

Capítulo III

Oportunidades: primer
programa nacional de
desarrollo social rastreable
por tres sexenios en México

Con un presupuesto para este año de 39,000 millones de pesos, Oportunidades se erige como el programa social más importante de México. Es uno de los programas de desarrollo social y superación de la pobreza más evaluados en el mundo, y sirve de ejemplo para muchas naciones en vías de desarrollo. Instaurado en 1997 durante el periodo de Ernesto Zedillo, último presidente de la hegemonía priísta, ha sobrevivido a dos cambios sexenales y al cambio del dominio partidista. Casi diez años de evaluaciones externas, elogios de varios organismos internacionales y consultas por parte de otras naciones, arrojan indicios de un enfoque correcto de combate a la pobreza extrema.

Con una visión novedosa, el programa apuesta a lograr el desarrollo a través de una dupla estratégica para abatir la marginación. Por un lado alivia en el corto plazo los estragos de la pobreza extrema otorgando una ayuda monetaria a los cinco millones de familias más pobres del país. Por el otro, busca la creación y consolidación de activos generadores de ingreso a largo plazo, como son el capital humano y el social.

El programa ataca tres factores que considera elementales en el círculo de la pobreza: la desnutrición, la precaria salud de las personas en estado de pobreza extrema y los deficientes niveles de educación. Tres factores que sin duda son estigma de por lo menos una cuarta parte de la población mexicana, es decir, cerca de 25 millones de niños, jóvenes y adultos que viven en el mismo país que posee el treceavo PIB más alto del mundo.

A través de un sistema de Transacciones Monetarias Condicionadas (TMC) que se entregan de manera bimestral a casi cinco millones de mujeres, ellas y sus

familias reciben una ayuda económica que si bien parece insignificante, representa “en promedio 20% del consumo del hogar”¹. Las condiciones son sencillas: enviar a los niños a la escuela, mejorar la alimentación del hogar y asistir a consultas médicas y pláticas sobre salud y prevención de enfermedades.

Es prematuro hablar de resultados tajantes y definitivos, las evaluaciones hasta la fecha apuntan a un desempeño aceptable, pero falta mucho por mejorar. A lo largo de este capítulo se analizará el engranaje del programa, a fin de comprender el porqué de su éxito, sin omitir sus defectos y limitaciones. Con este ejercicio se pretende establecer recomendaciones para incrementar la eficacia del programa que abatan las condiciones que amarran al país a la desigualdad.

A fin de sensibilizar al lector con las características de México se presenta a continuación un compendio de indicadores clave para ubicar las dimensiones del programa y del problema al que hace frente:

México

Población (2006) ₁	104,139,000
Población pobre ₁	25 millones de personas
% de la población pobre (sobre total) ₁	25%
Parámetro de Pobreza (pobreza de capacidades) ₁	< \$707 (MXN) mensuales
Parámetro de Pobreza Extrema (pobreza alimentaria) ₁	< \$598 (MXN) mensuales
Coefficiente de Gini ₂	0.46
Tasa de crecimiento poblacional ₁	91 (2004)
Edad mediana ₁	25.6 (2007)
Tasa de natalidad ₁	20.69 / 1000 personas
Tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año) ₁	20.26 muertes / 1000 nacidos vivos
Tasa de migración (migrantes / 1000 personas) ₁	-4.32
Expectativa de vida al nacer ₁	75.41
Alfabetización ₁	91% (2004)
Fuerza laboral ₁	38,090,000

¹ Instituto Nacional de Salud Pública, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, editado por Bernardo Hernández y Mauricio Hernández. (México: INSP, 2005).

Tasa de desempleo ₁	3.60%
PIB Nominal (2006) ₃	\$840,012,000,000(USD)
PIB per cápita (2006) ₃	\$8,066 (USD)
PIB (Paridad de Poder Adquisitivo) 2006 ₃	\$1,171,506,000,000 (ID)
PIB per cápita (PPA) 2006 ₃	\$11,249 (ID)
Salario mínimo mensual	\$1,414 (MXN)
Canasta básica	\$8,647 (MXN)

Datos del Programa Oportunidades

Cobertura ₄	5 millones de familias
Presupuesto 2006 ₄	\$39,000,000,000 (MXN)
Relación Presupuesto / Familias Beneficiarias	\$7,800 (MXN)
Monto mínimo por Familia Beneficiaria 2007 ₄	\$185.00 (MXN) entrega bimensual
Monto máximo por Familia Beneficiaria 2007 ₄	\$1,980.00 (MXN) entrega bimensual

Fuente: Los datos presentados provienen de las siguientes fuentes: 1.CIA Factbook. 2.Nation Master. 3.Fondo Monetario Internacional. 4.SEDESOL.

Tras presentar éstas cifras se dará paso a un análisis detallado del programa, explicando su funcionamiento a partir de los pasos de elaboración de política pública, y así dar continuidad al marco presentado en el capítulo I. De manera análoga al capítulo anterior, antes de entrar de lleno al desarrollo del análisis del programa Oportunidades, se considera necesario presentar una introducción al contexto histórico reciente del país.

3.1 Antecedentes Sociales, Políticos y Económicos

Después de tres décadas de un crecimiento económico sostenido caracterizado por una orientación laborista, una economía con altas restricciones al comercio internacional, control de tipo de cambio y de precios, y un crecimiento conocido como “el periodo del desarrollo estabilizador [término mal empleado, pues lo que se

registró en este periodo fue crecimiento, no desarrollo]”², México se enfrentó para mediados de la década de los 70 con el vencimiento de ese modelo económico. Las causas por las cuales dicho modelo expiró son varias y el debate intenso, pero entre las razones más frecuentes se nombran la caducidad natural e intrínseca del propio modelo, pues según Ibarra, “...había sido diseñada para los años treinta y cuarenta y se encontraba desfasada con las realidades y transformaciones del sector productivo de finales de los sesenta”³, el cambio que Echeverría (1970-1976) buscó para mitigar los problemas que causaron [ideológicamente] el conflicto en 68, que a sus ojos y los de sus consejeros se encontraban atados al desarrollo estabilizador⁴, y los cambios mundiales con la recuperación de las potencias tras la Segunda Guerra Mundial, entre otros.

Los resultados fueron casi 30 años (1970- 1996) de política social, que sin afán de considerarla bien o mal intencionada, provocó recesión económica, aumentó la pobreza, y amplió la brecha social que existía desde hace varias décadas.⁵ Por lo tanto, dichas condiciones no son resultado exclusivo de las políticas neoliberales y/o tecnócratas implementadas a partir de finales de los ochenta, como muchos opositores afirman férreamente. En cambio, parecen más relacionadas a la orientación populista de la política, identificando populismo como la manera en que los políticos llegan y se mantienen en el poder (sin importar la visión económica ni la orientación partidista) a través de elementos como:

² Luis Medina, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994* (FCE: México, 2004), 168-199.

³ David Ibarra, “Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía de México”, en *El perfil de México en 1980* (México: Siglo XXI, 1970), 89-199, citado por Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado: México 1920-1994* (México: FCE, 2004), 173.

⁴ Medina, *Hacia el nuevo Estado*, 177.

⁵ Medina, *Hacia el nuevo Estado*, 168-199.

