



Universidad Autónoma del Estado de México
Centro Universitario UAEM Texcoco

**Análisis de la Política Pública de Desarrollo Humano: Programa Oportunidades en
el Municipio de Chicoloapan 2006-2009**

T E S I S

Que para obtener el título de

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA:

Mayra Patricia Pérez Román

DIRECTOR DE TESIS:

M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes

REVISORES:

Dr. en Cs. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

M. en SR. María Joaquina Sánchez Carrasco

Lic. en CP y AP. Angélica María Franco Aguilar

Texcoco, Estado de México, Enero de 2011

Texcoco, México a 5 de Enero de 2011

M. en C. Juan Manuel Muñoz Araujo

Subdirector Académico del Centro Universitario UAEM

Texcoco

PRESENTE:

CEPEA

AT'N M en F. Guadalupe Lizeth Arce Chávez
Responsable del Departamento de Titulación

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "*Análisis de la Política Pública de Desarrollo Humano: Programa Oportunidades en el Municipio de Chicoloapan 2006-2009*", que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta la sustentante **Mayra Patricia Pérez Román**, con número de cuenta **0314766** respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teóricos-metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de impresión del trabajo escrito.

ATENTAMENTE

Dr. en Cs Alejandro Alejo Pompilio
Aguilar Miranda
Revisor

Lic. en CP y AP. Angélica María
Franco Aguilar
Revisora

M en Sb. María Joaquina
Sánchez Carrasco
Revisora

M. en PP. Antonio Inoue Cervantes
Director

c.c.p Sustentante.- Mayra Patricia Pérez Román
c.c.p. Director.- M en PP. Antonio Inoue Cervantes
c.c.p. Titulación.- F. Guadalupe Lizeth Arce Chávez

TITULACION
RECIBIDO
Por: [Handwritten Signature]
Fecha: 5.01.11
TEXCOCO, MEX. 5.01.11

AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente ***al M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes***, por la paciencia y dedicación mostrada no sólo durante la realización del presente trabajo sino desde el primer momento que lo conocí. Imposible olvidar esas clases de Políticas Públicas en las que se inició mi gusto entorno al tema y en las cuales se ganó la denominación de mejor profesor de la Licenciatura. Gracias por guiar cada momento de la investigación.

Al ***Dr. en Cs. Alejandro Aguilar Miranda***, por mostrarme que si bien el camino de la investigación es largo, lleno de esfuerzos y desvelos, al final siempre existen recompensas y sobre todo la satisfacción personal de alcanzar una meta.

Por aceptar participar de manera dedicada y comprometida en la investigación, le doy las gracias ***a la M en SR. María Joaquina Sánchez Carrasco***, quien siempre tuvo comentarios oportunos que permitieron enriquecer el trabajo.

Agradezco a la ***Lic. en CP y AP. Angélica María Franco Aguilar***, por su gran disponibilidad y atención en el desarrollo de la investigación y quien en todo momento además ser una competente profesora demostró ser un excelente ser humano.

DEDICATORIAS

Con amor, respeto y admiración *a mi madre Patricia Román Hernández*, pilar fundamental en mi vida, ya que gracias a su cariño, guía y apoyo he aprendido que toda meta es alcanzable. No hay palabras que puedan describir mi profundo agradecimiento para quien ha estado presente todos los días de mi vida, compartiendo los buenos y los malos momentos, mostrándome que lo más importante es poder alcanzar la felicidad plena. Gracias por guiar mis pasos.

Agradezco *a mi familia*, quienes pese a la distancia siempre tienen palabras de apoyo que me impulsan a dar lo mejor de mí y a los cuales sólo me resta decirles ¡Gracias!

Con especial cariño y amor a una de las personas que aunque ya no está aquí, fue y seguirá siendo una de las principales inspiraciones en mi vida. Te agradezco por todos los momentos que estuviste a mi lado. Gracias por enseñarme que lo más importante es vivir cada día en compañía de las personas que realmente nos aman. Sólo me queda decirte: “I just can’t stop loving you”.

