lucha partidista. Sin embargo, es mucho lo que se puede hacer en el tema de las comunidades indígenas, a las cuales todas las evaluaciones han señalado se les debe proveer de incentivos diferenciados, acordes a sus costes de oportunidad y a sus usos y costumbres. Si un programa así se aplica en un país con poblaciones indígenas o diversidad más elevada, sin duda será un aspecto a considerar.

Además de las múltiples evaluaciones de diseño, de formalidad, de cumplimiento de presupuestos, alineación de objetivos y evaluaciones de corte cualitativo, *Oportunidades ha integrado evaluaciones de impacto realizadas con buenos ejercicios y herramientas estadísticas como experimentos aleatorizados, paneles de datos, contra-factuales*, entre otros. Esto ha permitido un conocimiento más certero de los efectos positivos y negativos de la política emprendida, investigaciones académicas serias e imparciales, así como correcciones pertinentes a su funcionamiento.

La única mancha que es frecuente ver en las recomendaciones es la asimetría (natural, si se quiere) de la difusión de los resultados positivos contra los efectos negativos o neutros del programa. Las razones no son necesarias de explicar y sería demasiado pedir que fuera muy distinto, sin embargo en el plano técnico académico es clara la falta de estudios financiados por el estado acerca de los efectos no positivos del Programa, por lo que es un aspecto que no podemos soslayar.

Incluso, muchos han llegado a cuestionar al Banco Mundial sugiriendo que más que ser Oportunidades un modelo ejemplar por efectivo, ha sido un modelo efectivo por la intención de convertirlo en ejemplar, es decir, en modelo impuesto verticalmente a los demás países.

Una reflexión final y que no podemos perder de vista, en la línea argumentativa de Boltvnik (2004), es que aún cuando un programa demuestre tener impactos positivos en la comunidad, habría que identificar *un patrón de referencia para determinar si el resultado logrado por unidad de recursos invertidos es más bajo, igual o más alto que otras formas de intervención.*

El inyectar recursos a las comunidades más pobres del país, tiene efectos positivos obvios (aunque no siempre los esperados tanto en la magnitud como en el sentido), pero la justificación de una política pública no debe limitarse a esto, sino tomarse en comparación con otros programas cuya tasa interna de rendimiento en su caso, debería ser menor para legitimar a la primera como una opción que debe permanecer como política pública.



ANEXOS

Anexo 1. Reglas De Operación del Programa Oportunidades (Resumen)

a) Objetivos: El punto número dos del documento, menciona como objetivos:

Objetivo general

Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa.

Objetivos específicos

Ampliar las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación, de las familias beneficiarias del Programa a través de:

- Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes.
- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud 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.
- Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y consecuentemente la terminación de dichos niveles educativos.

-
- Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de todos los integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa, y
 - Potenciar los efectos del Programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno Federal para la población beneficiaria del Programa.

b) Población objetivo:

La población objetivo del Programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos en las presentes Reglas de Operación.

c) Características de los apoyos del programa:

a. Componente Educativo:

(...) becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del Programa, inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, y a jóvenes de hasta 22 años once meses, con necesidades educativas especiales inscritos en escuelas de educación especial, incluyendo la formación laboral que ofrecen los Centros de Atención Múltiple (CAM Laboral). En el caso de localidades menores de 2,500 habitantes, el Programa podrá otorgar becas educativas a menores de 18 años inscritos en primero y segundo grados de primaria.

Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada.

Las becas son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar, en educación básica de septiembre a junio y en educación media superior de septiembre a enero y de marzo a julio. Su monto se incrementa a medida que el grado que se cursa es más alto.

El documento menciona también la entrega de útiles escolares y una bonificación a los jóvenes que completen el bachillerato antes de los 22 años.

b. Componente de salud:

El componente de salud opera bajo tres estrategias específicas:

a. Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud.

b. Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la mala nutrición (desnutrición y obesidad) de los niños y niñas desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas y en lactancia, a través de la vigilancia y el seguimiento del estado de nutrición, así como de la entrega de suplementos alimenticios a niños y niñas menores de cinco años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y del control de los casos de desnutrición.

c. Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en salud.