[...] un alto déficit gubernamental financiado con deuda y emisión de dinero, haciendo gastos escasamente analizados y de beneficio inmediato. El ocultamiento de información financiera. La profundización de la intervención estatal en la sociedad. Y sobre todo, la explotación de rivalidades entre sectores sociales, típicamente los pobres contra los ricos, las elites contra las masas.⁶

El populismo presenta distintas facetas como la demagogia, el clientelismo y el paternalismo, entre otras. Como ya se ha mencionado, la visión de la política social (no sólo en México) se basaba en las bondades de un crecimiento económico nacional, puesto que éste favorecía a todos los mexicanos. Sin embargo, a partir de 1970, el gobierno incrementa de manera brutal el gasto social a través de sostener e incrementar la oferta laboral. Desafortunadamente, las medidas populistas para lograrlo, como la adquisición de empresas al borde de la quiebra, el control de precios, y el crecimiento exagerado de puestos burocráticos y la expropiación de empresas estratégicas, comenzaron a crear un déficit fiscal, mismo que se disfrazó con préstamos tanto del interior como del exterior. No obstante, esta situación se volvió incontenible para 1976 y el país se enfrentó al primero de varios choques económicos.⁷

Para 1988, al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, México se encontraba en una lucha casi sin frutos desde 1982 para negociar el pago de la deuda externa y conseguir financiamiento, tarea que parecía imposible. Apenas seis años atrás el futuro del país pendía de un hilo que sujetaban los bancos internacionales, puesto que debían aceptar el plan de reestructuración de la deuda externa para que

⁶ Eduardo Gaspar, “Demagogia y Populismo”, *Contrapeso*, no. 42 (14 de marzo de 2002 [citado el 18 de agosto de 2007]: disponible en <http://www.contrapeso.info/articulos/1,1258,39>

⁷ Enrique Cárdenas, *Estructura socioeconómica de México* (México: Limusa, 1999)

México no se viera en la necesidad de declarar una moratoria unilateral del pago de ésta.⁸ Pero a inicios de ése año se introdujo un factor decisivo que permite un cambio radical en la estructura interna del país: el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). El factor más importante de éste, fue “el recorte y control al que fue sometido el gasto público⁹”. Aunado a este ajuste al gasto, hubo otros componentes como el control de precios y salarios, y apertura comercial.¹⁰

Este pacto fue una de las primeras medidas que se adoptaron en México para estabilizar la situación, no sólo económica sino también la política y la social, puesto que las crisis económicas merman la paciencia de todos los habitantes de un país, tanto pobres como ricos. Sin embargo, éstos últimos pueden migrar de manera más fácil o por lo menos poseen más oportunidades para sortear las dificultades económicas, pero en el caso de los menos favorecidos la característica más estereotípica es el desamparo.

Durante el controvertido sexenio de Salinas (1988-1994), de manera conjunta al PSE, se implementó en la vertiente de desarrollo social el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este es el primer programa mexicano en el que se incorporaron elementos como “selección”, que eventualmente se llamaría focalización, y que por otra parte buscaba acercar la política a los beneficiarios, a fin de que las acciones respondieran en mayor medida a las necesidades reales de los más desprotegidos. Eventualmente el programa se expandió hasta cubrir múltiples

⁸ Cárdenas, *Estructura socioeconómica*.

⁹ Cárdenas, *Estructura Socioeconómica*, 136.

¹⁰ Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía* (México: El Colegio de México, FCE, 2002)

componentes sociales “desde el educativo hasta la salud, pasando por la provisión de productos y servicios básicos, como la electricidad y algunos alimentos.”¹¹

Sin embargo esta nueva orientación fue simplemente retórica, puesto que aún contando con un diseño novedoso, las malas prácticas gubernamentales prosiguieron. En un estudio realizado por Estévez, Magaloni y Díaz-Cayeros, se afirma que:

[...] durante la existencia de PRONASOL, el 28% de los fondos recibidos por una municipalidad promedio eran utilizados clientelariamente. En efecto, el programa se volvió más clientelar a través de los años. Cuando inició en 1989, el 25% de los fondos recibidos por una municipalidad promedio eran destinados para uso clientelar, pero al fin del sexenio, en 1994, el porcentaje había aumentado ya a un 35% [...] De acuerdo con las mismas evaluaciones del programa, PRONASOL el cual contó con un presupuesto promedio del 1.2 % del PIB, únicamente redujo la pobreza en un 3%, cuando su meta original era reducirla en un 60%.¹²

Aunado a estas observaciones, Jeff Peterson sugiere que el Pronasol, en esencia, constituyó una herramienta para robar la ideología de los grupos opositores al partido, y emplearlos a favor de sus intereses, ayudado de los medios de comunicación y una estrategia mercadológica.¹³ Otro motivo para que el gobierno federal diera un fin clientelar a la política social consistió en la desesperada necesidad

¹¹ Cárdenas, *Estructura socioeconómica*, 147.

¹² Beatriz Magaloni, Alberto Díaz-Cayeros y Federico Estévez, “*Clientelism and Portfolio Diversification: A model of electoral investment with applications to Mexico*” ([citado el 28 de octubre de 2007] Standford University): disponible en <http://www.stanford.edu/~albertod/docs/ClientelismMagaloniDiazEstevez.pdf>

¹³ Jeff Peterson, “La lucha por el ciudadano: movimientos sociales, Pronasol, y la teoría de nuevos movimientos sociales en Guadalajara”, *Espiral* 5, no 15 (mayo-agosto 1999[citado el 21 de septiembre de 2007]): disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/138/13851505.pdf>

de legitimarse, tras las acusaciones del evidente fraude electoral que le otorgó la victoria.¹⁴

Siendo ésta una tesis sobre políticas públicas es necesario justificar el porqué de los párrafos anteriores; no es el repaso histórico de los errores político-económicos lo que interesa, sino entender de donde proviene (en parte) la pobreza presente en casi el 50% de los mexicanos, y la baja efectividad en materia de desarrollo y política social. Quizá la dualidad social en México pueda rastrearse hasta la Colonia, pero es innegable que las políticas económicas y sociales implementadas a partir de mediados de los 70 y hasta mediados de los 90, fueron los catalizadores que aumentaron la brecha social que se extiende por todo el país.

Aún a pesar de no haber sido coherente con su comportamiento real, parece haber sido la estructura ideológica del Pronasol, en la cual se inspiró el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) instaurado en 1997 por Ernesto Zedillo. Para fines prácticos se considerará (como muchos otros autores) a Progresas y a Oportunidades como un solo programa, sin embargo más adelante se profundizará en su transición. En su primer año de operación, la cobertura de Progresas fue apenas de 300,000 familias, con un presupuesto de poco más de 367 millones de pesos. Sin embargo, para 1998 su cobertura creció cuatro veces hasta alcanzar 1.6 millones de familias. Por su parte, el presupuesto aumentó a casi 3,400 millones de pesos. Estas cifras iniciales sirven para demostrar el potencial que se observó en tan solo un año

¹⁴ Kristina Pirker y Alberto Serdán, *El Gasto Social en el Gobierno del Cambio: Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox* (2006 [citado el 26 de octubre de 2007] Fundar, Centro de Análisis e Investigación): disponible en <http://www.fundar.org.mx/PDF%20Avances%20y%20Retrocesos/02.pdf>

de operación. No obstante, la prueba más difícil que superó el programa fue el cambio de sexenio y de partido, algo sin precedentes en México.¹⁵

3.2 Diseño

En el año 2000, México vivió un cambio de gran trascendencia para la vida política nacional; por primera vez el partido oficial perdió la elección presidencial. Desde una campaña marcadamente populista, Vicente Fox otorgó gran importancia a la política social y ésta se convirtió en parte fundamental de la agenda federal, encuadrándola dentro de una estrategia de mercadotecnia denominada Contigo. Dicha estrategia engloba distintos programas y políticas, entre las cuales resalta la integración de Progresá. En 2002, a manera de desligar al programa del PRI, este adquirió el nombre de Oportunidades, incorporando mejoras resultantes de las evaluaciones.

Un elemento clave para el programa fue la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, puesto que además de la rendición de cuentas a la que obliga a las dependencias, establece la necesidad de contar con un conjunto de Reglas de Operación. Dichas reglas definen los objetivos y estrategias específicas del programa a fin de estandarizar su aplicación de la manera más eficaz posible.¹⁶

¹⁵Secretaría de Desarrollo Social, *Oportunidades: un programa de resultados* (Mayo 2007 [citado el 29 de octubre 2007] SEDESOL): disponible en : http://www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/publicaciones/oportunidades_un_programa_de_Resultados_2007_PDF.pdf

¹⁶ Pirker y Serdán, *El Gasto Social en el Gobierno del Cambio*.

3.2.1 Progres-Oportunidades

Si bien los orígenes de Progres-Oportunidades pueden rastrearse a la estructura ideológica de Pronasol, fueron los programas de Brasil los que llamaron la atención de especialistas en el tema, por lo cual hubo constantes visitas a dicho país con el fin de estudiar sus programas sociales, en concreto Bolsa Escuela.¹⁷ De ésta manera fue como se implementa Progres-Oportunidades a pequeña escala en 1997, para después cotejarla con un grupo de control.