Índice

Introducción.....	1
I. Marco Teórico	
1.1 Antecedentes y conceptualización del nuevo institucionalismo.....	4
1.2 Políticas públicas.....	12
1.3 Fases de las políticas públicas.....	16
1.3.1 La evaluación de las políticas públicas en el caso de la política social en México.....	19
II. Política Social	
2.1 Conceptualización de la política social.....	23
2.1.1 Principales tipologías de la política social.....	26
2.2 Conceptualización de la pobreza.....	31
2.3 Desarrollo Humano.....	37
III. Política Social en México	
3.1 Pronasol y Progresas como antecedentes de Oportunidades.....	41
3.2 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	47
3.3 Características de los Apoyos del Programa Oportunidades.....	52
3.3.1 Componente de educación.....	53
3.3.2 Componente de salud.....	54
3.3.3 Componente de alimentación.....	56
IV. Programa Oportunidades en el municipio de Chicoloapan 2006-2009	
4.1 Estructura socio-económica del municipio de Chicoloapan.....	61
4.2 Metodología de estudio.....	68
4.3 Percepción del Programa Oportunidades en el municipio de Chicoloapan..	70

Conclusiones	88
Fuentes consultadas	92
Anexos	97

Introducción

Un elemento constitutivo de la vida político-administrativa en México es la comprensión del desarrollo de la política social emprendida por el gobierno para brindar tratamiento al problema de la pobreza. El origen de dichas políticas radica en las variadas y cambiantes necesidades humanas, ya que en ningún momento se puede catalogar a la sociedad como estática e inmutable. Por ello los diversos Programas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y su más reciente versión vertida en Oportunidades han emprendido acciones con el fin de paliar las desigualdades sociales y lograr una adecuada cohesión social.

Bajo esta tesitura se puede entender al Estado como un ente regulador de la sociedad siendo su fin la procuración del bien común, sin embargo la pobreza representa la mayor dificultad para lograr éste objetivo además de ser el principal obstáculo para alcanzar el Desarrollo Humano. A lo largo del tiempo el gobierno mexicano ha puesto en marcha Programas de combate a la pobreza que pese al cambio de administraciones y nombres han seguido vigentes, prueba de ello son Pronasol y Progresá que se basaron en un sistema de subsidios que al paso del tiempo y ante los cambios sociales no demostraron generar condiciones para que la población hacia la cual dirigía su atención alcanzara un pleno desarrollo.

Pronasol quien dirigía acciones a la población en pobreza extrema represento un intento por tratar de superar los rezagos sociales en grupos vulnerables. Para lo cual buscó orientar e impulsar el desarrollo nacional mediante el aseguramiento de la justicia social e igualdad de oportunidades para poner fin a los efectos que los ajustes económicos tuvieron sobre la población más vulnerable. Sus objetivos fueron la creación del desarrollo pleno de las capacidades de la población, la creación de condiciones físicas y socioeconómicas y la apertura de los espacios de decisión y participación de las comunidades.

En lo que respecta a Progresá y ante el cambio de nombre y administración su objetivo consistió en generar un círculo virtuoso que crearía una vida digna frenando la pobreza transgeneracional para lo cual emprendió acciones diseñadas con un enfoque

integral y de largo alcance para mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias pobres, ello se complemento con acciones para mejorar el aprovechamiento escolar de niños y jóvenes en busca de promover la participación comunitaria en las acciones que se emprendieron.

A consecuencia de los constantes cambios de la sociedad mexicana y ante un nuevo cambio administrativo y de partido el gobierno ha tenido que rediseñar sus políticas sociales. Es así que surge el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que es la política vigente de combate a la pobreza. El Programa es de carácter federal e intersectorial y brinda apoyos en educación, salud y alimentación. Si bien continúa con el sistema de subsidios, como sus antecesores, los condiciona en función de la corresponsabilidad ejercida y reportada por sus beneficiarios con lo que pretende subsanar el asistencialismo estatal ya que su incumplimiento representa la baja de las familias en el padrón.

Las adecuaciones realizadas en el diseño de Oportunidades partieron de evaluaciones hechas a sus dos recientes antecesores lo cual permitió la generación de procesos de retroalimentación. Es en busca de procesos de análisis que se entiende la presente investigación donde se plantea como problema central si los apoyos que brinda el Programa Oportunidades en el municipio de Chicoloapan en el periodo 2006-2009, se pueden considerar como una ayuda para superar las condiciones de pobreza y si es compatible en materia Desarrollo Humano con los postulados de la ONU.

Para responder de manera tentativa al problema de investigación se plateó una hipótesis general que se esboza a continuación: el Programa Oportunidades no es un promotor del Desarrollo Humano en el municipio de Chicoloapan en el trienio 2006-2009, que por vía de los apoyos en educación, salud y alimentación, ayude a superar las condiciones de pobreza en las familias beneficiarias alejándose de los postulados planteados por la ONU en ésta materia.