(...)

c. Componente alimentario:

El Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición.

d) Corresponsabilidades :

El cumplimiento de las siguientes corresponsabilidades de las familias beneficiarias es esencial para el logro de los objetivos del Programa y es requisito indispensable para que reciban sus apoyos monetarios:

- Inscribir a los menores de 18 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar, que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria autorizadas y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases e inscribir a los jóvenes de hasta 22 años y once meses con necesidades educativas especiales en escuelas de educación especial.
- Inscribir a los jóvenes de hasta 21 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar, que hayan concluido la educación básica, en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlos para que permanezcan en el sistema escolar.
- Registrarse oportunamente en la unidad de salud que les sea asignada al momento de incorporarse.
- Todos los integrantes de la familia beneficiaria deben asistir a sus citas programadas en los servicios de salud, incluyendo los adultos mayores.
- Participar mensualmente en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud..

El apoyo monetario para Alimentación, el Alimentario Complementario y el Infantil están sujetos a las siguientes acciones:

a) La asistencia de los integrantes de la familia beneficiaria a sus citas programadas a los servicios de salud, conforme a lo estipulado en la normativa oficial del Programa.

b) La asistencia del integrante de la familia beneficiaria a su sesión mensual programada de los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud, conforme lo estipulado en estas Reglas de Operación.

El apoyo Alimentario Complementario se otorgará a todas las familias que permanezcan en el Padrón Activo de Beneficiarios, incluyendo a las familias que se encuentren clasificadas en el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), con base en el cumplimiento de su corresponsabilidad a los servicios de salud.

El apoyo monetario de adultos mayores está sujeto a la asistencia a las citas médicas semestrales, considerando:

- Las acciones de salud del adulto mayor, preferentemente deberán programarse en los meses de mayo-junio y noviembre-diciembre, es decir, en el último bimestre del semestre a certificar.
- Cuando una familia beneficiaria esté integrada sólo por adultos mayores, el cumplimiento de esta corresponsabilidad sustentará la emisión de los apoyos alimentario, alimentario complementario y el de adultos mayores.

(...)

La entrega de las becas de educación básica está sujeta a la certificación de la inscripción y asistencia escolar de los becarios de primaria y secundaria.

La entrega de las becas de educación media superior está sujeta a la certificación de la inscripción y permanencia escolar de los becarios; adicionalmente, el apoyo monetario del último mes del ciclo escolar (julio) se asignará proporcionalmente de acuerdo al número de talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud, a los que asistió el becario.

(...)

Compromisos de las familias

Las familias beneficiarias del Programa adquieren los siguientes compromisos:

- Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación y educación de los hijos.
- Apoyar a los integrantes de la familia en edad escolar para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento, así como apoyar a los integrantes en rezago educativo para que se incorporen a los servicios de educación para adultos.
- Apoyar a los becarios de educación media superior para que asistan en forma regular tanto a la escuela como a los talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud y participen de manera dinámica en las actividades que marquen los planes y programas de estudio de cada entidad federativa.
- Presentar la Cartilla Nacional de Salud en cada una de sus consultas.
- 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.
- Es responsabilidad de la madre o del responsable de un niño o niña menor de cinco años, con algún grado de desnutrición, cumplir con la frecuencia de citas que indique el personal de salud (...)
- Es responsabilidad de la titular, así como de cualquier otro integrante mujer de la familia, acudir a valoración cuando tenga planeado embarazarse, e iniciar su control desde el primer trimestre del embarazo.
- En el caso de diabéticos o hipertensos, acudir a las citas que indique el personal de salud.
- Entregar a los adultos mayores los apoyos monetarios destinados para ellos.

-
- Recibir y consumir suplementos alimenticios entregados en la unidad de salud para los niños y niñas y las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
 - Mantener actualizados los datos de la familia, reportando al Programa el nacimiento, alta, fallecimiento o ausencia definitiva de los integrantes, así como reportando la corrección de datos personales y los cambios de domicilio.

e) Instancias gubernamentales participantes:

3.7.1. Instancias Ejecutoras

Las instancias participantes en el Programa, de acuerdo a su ámbito de competencia, son la SEDESOL a través de la Coordinación Nacional, la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud, el IMSS a través de IMSS-Oportunidades, la SEP, los Servicios Estatales de Educación y el CONAFE.