Como se mencionó anteriormente, en 2002 el programa amplió su estructura incorporando mejoras en diversos rubros. Entre las más destacadas se encuentran el aumento en la cobertura en un millón de familias, a fin de cubrir 4.2 millones de hogares beneficiarias para ese año. Además la cobertura se extendió a zonas urbanas (en 2001 se dio un paso previo al expandir el programa a zonas semiurbanas) y las becas educativas comenzaron a cubrir la Educación Media Superior (EMS). Otro factor de vital importancia fue el cambio que se dio en ayuda alimentaria, ya que se agregó la entrega de un suplemento nutricional para los niños pequeños, madres lactantes y embarazadas. Se incluyó también el acceso al programa de mejoramiento de vivienda rural, el apoyo a proyectos productivos y microcréditos, educación técnica para adultos, empleo temporal, entre otros.¹⁸

Por la parte institucional se hizo énfasis en la cooperación intersectorial, blindajes contra la corrupción y el uso apartidista, y en 2003, con la entrada en vigor

¹⁷ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 12.

¹⁸ SEDESOL, *Oportunidades: un programa de resultados*.

de la Ley de Acceso a la Información Pública se reforzó la transparencia en la operación del programa.

Originalmente, Oportunidades operaba sobre tres ejes: Educación, Salud y Alimentación (ESA). Estos tres rubros son considerados esenciales para reducir la brecha social por ser factores clave en el círculo intergeneracional de la pobreza, aunque la misma Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) da a entender que por sí solos [los apoyos a ESA], difícilmente pueden cumplir metas tan ambiciosas como erradicar la pobreza extrema y sacar a un país del subdesarrollo.¹⁹

Al identificar estas tres causas, el programa está diseñado para atacar cada una de manera independiente pero complementaria. Esto lo hace a través de los respectivos componentes (ESA), que serán detallados en la sección correspondiente junto con los tres componentes agregados posteriormente: Jóvenes con Oportunidades (2003), Apoyo a Adultos Mayores (2006), y Apoyo Energético (2007).

3.2.2 Objetivos de Oportunidades

La SEDESOL reconoce como objetivo general del programa Oportunidades: incrementar las capacidades de las familias identificadas como extremadamente pobres, a fin de brindarles mayores opciones para lograr una mejor calidad de vida. Este objetivo pretende lograrse mediante el “mejoramiento de opciones en educación,

¹⁹ Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2007” (Miércoles 28 de febrero de 2007 [citado el 8 de Noviembre de 2007] SEDESOL): disponible en: http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/REGLAS_2007_DOE.pdf

salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo...”²⁰

Por otra parte, el programa reconoce como objetivos específicos el mejoramiento de las condiciones de educación, salud y alimentación, a través de las transferencias monetarias, de manera análoga al apoyo a los planes sectoriales de las Secretarías de Educación Pública y de Salud; reducir la inasistencia y deserción educativa, ya sea por motivos de salud o por el trabajo infantil; apoyar directamente la educación básica y media superior a través de becas y alentar a los jóvenes a continuar hacia la educación superior. Dentro de los objetivos también se encuentran el atender a mujeres gestantes, lactantes y niños menores de cinco años, mediante la entrega de complementos alimenticios y la asistencia a consultas periódicas; así como fortalecer el tejido familiar y comunitario, creando redes sociales de apoyo en la comunidad, y promoviendo el seno familiar como base de un desarrollo integral.²¹

Por su parte, SEDESOL define a Oportunidades como un programa de desarrollo humano y equidad social, cuya principal acción es focalizar apoyos monetarios a familias en extrema pobreza. Su finalidad es terminar con el círculo intergeneracional de la pobreza mediante los apoyos monetarios a fin de moderar la marginación de manera inmediata, y a plazo futuro, mediante el desarrollo de capacidades a través de “acciones integradas en salud, educación y alimentación...”

²⁰ SEDESOL, “Reglas de Operación”.

²¹ SEDESOL, “Reglas de Operación”.

reconociendo el derecho al desarrollo social, a la educación de calidad, a la salud, a la alimentación, a la vivienda y a la no discriminación.”²²

Como características notables del programa, se señalan dentro del documento que enmarca las Reglas de Operación, las siguientes:²³ su contribución al desarrollo humano; el impulso al desarrollo de capacidades; su focalización hacia las familias en pobreza extrema; la transparencia y rendición de cuentas con las que opera; su enfoque de género y la promoción a un acceso equitativo de beneficios para las mujeres; el fomento a la corresponsabilidad y el involucramiento de la sociedad en la superación de la pobreza extrema; su operación intersectorial e interinstitucional para articularse con otros programas sociales; y por último, el seguimiento permanente a su operación y evaluación de impactos.

A través de los tres componentes básicos (ESA) se pretende brindar un acervo de capacidades individuales, contribuyendo a que los beneficiarios tengan más acceso a opciones de progreso, y fomentando a la vez el esfuerzo personal, remarcando así el carácter de corresponsabilidad del programa.

La ecuación que explica el efecto que tienen la educación, la salud y la alimentación en la vida de las personas, es simple: al proveer una cantidad adecuada de nutrientes (en especial en los primeros años de vida) se elevan las condiciones de salud y se facilita el aprendizaje y desarrollo de habilidades físicas y mentales, mismas que llevarán al individuo a obtener un mejor nivel de vida, lo que deberá repercutir en una buena alimentación y salud.

²²SEDESOL, *Oportunidades: un programa de resultados*.

²³SEDESOL, “Reglas de Operación”.

En cuanto a la focalización, la meta es brindar un piso común mínimo a fin de superar la línea de marginación. Para lograrlo, es necesario enfocar recursos a quienes más lo requieren. Las evaluaciones demuestran que para 2003, la efectividad de la focalización era alta, al canalizar el 80% los recursos a los primeros dos quintiles de la población con menores ingresos en México.²⁴

Siendo la familia el núcleo social más importante, es ahí donde nace el círculo intergeneracional de la pobreza, por lo tanto, las acciones deben fortalecer los lazos familiares para combatir el problema desde su raíz. Además el programa busca crear conciencia comunitaria para que los individuos se respalden entre ellos y hagan del desarrollo un deber común.

Asimismo, la transparencia y rendición de cuentas abarcan desde la metódica y homogeneizada selección de beneficiarios, pasando por la entrega de los recursos, la conducta de los operadores, hasta el carácter público de las evaluaciones, siendo realizada la primera de éstas en 1999.²⁵

El programa pone especial atención a la mujer, puesto que sus condiciones por lo general son más graves que las de los hombres. Con minúsculas excepciones, son las mujeres quienes reciben directamente los apoyos monetarios, pues como se sabe, demuestran emplear el dinero en mayor beneficio de los hijos. Se combate la precaria mentalidad de que las mujeres tienen menores razones para estudiar (ya que por lo

²⁴ Mónica Orozco y Cecilia Hubert, “La Focalización En El Programa De Desarrollo Humano Oportunidades De México” (Junio 2005 [citado el 2 de noviembre] Banco Mundial): disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0531Spanish.pdf>

²⁵ Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación Primeros Avances, 1999* (México: SEDESOL, 1999)

general se dedican a las labores del hogar), a través del incremento en las becas educativas por grado y por sexo.

Como se mencionó en el primer capítulo, resulta indispensable conocer la magnitud del problema a fin de diseñar una respuesta acorde a la realidad. En un principio, las estimaciones se hicieron con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), cuyo censo más reciente era el de 1990, y a los resultados de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENIGH). Sin embargo, ante los buenos resultados del programa y la necesidad de comprobar la situación de la pobreza en el país, aunado a los resultados del censo y de la ENIGH 2000, en 2001 la SEDESOL creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Éste comité está compuesto por siete académicos y un representante del INEGI, del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y de la Presidencia.²⁶

La gran aportación del Comité, fue la estandarización de un método de medición llamado “de líneas de pobreza”. Dicho método, ya descrito en el capítulo primero en referencia a los tipos de pobreza, calcula de manera independiente, según sea la zona rural o urbana, una canasta básica de alimentos y servicios básicos. Las tres líneas de pobreza que identifica esta medición son la Alimentaria, la de Capacidades y la de Patrimonio. Cabe mencionar que para México, pobreza extrema comprende a las dos primeras clasificaciones, la tercera es considerada pobreza moderada.²⁷

²⁶ Fernando Cortés y Enrique Hernández-Laos, “Medidas monetarias y no-monetarias” [citado el 22 de Octubre de 2007]: disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/demos/no15/DMS01504.pdf>

²⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Metodología para la Medición de la Pobreza por Ingresos y Pruebas de Hipótesis 2006” (2007 [citado el 23 de octubre de 2007])

De ésta medición se obtuvieron datos que resultan alarmantes; cerca del 50% de la población del país caía en algún nivel de pobreza, y de éstos, la mitad pertenecían a la pobreza extrema. Traducidos en cifras, los porcentajes representan casi 50 millones de pobres y de ellos, 25 millones de mexicanos extremadamente pobres. (Ver Anexo 3)

Con ésta información se planteó el reto de expandir el programa para que pudiera cubrir a los 25 millones de mexicanos más pobres, lo cual se consolidó en 2004, según las propias evaluaciones oficiales.