Razón por la cual se desprendió el siguiente objetivo general que consiste en analizar si los apoyos que brinda el Oportunidades en Chicoloapan de 2006 a 2009, en educación, salud y alimentación ayudan a superar las condiciones de pobreza para determinar si es compatible con los postulados de la ONU en materia de Desarrollo Humano. Para su realización se construyó un marco teórico basado en el nuevo

institucionalismo para posteriormente dar paso a las políticas públicas y su ejecución en la política social. Además de abordar conceptos como pobreza y Desarrollo Humano.

Por ello el primer capítulo esgrime la conceptualización del nuevo institucionalismo, así como las cuestiones concernientes a las políticas públicas, ambas puntos brindan herramientas para el análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En primera instancia el neoinstitucionalismo permite conocer como es qué las políticas logran trascender grandes periodos de tiempo. Mientras tanto las políticas públicas muestran en que medida dicho Programa es considerado como un aliciente en el complejo problema del combate a la pobreza.

De lo anterior se formula la importancia que tienen las evaluaciones sociales en el contexto nacional, y cómo es que auxilian en los procesos de retroalimentación y en el diseño de nuevos programas, además éstas ayudan en la comprensión de los efectos o resultados para los cuales fueron diseñados. Por ello el análisis efectuado en este documento ayuda en la dilucidación del por qué Oportunidades exhibió determinados efectos en Chicoloapan. Para la realización de dicho análisis fue necesario conocer conceptos clave como son: política social, pobreza y Desarrollo Humano.

Ese es precisamente el contenido del capítulo II que expone los conceptos mencionados, con el fin de conocer las bases teóricas sobre las que se fundamenta el Programa. Una vez analizados los términos se expondrán los dos antecesores inmediatos de Oportunidades con el fin de conocer las semejanzas y deferencias que al paso del tiempo ha tenido la política social, a su vez se presentan las características y particularidades del Programa citado, lo cual queda vertido en el capítulo III.

El cuarto capítulo presenta la estructura socio-económica del municipio para conocer el contexto sobre el cual se realizo la investigación, asimismo muestra la metodología que se empleó, para finalmente desplegar un estudio de caso que es auxiliado por el análisis de las gráficas que fueron resultado del trabajo de campo y las cuales ayudan en la comprensión de los efectos que muestra el Programa. Finalmente la conclusión de toda la investigación expone por qué se presentan determinados efectos en los beneficiarios, además permite contestar la hipótesis central que se exteriorizó en párrafos previos.

Capítulo I. Marco Teórico

El actual capítulo muestra un conjunto de teorías que dan sustento a la presente investigación. Por una parte se considera al nuevo institucionalismo, para ello se abordan definiciones sobre institución desde la perspectiva de diversos autores como North, Peters, March y Olsen. Dentro de la teoría institucional existen dos vertientes denominadas, viejo y nuevo institucionalismo. En el primero concurren diversas características entre las que se encuentra el legalismo, estructuralismo, holismo y el análisis normativo.

Una vez expuesto el viejo se dará paso al nuevo institucionalismo, acentuando el hecho de que tanto el viejo como el nuevo visualizan a las instituciones como un anclaje seguro ante los constantes cambios sociales y como el eje nodal de la vida política, dicho factor será la conexión entre ambas visiones institucionales. El apartado concerniente al institucionalismo finaliza con la exposición de lo que a decir de Peters son los principales enfoques del nuevo institucionalismo.

Por otra parte, se aborda el enfoque de las políticas públicas retomando la visión ofrecida por Canto, Aguilar y Lasswell. A la par se presentan las fases de las mismas, prestando mayor importancia a la última etapa denominada evaluación, que permite se efectúen procesos de retroalimentación para emprender las correcciones necesarias ya sea en el mismo diseño o en la implementación de las diversas políticas. Además los resultados de los procesos evaluativos representan un tipo de escrutinio y control ejercido por sociedad ya que mediante los resultados se puede comprobar cómo y de qué manera se están invirtiendo los recursos públicos.

1.1 Antecedentes y conceptualización del nuevo institucionalismo

En primera instancia se parte del análisis del nuevo institucionalismo, que resulta ser un tópico de gran relevancia dentro del análisis de la ciencia política y la administración pública ya que ofrece herramientas teóricas que ayudan a entender por qué las instituciones brindan estabilidad política y seguridad en los procedimientos

administrativos; lo que permite ahondar en el análisis del contexto sobre el cual se desarrolla la acción gubernamental. Para iniciar la conceptualización del nuevo institucionalismo habrá que empezar por dilucidar qué son las instituciones. Diversas son las definiciones que ofrece la teoría institucional pero de manera genérica y a decir de North:

Las Instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (2006:13).