3.7.2. Instancia Normativa

El Comité Técnico de la Coordinación Nacional es la instancia normativa del Programa, así como el responsable de la interpretación de estas Reglas de Operación y sobre lo no previsto en las mismas.

De igual forma, el Comité Técnico de la Coordinación Nacional tiene la facultad de emitir y actualizar los Lineamientos Operativos de estas Reglas de Operación los cuales tendrán el mismo carácter normativo. Dichos Lineamientos Operativos se encuentran publicados en la página de Internet www.oportunidades.gob.mx y <http://normateca.sedesol.gob.mx>

3.7.3. Coordinación interinstitucional

La coordinación institucional y la vinculación de acciones, tienen como propósito contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas del Programa, procurando potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, propiciar la complementariedad y reducir gastos administrativos. La Coordinación Nacional establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal.

f) Mecánica de Operación:

4.1. Incorporación de familias

La incorporación de familias es el proceso mediante el cual, con base en la disponibilidad presupuestal y capacidad de atención de los servicios de salud y educación, se lleva a cabo la inclusión al Programa de nuevas familias que siendo elegibles no recibían los beneficios del mismo.

(...)

4.1.3. Conformación de los Comités de Promoción Comunitaria

Los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) son instancias de organización de las titulares beneficiarias del Programa.

Están integrados por las vocales de Educación, Salud, Nutrición y Contraloría Social, las cuales de acuerdo al procedimiento establecido por la Coordinación Nacional, son elegidas entre las mismas titulares, siendo el personal de las Delegaciones Estatales del Programa el único facultado para realizar las reuniones de conformación o mantenimiento, así como formalizar la sustitución o nombramiento de vocales.

Las vocales contribuyen a establecer un vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, a efecto de canalizar sus peticiones y sugerencias, fortalecer las acciones de cada uno de los componentes que opera el Programa (...)

Los Comités de Promoción Comunitaria buscarán evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones con las instancias comunitarias ya existentes, como los comités locales de salud y educación, promoviendo la articulación y complementariedad con éstos.

(...)

4.2. Cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias

Los sectores salud y educación a través de las unidades de salud y planteles educativos son responsables de la certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad de las familias beneficiarias y de la veracidad y precisión de este proceso.

La certificación de la inscripción y del cumplimiento de la corresponsabilidad a los servicios de salud y educación, bajo ningún concepto estará sujeta al pago de cuota o contraprestación alguna por parte de las familias beneficiarias. Lo anterior, sin menoscabo de que las familias participen en actividades comunitarias acordadas a nivel local. En caso de que a alguna familia beneficiaria se le condicione la certificación de corresponsabilidad por causas no contenidas en las Reglas de Operación, la titular beneficiaria podrá presentar su queja conforme a lo establecido en las mismas.

(...)

4.2.3. Certificación del cumplimiento de corresponsabilidades

Para la certificación del cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad de las familias beneficiarias, las Delegaciones Estatales del Programa emitirán y entregarán a las autoridades de salud y de educación básica en las entidades federativas los formatos bimestrales para la comprobación de la asistencia a sus citas programadas en los servicios de salud, a las actividades de capacitación para el autocuidado de la salud (formatos S2) y a las escuelas (formatos E2). En el caso de la educación media superior la certificación se realizará electrónicamente.

(...)

Ante la ocurrencia de desastres y emergencias declarados, contingencias de carácter social o epidemiológico que impidan la prestación de servicios o la asistencia de la familia beneficiaria a éstos, la Coordinación Nacional podrá autorizar la emisión de los apoyos monetarios sin la certificación de la corresponsabilidad (...)

Con el propósito de optimizar la certificación de corresponsabilidades, podrán implementarse mecanismos mixtos de certificación electrónica o manual en un mismo plantel educativo o unidad de salud. También podrán implementarse acciones de mejora que permitan hacer más eficiente la certificación y seguimiento del cumplimiento de corresponsabilidades.

g) Entrega de los apoyos:

En esta sección, se describen una serie de mecanismos cuya finalidad primordial es evitar por una parte la generación de redes clientelares con fines electorales y por la otra, situaciones de corrupción en la intermediación de la entrega de los recursos.