3.3 Implementación

Continuando con la estructura de elaboración de política pública descrita en el primer capítulo, se dará paso a la explicación detallada del funcionamiento de Oportunidades.²⁸ Dicha mecánica abarca desde los cinco componentes que integran actualmente la ayuda a los beneficiarios hasta las instituciones, procesos de selección, la gestión de beneficios, las condiciones para las familias, y demás herramientas.

El núcleo del funcionamiento de Oportunidades radica en la división de la asistencia en las tres áreas estratégicas, a través de los tres componentes respectivos originales, a los cuales se han ido sumando nuevos componentes a fin de lograr acciones integrales en beneficio de los receptores.

CONEVAL): disponible en:
http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicado2/Nota_Tecnica_2006.pdf

Es importante señalar, que al ser las Reglas de Operación el documento que establece el funcionamiento del programa, salvo que se indique lo contrario, la información proviene de dicho documento.

A) Componente Educación. La manera de impulsar la educación, bajo el criterio del programa, es mediante la asistencia constante y permanente de los niños beneficiarios, a fin de incrementar su capital humano y de ésta manera accedan a mejores oportunidades de vida. La vertiente educación del programa contiene dos elementos; por un lado se otorgan becas escolares y por el otro se facilita la adquisición de útiles.

a) *Becas educativas.* Dirigidas a niños y jóvenes que estén inscritos entre el tercer grado de primaria y el tercer grado de EMS en planteles de modalidad escolarizada.

b) *Apoyo para la adquisición de útiles escolares.* Se brinda un apoyo monetario extra para adquirir el material necesario al inicio del ciclo escolar, así como para reponerlos en el segundo semestre. Esto se hace en coordinación con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) quien calcula el costo del paquete escolar.

B) Componente Salud. Éste bloque se compone de cuatro directrices que buscan fomentar un nivel aceptable de salud, que como se mencionó anteriormente, es uno de los activos fundamentales para el ser humano.

a) *Proporcionar un Paquete Básico de Servicios de Salud.* Mediante consultas periódicas y obligatorias a centros de salud estipulados.

b) *Promover una mejor nutrición.* De toda la población beneficiaria, pero particularmente la de grupos vulnerables como mujeres embarazadas y/o lactantes, y niños de 0 a 5 años de edad.

c) *Impulsar una cultura de salud.* Basada en el cuidado personal, supervisión de condiciones de higiene y prevención de enfermedades.

d) *Incrementar y mejorar los servicios de salud.* En estrecha cooperación con la Secretaría de Salud (SSA).

C) Componente Alimentario. Íntimamente ligado al bloque de salud, este componente opera por dos vías: la entrega de un estipendio para enriquecer la dieta de los miembros de los hogares, y el suministro de suplementos alimenticios para los grupos vulnerables anteriormente mencionados.

D) Componente Adultos Mayores. Identificado como otro grupo vulnerable y debido a que muchas familias se ocupan de ellos, los mayores de 69 años reciben un apoyo económico no condicionado a fin de no restar fondos al principal objetivo del programa, que son los niños y jóvenes. A la vez se fomenta la integración del hogar, definido como “el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina”.²⁹

E) Componente Energético. Instaurado en 2007, el apoyo busca solventar los gastos de las familias de los servicios de electricidad y gas.

F) Componente Patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”. Constituye un incentivo adicional exclusivamente para los jóvenes, que al egresar de secundaria

²⁹ SEDESOL, “Reglas de Operación”.

continúen con estudios de EMS, y posteriormente expandan sus activos. Se trata de un beneficio económico acumulable a partir de tercero de secundaria, que es entregado a aquellos estudiantes que finalicen la EMS antes de los 22 años de edad. Este apoyo que se maneja a través de puntos, una vez materializados en dinero, son administrados por un fideicomiso público de inversión mediante una cuenta de ahorro privada. Una vez egresados, los jóvenes tienen opción a emplear su fondo de cuatro maneras:

a) *Vertiente de Capacidades*: Se les da prioridad, habiendo cumplido los requisitos necesarios, para acceder a una beca del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior, y/o al Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar.

b) *Vertiente Productiva*: Vinculación con programas productivos y/o créditos. A través de alguna Entidad de Ahorro y Crédito Popular (EACP) o bien de manera directa con algún programa productivo a fin de agilizar los trámites y requisitos necesarios empleando la cuenta de ahorro como garantía o aportación.

c) *Vertiente Patrimonial*: De manera similar a la opción anterior, se da acceso al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”.

d) *Vertiente de Protección*: incorporación al Sistema de Protección Social en Salud o para adquirir el Seguro de Salud para la Familia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Para hacer uso de cualquiera de las opciones anteriores que el propietario de la cuenta decida emplear, deberá dar aviso a la institución bancaria que administre dicha cuenta, a fin de que el fondo sea transferido a la institución correspondiente, pues éste mecanismo aún no se realiza automáticamente. Existe una quinta opción, la cual consiste en que el beneficiario pueda retirar sus ahorros e intereses correspondientes a los dos años de haber firmado el contrato de la cuenta en cuestión.

3.3.1 Padrón Único de Beneficiarios y Certificación de los Beneficiarios

El programa distingue dos fases en el proceso de incorporación de las familias beneficiarias; el primer paso constituye la selección de localidades, y el segundo la identificación de familias candidatas.

A) Selección de localidades. Se realiza un primer filtro mediante el índice de marginación que calcula el CONAPO y la información estadística con la que cuenta el INEGI. Con esto es posible hacer un mapeo y de esta manera identificar unidades geográficas donde la incidencia de hogares en pobreza extrema es elevada. Esta selección geográfica permite también preparar la logística para dar acceso a los tres servicios básicos (ESA) a aquéllos habitantes. Posteriormente se realizan por método censal encuestas con el propósito de adquirir información socioeconómica de los hogares.³⁰

B) Identificación de familias. Una vez identificadas las localidades con base en el número de hogares pobres, se realiza un avalúo estandarizado a nivel nacional que

³⁰ Orozco y Hubert, “La Focalización En El Programa *Oportunidades*”.

consiste en una cédula que cada hogar debe llenar y entregar. Dicha cédula incluye datos como la condición de las residencias y las condiciones socio-económicas de los miembros: su escolaridad, el uso de lengua indígena, su ocupación, hábitos migratorios, apoyos extras de otros programas, discapacidades físicas o mentales, propiedad de vehículos, animales tierras, entre otros.³¹ La metodología para la elaboración de las cédulas es a través de visitas domiciliarias o la asistencia a las Mesas de Atención y Servicio (MAS) del programa, no obstante, si la certificación comienza al presentarse un interesado a una MAS, la información será respaldada con una visita al domicilio.³²

La información recopilada es almacenada en medio digital y físico para la posterior creación (en caso de que apliquen) del Padrón Único de Beneficiarios, el cual se creó una vez puesto en marcha el programa ante la necesidad de contar con una base de datos actualizada para administrar los beneficios.

Una vez seleccionadas las familias, se llevan a cabo eventos de incorporación en los cuales el personal operativo del programa, en coordinación con las autoridades locales, reúnen a las familias seleccionadas para darles a conocer esta situación. Asimismo, se explican las características y los objetivos del programa, el esquema de entrega de apoyos y las responsabilidades que deben cumplir para permanecer dentro del mismo. En dichos eventos se entregan las Cartas Compromiso, y debe notarse el esfuerzo que se realiza para lograr que los beneficiarios entiendan la importancia de cumplir con las obligaciones al solicitar traductores en los casos donde exista un

³¹ Orozco y Hubert, “La Focalización En El Programa *Oportunidades*”.