Se debe de tener en cuenta que las instituciones, son lineamientos a seguir dentro de la sociedad de tal forma que las reglas son marcadas por conductas estables y reiterativas que conforman una guía del quehacer cotidiano a seguir. Dentro de lo anterior se presentan limitaciones que modelan la interacción humana y en donde el cambio histórico da lugar al cambio institucional. A decir de Vergara (2000) existen diversificaciones en lo que se refiere al concepto de institución, entre las que se encuentran aquellas que:

- a. Hacen referencia a un conjunto de reglas formales e informales, que se respaldan en incentivos para los actores
- b. En donde las instituciones son patrones estables de comportamiento que tienen su origen en la rutina organizacional ofreciendo un nivel de certidumbre, y
- c. Las instituciones son convenciones sociales a partir de las cuales los actores interpretan el mundo que los rodea creando uniformidades en el comportamiento facilitando así la interacción social.

Bajo el mismo orden de ideas y para tener una concepción más amplia sobre lo que significan las reglas a seguir, en palabras de March y Olsen se entiende por reglas la significación de:

Rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan elaboran y contradicen esos papeles y rutinas... Las rutinas son independientes de los actores individuales que la ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos (1997: 68).

Para un gobierno su certidumbre, creada por las instituciones, reside en el desenvolvimiento de reglas claras; es decir, las instituciones tienen en cuenta que la sociedad no es estable sino dinámica; de esta forma se establecen limitaciones sociales. Las instituciones son las encargadas de determinar los castigos o beneficios imputables a los individuos, con lo que se pretende crear una adecuada cohesión social. A decir de North: “Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyendo una guía para la interacción humana...” (2006:14).

North expone que “la función principal de la instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable...Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradicen el hecho de que estén en cambio permanente” (2006:16). Para lograr un buen ordenamiento social ante la inestabilidad y los vertiginosos desequilibrios sociales surgen las instituciones que representan un anclaje seguro ante los radicales cambios.

Bajo este razonamiento, las instituciones son necesarias ante un panorama en donde el conflicto social permanece presente (Martínez, 2006). Es así que entre los integrantes de la sociedad debe existir en todo momento compatibilidad de intereses, por tanto, para su existencia, se requiere la premisa de cierta armonía y negociación social, es decir, se necesita interés común, lo cual no resulta fácil sobre todo cuando se habla de una sociedad dinámica como la mexicana en donde el conflicto de intereses permanece vigente, sin embargo en la búsqueda del bien común se debe llegar a cierto grado de consenso. Bajo el contexto anterior y de acuerdo con Martínez el nacimiento de las instituciones es atribuible a dos hechos:

El primero de éstos se refiere a los puntos de vista encontrados entre grupos sociales que conforman una organización, y el segundo debido a la complejidad que paulatinamente iban mostrando dichos grupos a causa de su crecimiento y a la velocidad de los cambios que las mismas presentaban. Es claro que todas estas variables preparan el escenario para la posible creación de instituciones políticas (2006: 27).

Una vez dilucidado el término institución, se requiere hablar del viejo y el nuevo institucionalismo. En el cuadro 1 se muestran estas dos vertientes y el cual a decir de Powell y Dimaggio resalta las características centrales de cada uno.

Cuadro 1
El viejo y el nuevo institucionalismo

	Viejo	Nuevo
Conflictos de intereses	Central	Periférico
Fuete de la inercia	Grupos de presión	Imperativo de legitimidad
Énfasis estructural	Estructura informal	Papel simbólico de la estructura formal
Organización incorporada en	La comunidad local	El área, el sector o la sociedad
Naturaleza de la incorporación	Cooptación	Constitutiva
<i>Locus</i> de la institucionalización	Organización	El área o la sociedad
Dinámica organizacional	Cambio	Persistencia
Base de la crítica del utilitarismo	Teoría de la agregación de intereses	Teoría de la acción
Evidencia para la crítica del utilitarismo	Consecuencias imprevistas	Actividad no reflexiva
Formas clave de cognición	Valores, normas y actitudes	Clasificaciones, rutinas, guiones y esquemas
Psicología social	Teoría de la socialización	Teoría de la atribución
Base cognitiva de orden	Compromiso	Hábito, acción práctica
Metas	Desplazadas	Ambiguas
Agenda	Importancia de la política	Disciplinaria