4.3. Entrega de los apoyos

4.3.1. Entrega de los apoyos monetarios

La Coordinación Nacional será responsable de la entrega bimestral de los apoyos monetarios a través de instituciones liquidadoras, mediante entregas directas en efectivo o depósitos en cuentas personalizadas, en los Puntos de Entrega de Apoyos instalados en las sucursales de dichas instituciones o en los situados temporalmente para tal efecto.

Las instituciones liquidadoras son organismos especializados en la entrega de recursos monetarios, que garantizan la cobertura y seguridad del procedimiento y proporcionan la comprobación de las entregas con la oportunidad y el detalle requeridos.

h) Evaluación:

6. Evaluación

Las evaluaciones externas que se realicen al Programa serán coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) y la Coordinación Nacional, conforme a sus respectivas atribuciones, de acuerdo a lo señalado en los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” (Lineamientos) publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 y deberán realizarse de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) que emitan el CONEVAL, la SHCP y la SFP.

(...)

Adicionalmente a las evaluaciones establecidas en el PAE, se podrán llevar a cabo las evaluaciones que se consideren apropiadas conforme a las necesidades del Programa y los recursos disponibles, las cuales también serán coordinadas por la DGEMPS y la Coordinación Nacional del Programa, previa autorización del Comité Técnico de la Coordinación Nacional.

(...)

La DGEMPS y la Coordinación Nacional presentarán los resultados de las evaluaciones externas de acuerdo con los plazos y términos previstos en la normativa vigente y los difundirán a través de la página de Internet de la SEDESOL (www.sedesol.gob.mx). De igual forma el Programa deberá difundir en su página de internet lo correspondiente a las evaluaciones llevadas a cabo.

i) Participación comunitaria:

9.2. Contraloría Social

Se propiciará la participación de los beneficiarios del Programa y de los beneficiarios de los proyectos apoyados, a través de la integración y operación de contralorías sociales y comités comunitarios, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

(...)

(...)

10. Participación Social

Con el objeto de promover la organización y participación social en las zonas donde opera el Programa, la SEDESOL apoyará la integración y operación de comités comunitarios con funciones de planeación, gestión, verificación y seguimiento de las acciones financiadas con recursos del Programa, conforme a su operación.

Los comités comunitarios estarán integrados por personas que residan en las zonas de atención del Programa, quienes participarán de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica.

Anexo II. Apoyos Mensuales de Progres-Oportunidades para el segundo semestre de 2010 y corresponsabilidad asociada.

Componente	Nombre del Apoyo	Apoyo Entregado	Incorporado al Programa	Beneficiario/ Recibe el Apoyo	Corresponsabilidad
Educativo	Becas para Educación Básica	Monetario: aumenta según el grado escolar y es mayor para niñas a partir de la secundaria	Inicio: 1997	Hogar ⁵² / Titular	Asistencia Escolar
	Becas para Educación Media Superior	Monetario: aumenta según el grado escolar y es mayor para niñas	2001	Hogar/ Titular	Asistencia Escolar
	Apoyo para útiles escolares	Monetario: varía acorde al ciclo cursado	Inicio: 1997	Hogar/ Titular	Estar Inscrito el Becario en la Escuela
	Jóvenes con Oportunidades	Monetario: \$3900.76 Una sola entrega	2003	Becario de hasta 22 años	Conclusión de la EMS
Salud	Paquete Básico Garantizado de Salud	Servicios preventivos y curativos de atención a la Salud	Inicio: 1997	Todos los miembros del Hogar	No Aplica. El componente Salud es la corresponsabilidad del Alimentario
	Prevención y Atención de la Desnutrición	Suplementos alimenticios y seguimiento nutricional	Inicio: 1997	Mujeres embarazadas y en lactancia, y niños desde su nacimiento y hasta los 5 años	No Aplica. El componente Salud es la corresponsabilidad del Alimentario
	Capacitación para el Autocuidado de la Salud	Talleres Comunitarios	Inicio: 1997	Miembros del Hogar mayores de 15 años	No Aplica. El componente Salud es la corresponsabilidad del Alimentario
	Apoyo para Adultos Mayores	Monetario: \$305	2006	Adulto Mayor de 70 años/ Titular	Certificación de la supervivencia del adulto mayor y asistencia a consultas médicas
Alimentario	Apoyo Alimentario	Monetario: \$220	Inicio: 1997	Hogar/ Titular	COMPONENTE SALUD: Asistencia de los miembros del hogar a consultas de medicina preventiva y talleres de autocuidado para la salud ⁶³
	Apoyo Energético	Monetario: \$60	2007	Hogar/ Titular	
	Apoyo Alimentario Vivir Mejor	Monetario: \$120	2008	Hogar/ Titular	Presentar Acta de Nacimiento u otro documento
	Apoyo Infantil Vivir Mejor	Monetario: \$100	2010	Hogar/ Titular	
Montos máximo de apoyos monetarios para hogares con becarios sólo en educación básica \$1515		Montos máximo de apoyos monetarios para hogares con becarios hasta EMS \$2,440		El apoyo para AM se entrega para cada uno y no aplica para el monto máximo de apoyos recibidos.	