³² SEDESOL, “Reglas de Operación”

grado considerable de población no-hablante de lengua española. Finalmente, se realizan Actas de Incorporación y de Conformación del Comité de Promoción Comunitaria, del cual se hablará en su respectivo apartado.

En los casos en que no sea posible llevar a cabo las reuniones, la adhesión se realizará mediante visitas particulares o en pequeños grupos, donde se explicará todo lo anteriormente mencionado y se entregaran documentos informativos.

El periodo previsto por el cual quedan inscritos en el programa los beneficiarios, tiene una duración máxima de tres años a partir del momento de su adhesión. Al término de éste, existe una recertificación, para lo cual deben repetirse las evaluaciones socioeconómicas del hogar, como si se tratase del primer registro para ser beneficiario.

Por este proceso censal se define si las familias pueden seguir formando parte del Padrón Activo de Beneficiarios y continuar recibiendo los apoyos del Programa. De ser así, se reconoce que la familia se encuentra bajo la protección del Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), o bien, a pesar de la intervención del programa, ésta continúa en condiciones de pobreza extrema.

Se entiende por EDA, aquella situación en la que un hogar continúa recibiendo apoyos, a fin de obtener la mejoría que el programa pretende alcanzar en sus tres ejes. La permanencia en el EDA puede prolongarse hasta por 12 años, tiempo equivalente a la duración de los estudios de nivel básico y medio superior. Es importante recalcar que esta extensión no es mera coincidencia, pues está prevista

para que la niñez continúe formando el capital humano pretendido por el programa, y no con el fin de hacer dependiente a la familia del apoyo monetario.

Los resultados de las recertificaciones son tomados en cuenta para administrar la incorporación de nuevas familias contando las bajas por incumplimiento, voluntad propia o por ser consideradas (las familias) como no aptas para seguir recibiendo ayuda por haber logrado superar la pobreza extrema.

Resulta vital la constante actualización del Padrón de Beneficiarios, por lo cual, cada dos meses la información de todas las escuelas con niños Oportunidades y las clínicas o centros de salud, es recopilada a fin de supervisar el cumplimiento de obligaciones de cada familias. De esta manera, si una familia o integrante de la misma no cumple con lo estipulado se le informa que han sido acreedores a la suspensión definitiva o temporal de los beneficios.

3.3.2 Gestión de Beneficios

Uno de los elementos más importantes de la implementación se encuentra en el proceso de gestión de los beneficios. En este proceso se engloban no solamente las cantidades que corresponden a los beneficiarios según sus características, sino también las funciones gubernamentales para hacer entrega de los apoyos y suplementos.

Es preciso reincidir en uno de los puntos más substanciales de Oportunidades, la distinción de diversos complementos que lo hacen ser el programa de TMC más

completo. Contiene condiciones en las ramas de educación, salud y nutrición, pero asiste a las familias en éstos tres sectores mediante apoyos que pueden ser entregados de manera independiente, pero con la finalidad de ser complementarios a fin de incrementar su efecto positivo.

En primera instancia, el apoyo monetario básico calculado para satisfacer los objetivos del complemento Alimentación, en cifras actuales, está calculado en \$185 pesos mensuales por familia.³³ Ésta transferencia se entrega de manera bimestral junto con las demás ayudas (en caso de que existan). Aunado al apoyo monetario, se entregan cada dos meses, en los centros de salud, paquetes de complementos nutricionales en presentación de polvo para preparar papilla añadiéndole agua. Los complementos son de dos tipos: uno destinado a todos los niños de entre seis meses y dos años de edad o bien, a aquellos de entre dos a cinco años que padezcan desnutrición hasta que sean dados de alta al mantener un peso normal por seis meses continuos, y otro destinado a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Estos complementos, como su nombre lo indica, de ninguna manera buscan sustituir la alimentación, sino mejorarla, brindando el “100 por ciento de los micronutrientes diarios requeridos y 20 por ciento en promedio de las necesidades calóricas.”³⁴

Instrucciones completas son proporcionadas en los centros de salud en cuanto a las proporciones para su elaboración y consumo. En el caso del componente para

³³ Secretaría de Desarrollo Social, “Montos Mensuales Correspondientes al Segundo Semestre del 2007” (Agosto, 2007 [citado el 26 de octubre 2007]): disponible en:

http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/Semestre_2_2007.pdf

³⁴ SEDESOL, “Reglas de Operación”.

niños, se entrega un total de diez sobres (cinco por mes), y el destinado a mujeres consta de un paquete de doce sobres.

El segundo rubro de apoyos se enfoca a la vertiente Educación del programa, y como ha sido mencionado anteriormente, opera a través de dos vías. La primera es el sistema de becas que otorga de manera bimensual una cantidad de efectivo por cada hijo, cubriendo un máximo de tres, sin lo cual se estimularía el tener más hijos a cambio de mayores ingresos. Los montos de las becas varían dependiendo del sexo y grado escolar de cada niño, los cuales hoy en día van desde los \$125.00³⁵ en tercero de primaria. Al ascender de grado el estipendio aumenta tanto para los niños como para las niñas. Sin embargo, ya que a partir de primero de secundaria se comienza a registrar una mayor deserción en el género femenino, el apoyo a varía también en razón al sexo de los hijos. (Ver Anexo 4)

La segunda vía, es apoyar en la adquisición de útiles escolares, también existen diferencias dependiendo del grado escolar. Para becarios de tercero a sexto de primaria el monto es de \$165 pesos³⁶ al inicio del ciclo, más \$85 pesos³⁷ para reposición en el segundo semestre. Los becarios de secundaria y EMS reciben un apoyo de \$310 pesos³⁸, al inicio del ciclo, sin derecho a reposición.

³⁵ SEDESOL, “Montos Mensuales 2007”.

³⁶ SEDESOL, “Montos Mensuales 2007”.

³⁷ SEDESOL, “Montos Mensuales 2007”.

³⁸ SEDESOL, “Montos Mensuales 2007”.

En los hogares Oportunidades donde habiten mayores de 69 años, se agrega una ayuda económica de \$260 pesos³⁹. Apoyo que concierne al componente Adultos Mayores.

El componente “Jóvenes con Oportunidades” merece ser tratado de manera independiente por su complejidad. Como se mencionó anteriormente, consiste en un programa de acumulación de puntos que inicia desde tercero de secundaria y finaliza al concluir la EMS. Este puntaje es convertido a dinero en efectivo a condición de que el becario finalice la EMS antes de los 22 años de edad.⁴⁰

Sin importar la duración del programa escolar, ya sea de dos a cuatro años de EMS, la puntuación máxima no podrá sobrepasar los 3000 puntos. La equivalencia de cada punto es actualizada según el Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica (INPCB) realizado por la SHCP, ajustándose cada año a partir de 2003.

El valor de cada punto en 2007 es de \$1.15, pudiendo atesorar un ahorro de hasta \$3,318 pesos al haber acumulado los 3,000 puntos disponibles. La variable que determina el número de puntos que un estudiante Oportunidades puede adquirir, responde a la constancia en su calidad de becario (la cual puede perder en caso de que él o su familia incumplan sus responsabilidades hacia el programa). Además, al haberse agregado dicho componente hasta 2003, hay muchos becarios que no

³⁹ SEDESOL, “Montos Mensuales 2007”.

⁴⁰ Instituto Nacional de Salud Pública, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001 – 2006: Informe compilatorio*, editado por Carlos Cruz, Rodolfo de la Torre y César Velázquez. (México: INSP, 2006), 25.

podieron adquirir los puntos de los primeros años escolares debido a que se encontraban en grados avanzados de la EMS.⁴¹

Los fondos se encuentran depositados en un fideicomiso, y cada adolescente puede retirar su beneficio al culminar sus estudios en las fechas establecidas por la Coordinación Nacional. Ellos deben acudir a las sucursales de BANSEFI en un plazo de 13 meses para formalizar su cuenta según la vertiente que hayan elegido.

La formalización de la cuenta de ahorro se concreta cuando el becario presenta su documentación correspondiente en BANSEFI, indicando la vertiente por la cual se inclina, y es en este momento cuando se realiza la conversión de los puntos acumulados a valor presente.

Con base en la información de los anexos, se puede observar que el monto mínimo recibido por una familia es de \$185 pesos (el caso de una pareja sin hijos y sin mayores de edad habitando el domicilio). En contraparte, el monto máximo es de \$1,980 pesos⁴² (más \$260 pesos por cada Adulto Mayor, que en caso de ser dos, el monto máximo se elevaría a \$2,500).

Todos estos apoyos son depositados en una cuenta bancaria, y pueden ser retirados exclusivamente por la o el Titular de Familia mediante la presentación obligatoria de una identificación personal. Los apoyos son entregados en efectivo o mediante el traspaso a una cuenta de ahorro, para poder ser retirado por medio de una tarjeta de débito. Las instituciones liquidadoras de los apoyos con los que cuenta el programa son BANSEFI, Telecom y BBVA-Bancomer. Es notable ver la

⁴¹ SEDESOL, http://www.oportunidades.gob.mx/jovenes/como_acumulan.htm

⁴² SEDESOL, "Montos Mensuales 2007".

participación de una empresa privada y extranjera en esta gestión. Por su parte, estas empresas deben entregar los apoyos de acuerdo a los tiempos y lineamientos que rigen al programa, incluyendo un desglose de los componentes que integran el monto total del apoyo, instrumento que colabora con la rendición de cuentas y fiscalización que el gobierno pretende impulsar.

En caso de que la transferencia no sea reclamada, ésta podrá tramitarse dentro de un plazo máximo de dos bimestres. Este proceso lo debe llevar a cabo la titular mediante la elaboración de una solicitud que se presentará ante una Mesa de Atención y Servicio.

A manera de blindaje contra el clientelismo, la Coordinación Estatal tiene la facultad de suspender la entrega de apoyos de forma temporal con un mínimo de dos semanas previas a elecciones federales, estatales o municipales, así como en caso de presentarse eventos que comprometan la entrega de apoyos, ya sean políticos, sociales o naturales.

El destino que se le dé al conjunto de beneficios monetarios no puede ser rastreado, por lo tanto su uso queda a libre consideración de la Titular. No obstante en las pláticas se pretende concienciar que su utilización contribuya a elevar la calidad de vida de los integrantes del hogar, a través de una mejor dieta, ropa, calzado, etc.

3.3.3 Corresponsabilidad en la Implementación

El programa Oportunidades es implementado por la SEDESOL a través de una estrecha cooperación con las Secretarías de Educación Pública (SEP), SSA y el IMSS, además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La SEDESOL creó la Coordinación Nacional de Oportunidades como un organismo descentralizado. La labor fundamental de ésta es desarrollar la logística necesaria para lograr una eficaz coordinación entre dependencias y niveles de gobierno a fin de no entorpecer o repetir acciones similares. Para este fin, la Coordinación brinda listados de manera bimestral de todos los beneficiarios del programa, para conocer altas y bajas dentro del mismo.

Cabe destacarse que el concepto de duplicidad, exenta a las becas educativas u otros apoyos externos “cuando su principal criterio de selección sea el aprovechamiento escolar”.⁴³ Este hecho remarca el peso que brinda el programa a otorgar herramientas educativas a la población necesitada como instrumento de combate al círculo intergeneracional de la pobreza.

Por otra parte, se creó una figura llamada Comité Técnico, compuesto por representantes de SEDESOL, SHCP, SEP, SSA, e IMSS. Como su nombre lo sugiere dicho comité asesora de manera técnica los aspectos operativos del programa, concretamente, a través de la revisión de las Reglas de Operación, da seguimiento a las acciones del programa, supervisa el desempeño de todas las dependencias y/o empresas que de alguna forma contribuyen con la operación de Oportunidades.

⁴³ SEDESOL, “Reglas de Operación”.

A nivel estatal, es la Coordinación Estatal quien responde del correcto funcionamiento de los lineamientos federales hacia los beneficiarios, y es la responsable de velar por el cumplimiento de los servicios de educación y salud. Tanto la Coordinación Estatal como la Nacional tienen la obligación de señalar a funcionarios de los tres niveles que utilicen el programa en forma proselitista, a fin de ser presentados ante las instancias correspondientes, y ser sustituidos en caso de comprobarse dicha acusación.

Otra de las responsabilidades de las Coordinaciones es la capacitación de todos los involucrados en el programa. Esta capacitación incluye desde los funcionarios operativos hasta las Titulares de Familias, pasando por los prestadores de los servicios de educación y salud, los Enlaces Municipales y los miembros de los Comités de Promoción Comunitaria (de los que se hablará en su respectivo apartado).

De manera similar, el Comité Técnico cuenta con representación estatal, a través de los Comités Técnicos Estatales, compuestos por representantes de las secretarías estatales de educación y salud, así como del IMSS, presididos por el Delegado Estatal de SEDESOL y por el Coordinador Estatal de Oportunidades. Enmarcadas dentro de las Reglas de Operación, las funciones de dichos comités son, entre otras, el monitoreo y difusión constante de la implementación del programa en todos sus aspectos, colaborar con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en la identificación de beneficiarios, y construir propuestas para el mejoramiento de la calidad tanto de los servicios ofrecidos por el

programa, como de su misma instrumentación, tomando en cuenta las particularidades de los municipios.

El siguiente vínculo es representado por el Enlace Municipal, quien por lo general, es un funcionario público (se señala que de preferencia no sea síndico o regidor). Como condición para ser designado por el gobierno municipal como Enlace del programa, dicha persona no podrá ser representante de asociaciones políticas o religiosas, ni tener relación con delitos electorales. Su función es básicamente brindar apoyo para la operación del programa.

Una parte fundamental de la estrategia para combatir la pobreza, es acercar a los colaboradores del programa con los beneficiarios, a fin de conocer sus necesidades y crear confianza. Esto a su vez, permite que la población tome un papel importante en lograr los objetivos de desarrollo, así como los de transparencia y evaluación del programa mismo.

Retomando la importancia que tiene para el desempeño del programa la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y de manera similar a la situación de Brasil, la Coordinación Nacional elaboró un sitio Web (www.oportunidades.gob.mx). Dicho sitio merece reconocimiento debido al práctico diseño de la información, accesible para todo público, y de particular interés para investigadores y beneficiarios.

Entre otros materiales, se encuentran en formato PDF todas las evaluaciones externas oficiales del programa desde 1999 (aún Progresá). Además se publican listados detallados como el Padrón de Beneficiarios por Estado, Indicadores de

resultados, calendarios de entrega de apoyos (consultables por localidad), montos de los apoyos (desglosados), presupuesto ejercido, y las mismas Reglas de Operación. Asimismo se encuentran noticias y hechos relevantes con respecto al programa, pobreza, empleo, visitas de delegaciones extranjeras, entre otros.

Continuando con los esfuerzos para evitar el uso clientelar del programa, la Coordinación Nacional incluye en toda propaganda, documentación, o medio de información dirigido a los beneficiarios y público en general la leyenda: “Este Programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.”⁴⁴

De manera similar, se adhiere a todo documento o medio de información, destinado a todo el personal operativo la leyenda:

El condicionamiento electoral o político de los programas sociales constituye un delito federal que se sanciona de acuerdo con las leyes correspondientes. Ningún servidor público puede utilizar su puesto o sus recursos para promover el voto a favor o en contra de algún partido o candidato. El Programa Oportunidades es de carácter público y su otorgamiento o continuidad no depende de partidos políticos o candidatos.⁴⁵

3.3.4 Condiciones para las Familias

El programa reconoce tanto corresponsabilidades como obligaciones para las familias, siendo las primeras, motivo de suspensión de beneficio, mientras que las

⁴⁴ SEDESOL, “Reglas de Operación”.

⁴⁵ SEDESOL, “Reglas de Operación”.

segundas, de no ser cumplidas no generan sanciones, pero se reconocen vitales para el buen desempeño de Oportunidades.

A) Corresponsabilidades. Inscribir y enviar a los niños o jóvenes según el grado escolar que les corresponda, a los centros educativos avalados; registrarse en la unidad de salud que les corresponda y asistir a las citas que en dichas clínicas les asignen para consultas y chequeos periódicos, además de participar en los talleres o pláticas impartidas, en las que se exponen medidas para la prevención de enfermedades, de higiene y de “auto cuidado”.

B) Obligaciones. Utilizar la ayuda económica recibida de forma que contribuya a mejorar la dieta de la familia, sobretodo la de los niños; destinar los complementos alimenticios en la manera que el programa señala; promover la asistencia a la escuela y la continuación de los estudios de los hijos, así como el cumplimiento con los talleres del sector salud; hacer llegar a los adultos mayores el monto que les corresponde; y mantener actualizada la Cartilla Nacional de Salud y/o la Cartilla PREVENIMSS, asistiendo a todas las consultas médicas.