Fuente: Calderón, 2012.

BIBLIOGRAFÍA

Adato M. (2004) *Programas de transferencias monetarias condicionadas focalizadas*. En Boltvnik, J., Damián, A., & Adato, M., *La pobreza en México y en el mundo: Realidades y desafíos*. México: Siglo Veintiuno Editores. Páginas 348-363.

Alonzo, M. (1996). *Crítica a la Teoría del Capital Humano. Fundamentos de la Economía Crítica*. Santiago de Compostela: V Jornadas de Economía Crítica .

Ávila, C., & Gabarrot, M. (20 de Enero de 2009). *El funcionamiento de Oportunidades en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de "usos y costumbres"*. CONfines , 67-83.

Azuara, O. (2013) *Cruzada Nacional contra el hambre, dudas y preocupaciones*. México Evalúa. Recuperado el 20 de Agosto de 2013 en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA_DIG-HAMBRE-FINAL-PÁGINA.pdf

Bate, P. (Octubre de 2004). *La historia detrás de Oportunidades*. BIDAMÉRICA , Puede ser consultado en la web con la siguiente dirección: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3050>.

Becker, G. (1993). *Human Capital* (3 ed.). Chicago: The University of Chicago Press.

Blaug, M. (1972). *Economía de la educación*. Madrid: Tecnos.

Boltvnik, J. (2010). *Medición multidimensional de la pobreza*. México: El Colegio de México- CONEVAL.

Boltvnik J. (2004) *Políticas Focalizadas de combate a la pobreza en México. Progresos/Oportunidades*. En Boltvnik, J., Damián, A., & Adato, M., *La pobreza en México y en el mundo: Realidades y desafíos*. México: Siglo Veintiuno Editores. Páginas 315-347.

Botwinick, H. (1993). *Persistent Inequalities. Wage Disparity under Capitalist Competition*. N. Jersey: Princeton University Press.

Bradshaw, S., & Quirós, A. (2012). *Even if conditionalities work, do women pay the price?* Recuperado el 15 de Junio de 2013, de www.eldis.org: <http://www.eldis.org/index.cfm?objectid=786DBC92-BDA4-07FC-9592DE36FB92F88F#.UchMr7-TI5g>

Calderón, J. R. (2012). *Alcances y limitaciones del Programa Progresos-Oportunidades en el rompimiento de la pobreza intergeneracional: Propuesta de modelo integral de Evaluación*. Tesis no publicada, México.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas :balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CONEVAL. (16 de Junio de 2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. México, D.F.: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

CONEVAL. (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. CONEVAL-CIESAS.

CONEVAL (2012). *Medición de pobreza en México*. México: CONEVAL.

Cortina, A., & Pereira, G. (2009). *Pobreza y libertad; erradicar la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen*. Madrid: Tecnos.

Cruz, C., Torre, R. d., & Velázquez, C. (2006). *Evaluación externa de impacto al Programa Oportunidades 2001-2006*. México: INSP-CIESAS.

Democracia Deliberada. (18 de Abril de 2013). *La "teletonización" de la política social*. Recuperado el 12 de Mayo de 2013, de internacional.elpais.com: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/18/actualidad/1366289982_419893.html

Devereux, S. (2012). *Cash Transfers: To Condition or Not to Condition?* Recuperado el 19 de Junio de 2013, de www.eldis.org: <http://www.eldis.org/index.cfm?objectid=786B97C5-DC96-D022-82002CC2CD7558AA#.UcCH-b-TI5g>

De la O, A. (2013) *Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico*. American Journal of Political Sciences, Vol. 57, No. 1, January 2013, pp. 1-14.

Dubois, P., Janvry, A. d., & Sadoulet, E. (2007). *Effects on School Enrollment and Performance of a Conditional Cash Transfer Program in México*. Development Economics (6069).

Esquivel, G. & Ordaz Díaz, J. L. (2008) *¿Es correcto vincular la política social a la informalidad en México? Una prueba simple de las premisas de esta hipótesis*. CEPAL. Serie Estudios y perspectivas. México, D.F.

Esquivel, G., & Lustig, N. (2010). *A Decade of Falling Inequality in México: Market Forces or State Action? United Nations Development Program*. New York: PNUD

Esquivel G. (2011) Pobreza y trivialidades. Nexos en línea. www.nexos.com.mx. Recuperado el día 14 de mayo de 2013 de <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=324234>

Esquivel (2013) *¿Hambre? ¿Cuánta?*. Nexos en línea. www.nexos.com.mx. Recuperado el día 12 de mayo de 2013 de <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103171>

Feinstein, O., & Hernández, G. (2008). *Calidad del gasto público en México: El papel de la evaluación*. Agencia Española de Evaluación-CONEVAL. Washington: WORLD BANK.

Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty*. Washington D.C.: WORLD BANK.

González, M. (2008). México: *Oportunidades y Capital Social. En Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de pobreza*. Buenos Aires: CEPAL.

Hevia, F. (Septiembre-Diciembre de 2010). *Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresa/Oportunidades en el sur de Veracruz*. Desacatos , 119-133.

Hoddinot, J. (2011). *Conditional cash transfers- a way out?* Recuperado el 16 de Junio de 2013, de www.eldis.org: <http://www.eldis.org/index.cfm?objectid=786BE41E-07D3-8675-BC9324AE2A86FD54#.UchJIL-TI5g>

IFPRI (2000), *Informe de Resultados de la evaluación de impacto 2000*, Washington, D.C.

Keely, B. (2007). *Capital Humano: Cómo influye en su vida lo que usted sabe*. París: OCDE- Castillo.

Kruger, N. (2007). *Reflexiones acerca del alcance y limitaciones de la teoría del capital humano*. Recuperado el 20 de Junio de 2013, de www.econ.uba.ar: http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco_archivos/ponencias/Actas%20XIII/Trabajos%20Episte/Kruger_trabajo.pdf

Levy, S. (2006). *Pobreza y transición democrática en México*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Levy, S. (2007). *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progreso-Oportunidades?* Washington D.C.: Inter-american Development Bank.

Levy S. (2008) *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press, Washington, D. C.

López, G. S. (2008). *Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades*. SEDESOL. México: SEDESOL-Gobierno Federal.

López-Velarde, O. (2008). *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*. Aguascalientes, México. Gobierno del Estado.

Neufeld, L. (2007). *Lecciones aprendidas en la evaluación del Programa Oportunidades*. Salud Pública de México , 49 (Especial), 242-244.

OECD. (2011). *Economic Surveys México*. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en: OECD.

OECD. (2012). *México: Mejores políticas para un desarrollo incluyente*. OCDE Serie "Mejores Prácticas".

Orozco, M., & Hubert, C. (2005). *La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. World Bank Institute, Social protection. Washington D.C. : World Bank.

Ortiz, S. (2010). catarina.udlap.mx. Recuperado el 16 de Junio de 2013, de catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/ortiz_s.../capitulo4.pdf

Parker, S. (2003). *Evaluación del impacto de oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*. México: CIDE-SEDESOL. www.oportunidades.gob.mx. Recuperado el 03 de Marzo de 2013, de http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdgi/docs/2002/insp_2002_impacto_inscripcion_escolar.pdf

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. (A. Acevedo, Trad.) México: FLACSO-México.

Poder Ejecutivo Secretaría de Desarrollo Social. (28 de Febrero de 2013). *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México.

Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal 2013. Diario Oficial de la Federación. México.