El incumplimiento de las responsabilidades y otros factores pueden generar la suspensión de los beneficios. Esta suspensión puede ser de tres tipos, dependiendo de la gravedad o reincidencia del hecho y están descritos a continuación, junto con los dos procesos de reintegración a Oportunidades:

A) Suspensión mensual. Se cancela el apoyo cuando por lo menos un miembro de la familia incumple las corresponsabilidades del componente salud, o bien en caso de existir apoyo a Adultos Mayores, éste se anula por un mes si el beneficiario falla en el cumplimiento del mismo componente. En cuanto al incumplimiento de las

responsabilidades educativas, el apoyo se cancela si la certificación de asistencia no es entregada a tiempo; con la acumulación de mas de tres faltas no justificadas en un mes; si el becario acumula tres meses de suspensión o más de 11 faltas en un ciclo, pierde el apoyo por el resto del ciclo escolar; para becarios de EMS, al no cumplir con las exigencias para reinscribirse, tanto de la escuela como las del sistema educativo, o bien al faltar más de siete veces a los talleres de auto cuidado de la salud. El programa de puntos (“Jóvenes con Oportunidades”) se suspende en caso de que el becario de secundaria no apruebe el tercer grado, o bien, si una vez cursando algún nivel de EMS, el becario no acredita algún semestre, manteniéndose la suspensión hasta avanzar al siguiente semestre, conservando los puntos acumulados hasta el momento de la cancelación.

B) Suspensión indefinida. En caso de que la familia se haga acreedora a éste tipo de suspensión, deberán solicitar su reactivación o reincorporación, según corresponda; de lo contrario el programa no restaurará la ayuda. Esta sanción se aplica en caso de que la Titular no acuda a recibir el apoyo económico por dos bimestres, o bien, si no realiza movimiento alguno cuando el apoyo se entrega a través de depósito en cuenta de ahorro; con lo cual tendrá hasta un bimestre para solicitar la entrega atrasada; de igual manera, si la Titular no acude a firmar el contrato con la institución que le corresponda o no recoja su tarjeta de débito, por un periodo máximo de dos bimestres; con el incumplimiento de las corresponsabilidades de salud durante dos bimestres consecutivos o tres bimestres intercalados en el transcurso de un año; al no poder demostrar la supervivencia de la Titular; el apoyo se restaurará hasta nombrar a otra persona como tal; de presentarse algún conflicto relacionado con la patria

potestad de los becarios; de no ser recertificada la familia por alguna causa ajena a ella; al demostrarse el incumplimiento de la Titular con respecto a sus obligaciones hacia la familia; de no ser localizada en el domicilio por dos veces consecutivas la familia por personal de Oportunidades que pretenda levantar el estudio socioeconómico; si finaliza la vigencia del EDA; si algún adulto mayor incumple sus corresponsabilidades del sector salud, se suspenderá exclusivamente su monto, sin afectar al de los demás integrantes de la familia; o bien si un becario de primaria o secundaria reprueba por tercera vez algún grado escolar.

C) Suspensión definitiva. Con excepción de los casos en que la sanción no sea por falla de la familia, si esta amerita la suspensión definitiva, quedará fuera del programa de manera irrefutable y se aplica en caso de presentarse las siguientes situaciones: que algún integrante de la familia comercializa los complementos alimenticios; el uso de documentos o engaños para intentar cobrar el apoyo, ya sea de la misma familia o de otra; en caso de demostrarse cualquier uso del programa de manera proselitista, ya sea política o de otra índole, o con afán de lucro; que algún miembro de la familia perciba dos o más salarios mínimos siendo servidor público; negarse a ser sometidos a evaluación socioeconómica, o recertificación; al renunciar voluntariamente al programa; al no cumplir los requisitos para ser familia Oportunidades en cualquier fase en la que se encuentre la misma; para becarios de EMS, al ser aptos para recibir alguna beca externa al programa; y para los adultos mayores, en caso de que abandonen el hogar o acumulen más de dos semestres de incumplimiento con sus corresponsabilidades de salud.

D) Reactivación de familias

En caso de recibir baja indefinida y por razones ajenas a incumplimiento de corresponsabilidades por su parte, toda familia podrá solicitar su reactivación. Los apoyos que no hayan sido entregados por dicha suspensión podrán reclamarse por un monto que no ascienda a más del correspondiente a dos bimestres.

E) Reincorporación de familias

La reincorporación se diferencia de la reactivación en razón de que la segunda es aquella situación derivada de una sanción cuya(s) causa(s) son imputables a la familia, sin embargo su reincorporación dependerá tanto de los tiempos establecidos para tal efecto y las vacantes en el padrón de beneficiarios.

3.3.5 Comités de Promoción Comunitarios

A fin de impulsar la participación de la sociedad civil, y en especial de la creación de redes de apoyo comunitarias, el programa Oportunidades instauró los Comités de Promoción Comunitaria. Estas células se conforman por Titulares de familia previamente seleccionadas por las demás Titulares durante los eventos de incorporación de cada comunidad. Dichos comités tienen como propósito orientar directamente a las familias beneficiarias, previa capacitación por parte de la Coordinación Estatal, y formar el vínculo más directo entre las familias beneficiarias y los funcionarios de los distintos rubros del programa junto con las Coordinaciones Nacional y Estatal. Asimismo se pretende reforzar la transparencia y buena operación del programa permitiendo la vigilancia de la sociedad involucrada.

Idealmente se busca que cada comité posea una vocal de educación, una de alimentación, una de salud y una de vigilancia. Cada una de ellas deberá seguir el desempeño y cumplimiento tanto de las familias como de las instancias que presten los servicios. Ninguna persona puede ser obligada a fungir como vocal de tales comités, ni recibirán remuneración o beneficio alguno en caso de ser aceptado el puesto, el cual tendrá una duración de entre tres y cinco años. La única instancia que tiene injerencia sobre los comités tanto en su operación como en la conformación del mismo es la Coordinación Estatal.

Los criterios para la conformación de los comités, responden al número de familias beneficiaras que se encuentran dentro de la localidad o colonia. En caso de ser insuficientes, deberán integrarse al Comité de la localidad o colonia más cercana.

Asimismo, se promueve la creación de comisiones de trabajo especiales dentro de cada comité a fin de desarrollar de manera más eficaz las acciones del programa, con énfasis en “nutrición, alfabetización, mejoramiento de vivienda, ahorro y desarrollo de proyectos productivos.”⁴⁶ De esta manera, se dividen las labores, asignándolas de manera específica, a una o más Titulares para que adquieran la responsabilidad de instruir a la comunidad beneficiada sobre algún tema particular como puede ser higiene, preparación de alimentos, o incluso sobre aspectos operativos del programa, reforzando así el trabajo que realizan los promotores institucionales del programa.

⁴⁶ SEDESOL, “Reglas de Operación”.

Los becarios de EMS, son instados a participar en los comités, vinculando desde temprana edad a la población, con la observancia de los procesos gubernamentales hacia la sociedad.

3.3.6 Programas Complementarios

El programa Oportunidades, dentro de sus Reglas de Operación no reconoce de manera tácita a programas complementarios, solamente señala su carácter multisectorial y de cooperación con otras instituciones y programas sociales.

El considerar a los nuevos complementos como programas complementarios resulta una idea tentadora, sin embargo, no lo son. Si bien es cierto que los apoyos en Oportunidades se entregan en una sola emisión, debe recordarse que la cancelación o suspensión de alguno de estos no siempre compromete a los demás montos. Esta parece ser la razón de mayor peso para considerar a los componentes Adultos Mayores, Jóvenes con Oportunidades y Energético como complementarios; sin embargo dichos componentes son instrumentados bajo un solo presupuesto y por el mismo personal de Oportunidades. Por estas razones no se diferenciarán de los tres componentes básicos (ESA) y serán considerados extensiones o mejoras al programa mismo.