Rodríguez, J. L. (2008). *Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas*. SEDESOL. México: SEDESOL-Gobierno Federal.

Rossi, P., & H., Freeman. (1993). *Evaluation: A systematic approach* (2 edición ed.). Newbury Park, California: Sage. Citado en <Políticas Públicas> de Wayne Parsons 2007.

Runge, F., Senauer, B., Pardey, P., & Rosengrant, M. (2003). *Ending Hunger in Our Lifetime: Food security and globalization*. Washington D.C.: Jhon Hopkins University Press.

Sabates-Wheeler, R. (2012). *Are cash transfers susceptible to high food prices?* Recuperado el 16 de Junio de 2013, de www.eldis.org: <http://www.eldis.org/index.cfm?objectid=786E4E73-E58F-E1CE-A951718770A437C4#.UchHqL-TI5g>

Samson, M. (2012). *Can cash transfers prevent inter-generational poverty in South Africa?*. Recuperado el 17 de Junio de 2013, de www.eldis.org: <http://www.eldis.org/index.cfm?objectid=786D3E9B-9FF2-DDCD-4444BEDDE425D65A#.UchDO7-TI5g>

Sánchez, J. I. (1992). *Justificación no redistributiva del derecho a la educación*. En <Economía, Derecho y Tributación: estudios en homenaje a la Profesora Gloria Begué Cantón>; de Sánchez, J. I., Rodríguez, F., & Calvo, R. Salamanca: Aquilafuente-Ediciones Universidad de Salamanca.

Sánchez, M. J. (2000). *Reflexiones sobre la medición de pobreza en el Estado de bienestar*. Recuperado el 20 de Junio de 2013, de <https://moodle.usal.es/mod/resource/view.php?id=582288>

Sanchiz, A. A. (2008). *¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos*. México: SEDESOL-Gobierno Federal.

Schultz, T. (1960). *Capital formation by education*. *Journal of Political Economy*, 68.

SEDESOL. (2008). *Evaluación externa cualitativa del Programa Oportunidades (1997-2007)*. México: SEDESOL-Gobierno Federal.

SEDESOL. (2010). *Oportunidades, un programa de resultados*. Secretaría de Desarrollo Social-Gobierno Federal. México: Una copia en formato electrónico puede ser descargada de: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/622/Oportunidades,%20un%20programa%20de%20resultados%202010.pdf>

SEDESOL. (28 de Enero de 2007). *El papel de oportunidades en la cohesión social*. Recuperado el 2013 de 06 de 19, de www.eurosocialfiscal.org: http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20070130_180121_El_papel_del_Programa_Oportunidades_de_Mexico_en_la_cohesion_social.pdf

Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Amsterdam: Noth Holland.

Sen, A. (2003). *La economía política de la focalización*. Comercio Exterior. Volumen 53, número 6, Junio de 2003, pp. 555-562.

Serdán, A. (2007) *Transparencia y acceso a la información en el Programa Oportunidades*. Derecho a Saber, balance y perspectivas cívicas. México.

Soares, F. (2012). *Oportunidades y Bolsa Familia*. Perspectiva comparada de su evolución. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el crecimiento inclusivo.

Soares, S. (2007). *Conditional Cash Transfers In Brazil, Chile And México: Impacts Upon Inequality*. Brasil: United Nations Development Programs.

Ulrichs, M., & Roelen, K. (2012). *Equal Opportunities for All? - A Critical Analysis for Mexico's Oportunidades*. Centre for Social Protection. London: Institute of Development Studies.

Villatoro, P. (2007). *Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras*. Brasil: CEPAL-ONU-IPEA.

Yashine, I., & Orozco, M. (2010). *The evolving anti-poverty agenda in México: the political economy of Progresá and Oportunidades*. En A. M., & H. J., *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Yashine, I., Hernández, C., & Núñez, A. (2007). *Una mirada a la evaluación de impacto del Programa Oportunidades en México*. En W. Parsons, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (págs. 781-787). México: FLACSO-MEXICO.

Young, L. (1997). *World Hunger*. Londres: Routledge.

Yunus, M. (2007). *¿Es posible acabar con la pobreza?* (2 ed.). Madrid: Editorial Complutense de Madrid.

Zaid, G. (1979). *El progreso improductivo*. México: Siglo XXI Editores.