Por otra parte, es posible vincular la cooperación de Oportunidades con programas destinados al desarrollo social, implementados por SEDESOL y/o terceras instancias, de entre los cuales se destacan: Programa Escuelas de Calidad, Cruzada Nacional por la Calidad en Servicios de Salud, Arranque Parejo, Escuela Saludable,

Lentes para niños, MI CASA, Estímulos a la Educación Básica, Beca de capacitación PROBECAT, Apoyos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales, Programa de Apoyo Alimentario, Leche Liconsa, Despensas del DIF, Desayunos Escolares, Arranque parejo, Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), Programa de Jornaleros Agrícolas, Programa de Empleo Temporal, PROCAMPO, Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales, Programa de Opciones Productivas, Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Programa 3x1 para migrantes, Programa Espacios Públicos, Desarrollo Local de Micro-regiones, Suelo Libre, y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.⁴⁷

3.4 Evaluación

Desde su diseño, Oportunidades prevé la integración de un sistema evaluativo.⁴⁸ Dicho sistema comenzó a operar en 1999 directamente por SEDESOL, analizando los primeros resultados del entonces Progresá. Sin embargo, a partir de 2001, se estableció por ley, que las evaluaciones al programa deben ser realizadas por agencias externas respetables tanto académica como políticamente, por lo cual se señaló al International Food Policy Research Institute (IFPRI) en un principio. Actualmente, son el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigaciones y

⁴⁷ Secretaría de Desarrollo Social, “Programas Sociales”,([citado el 19 de octubre de 2007] SEDESOL): disponible en <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=30&len=1>

⁴⁸ Secretaría de Desarrollo Social, “Evaluación Externa” ([citado el 4 de noviembre 2007] SEDESOL): disponible en: <http://evaluacion.Oportunidades.gob.mx:8010/es/index.php>

Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Colegio de México quienes coordinan la evaluación de cada componente del programa. La SEDESOL define al elemento de evaluación como “un proceso continuo y sistemático cuyas actividades están dirigidas al análisis de los resultados e impactos del Programa y su operación”.⁴⁹ De acuerdo con las Reglas de Operación, es la Coordinación Nacional el organismo responsable de los procesos de evaluación, esto en coordinación con el Comité Técnico y el CONEVAL.

Con el propósito de realizar un ejercicio evaluativo y comparativo, resulta de suma importancia identificar cuáles son los objetivos de dichas evaluaciones señalados “en papel”, a fin de poder verificar si los resultados de las evaluaciones corresponden con los objetivos que pretenden medir las mismas evaluaciones, y por otra parte, si dichos resultados reflejan avances en las metas del programa mismo. Para esto, es necesario citar textualmente los objetivos que señalan las Reglas de Operación:

- A)** Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.
- B)** Medir los resultados e impactos en el corto, mediano y largo plazo.
- C)** Identificar los resultados e impactos atribuibles al Programa, distinguiendo los efectos asociados a otros factores, tanto en la esfera individual, como en la familiar y en el contexto comunitario.
- D)** Identificar las sinergias entre los componentes del Programa y de éste con otros programas sociales.
- E)** Analizar la relación costo-efectividad.

⁴⁹ SEDESOL, “Reglas de Operación”.

- F)** Verificar y analizar la operación del Programa.
- G)** Aportar elementos para el mejoramiento continuo del Programa.
- H)** Proponer recomendaciones tanto de adecuaciones al propio diseño del Programa, como de política social en lo general.

Al analizar estos objetivos puede observarse que la evaluación tiene dos aspectos; el primero es la comprobación de los efectos en las diversas áreas que pretende modificar el programa, y el segundo es calificar el desempeño operativo del programa a fin de encontrar y corregir fallas en el mecanismo. En otras palabras, se realizan tanto evaluaciones concomitantes, como de impacto no tanto por el momento en que se realizan sino por el objetivo que persiguen. Para cuantificar los cambios que genera el programa se señala el uso del método experimental, comparando familias Oportunidades con grupos de control.

Por otra parte, adquiere importancia (aunque debatible) el carácter externo de las evaluaciones. Evidentemente, lo que se pretende con esto es brindar de mayor legitimidad y transparencia a los resultados, como un candado más al programa contra la corrupción, puesto que se espera que los resultados sean imparciales, factor indispensable al pretender evaluar con calidad una política pública.

Sin embargo, el factor de discordia es que aún cuando se trata de agencias externas, éstas son contratadas y trabajan con recursos provenientes del mismo presupuesto autorizado para el ejercicio del programa; los resultados pueden ser tergiversados al omitir algunos detalles negativos o manipular la información para dicho fin. Éstos resultados, por disposición legal, deberán entregarse a la Comisión de

Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados a más tardar el último día hábil de agosto.⁵⁰ Los cinco temas que abordan las evaluaciones y sus principales indicadores son:⁵¹

- A) Educación.** Impacto en educación rural y urbana.
- B) Salud.** Impacto en zonas rurales y urbanas, y en mortalidad materna e infantil.
- C) Alimentación.** Impacto en zonas rurales y urbanas, y aspectos cualitativos vinculados a la alimentación.
- D) Aspectos demográficos, económicos, sociales y de género.** Migración, trabajo, ingresos, vivienda, consumo, capital social, género, pareja y familia.
- E) Cumplimiento de metas, costos unitarios y apego de Oportunidades a las Reglas de Operación.** Cambios en el Padrón de Familias Beneficiarias, y ejercicio del presupuesto.

La evaluación pone especial énfasis en la cuestión de temporalidad de los impactos, es decir, distingue resultados a corto, mediano y largo plazo sobre los beneficiarios.

A continuación se presentarán los resultados más destacados por las instancias evaluadoras y operativas de las evaluaciones, tomando como fuente los documentos más recientes; la evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006, y el Informe Compilatorio 2001-2006.

A) Educación:

- Incremento de 24% en la matrícula de secundaria y 85% de EMS.

⁵⁰ SEDESOL, “Reglas de Operación”.

⁵¹ Instituto Nacional de Salud Pública, *Informe compilatorio* .

- 64% de niños y jóvenes completaron al menos cinco grados escolares.
- Disminución de hasta 23.7% en la tasa de abandono en educación básica y EMS.

B) Salud:

- Incremento de 61% en la realización de Papanicolau.
- 20% menos días de enfermedad al año para menores y adultos.
- Incremento de 0.67cm. en menores de 2 a 5 años.

C) Alimentación:

- Mejora de hasta 22% en consumo de proteínas y alimentos frescos (frutas y vegetales).

D) Aspectos demográficos, económicos, sociales y de género:

- La probabilidad de trabajar de los niños disminuyó entre el 35% (niños que en 1997 tenían 10 años y que en 2003 tenían 16).
- Tendencia 33% mayor a invertir en bienes durables para el hogar y a invertir en nuevos negocios, la gran mayoría emprendidos por mujeres. Estas actividades productivas conllevan a un aumento de 22% en el gasto del hogar de manera permanente tras cinco años y medio de recibir transferencias.
- Creación de redes sociales, a través de grupos de Titulares de familia que cooperan entre sí. Es importante señalar que no se ha observado un aumento en la violencia hacia las mujeres, que se podría suponer al ser ellas quienes reciben y administran los apoyos.

E) Cumplimiento de metas, costos unitarios y apego de Oportunidades a las

Reglas de Operación

- 99% de los beneficiarios declaró no haber recibido maltrato.

- 68.8% considera sencillo el proceso de inscripción en las escuelas.
- La cobertura de las revisiones médicas logró casi el 98% del objetivo.
- Gasto operativo menor al 6% del presupuesto.

Además de las evaluaciones de impacto y rendimiento operativo, la Coordinación Nacional tiene la facultad de realizar todo tipo de evaluaciones específicas a un tema que considere importante. Por otra parte, es necesario recordar que la evaluación es un esfuerzo continuo que nace desde el control de asistencia a los servicios educativos y de salud, es decir, con la supervisión de las corresponsabilidades de las familias. Los resultados y metas presentados, son los datos oficiales que emite la SEDESOL; sin cuestionar su veracidad, es notoria la carga a favor del programa puesto que no se incluyen indicadores negativos.

Sin adelantar las conclusiones, es perceptible un correcto diseño de política pública por parte de Oportunidades. Sus evaluaciones oficiales arrojan indicios de un favorable funcionamiento y permiten corregir errores o incluir nuevos mecanismos, como se observa con la inclusión de nuevos componentes. En el siguiente capítulo se mencionarán los defectos y críticas que existen en cuanto al proceso de elaboración de Oportunidades como política pública. Asimismo, se cotejarán ventajas y desventajas con respecto a su homónimo brasileño, Bolsa Familia.