Fuente: Powell y Dimaggio (1999: 48)

Una de las ventajas que permean tanto al viejo como al nuevo institucionalismo es el factor negociación, es decir, la formación de metas colectivas mediante la vía del consenso con el fin de generar estabilidad, por tanto la unidad de análisis no se centra en el individuo sino en las normas y reglas que concurren y conforman el sistema político. Si bien tanto el viejo como el nuevo institucionalismo comulgan con el factor consenso, dichas concepciones están permeadas de diferencias como son, que el viejo institucionalismo insiste en que los ordenamientos jurídicos sean la línea que guíe las interacciones humanas, así como el análisis de los sistemas íntegros, la preocupación se

basa en aspectos integrales y no específicos donde las instituciones son el eje nodal de la vida política (Martínez, 2006).

Esbozado el factor que comparten ambos tipos de institucionalismo se aborda de manera más certera cada uno de ellos. En primera instancia, en el **viejo institucionalismo** concurren diversas características entre las que se a decir de Peters (2003) se encuadran el *legalismo*, *el estructuralismo*, *el holismo*, *el historicismo* y *el análisis normativo*. *El legalismo* se caracteriza porque la ley juega un papel central dentro de la actividad gubernamental lo que influye en el comportamiento. En el *estructuralismo*, como su nombre lo señala, la estructura cuenta y determina la conducta. *El holismo* se contrapone al individualismo ya que considera a las realidades como totalidades guiándose por conceptos de complejidad e inclusión y no por el de autonomía. *El historicismo* se refiere a como los sistemas políticos se encuentran inmersos en el desarrollo histórico, donde el comportamiento individual significaba el comportamiento de élites políticas. Finalmente en *el análisis normativo* los estudiosos relacionaban sus declaraciones descriptivas acerca de la política con una preocupación por el buen gobierno (Peters, 2003).

Por su parte, el **nuevo institucionalismo** (y los enfoques inmersos en él), se diferencia de su antecesor, entre otras cosas, debido a que considera como necesario el estudio de las partes específicas de una institución para su mayor entendimiento. En palabras de March y Olsen “El nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales -políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúa el individuo influyen de manera importante en su comportamiento” (1997: 17). Por ello acepta los cambios más rápidamente, a diferencia del viejo en donde la asimilación de los cambios era más lenta, es decir el nuevo institucionalismo parte de una concepción más práctica (Martínez, 2006). De este modo la teoría institucional representa uno de los pilares para entender el actuar del Estado, ésta idea es expresada por Martínez, quien señala:

El neoinstitucionalismo sigue considerando que el Estado juega un papel relevante en la economía... el nuevo institucionalismo tiene una perspectiva muy clara en cuanto a que el Estado puede fallar en el sano desenvolvimiento de la economía, por lo que su planteamiento central radica en que el gobierno puede fallar, pero que, así, dichos errores pueden ser corregidos. (2006: 30).

De lo anterior y bajo la premisa de que los errores pueden ser corregidos, resulta importante retomar el término de institución ya que ésta se conforma con base en patrones que van presentando los miembros de la institución, para posteriormente darle seguimiento a los cambios. Lo cual refuerza el planteamiento de Martínez de que las fallas pueden corregirse a la par del cambio social, es decir, el cambio institucional va de la mano con el proceso de transformación en que se encuentran las mismas.

En concordancia con Martínez, a decir de Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda “hablar de neoinstitucionalismo significa, de entrada, que las instituciones reducen la incertidumbre porque inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional cotidiana” (2006:70). Desde la perspectiva institucional, el objetivo de los estudios políticos no radica en el análisis del enfrentamiento, sino en los mecanismos utilizados para la formación del consenso.

Lo anterior expresa que, no se busca el análisis del individuo sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las instituciones y que conforman el sistema político. Uno de los argumentos del nuevo institucionalismo es que los contextos sociales, influyen en el comportamiento y toma de decisiones de los individuos. En palabras de Perlman y Juan de Dios Pineda “El propósito del nuevo institucionalismo es analizar los procesos mediante los que las instituciones desarrollan sus rasgos típicos, así como describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la organización” (2006:71).

Con lo hasta aquí expuesto se puede decir que, el nuevo institucionalismo es una de las teorías que trata de explicar la estabilidad en los diversos procesos sociales. Dicho enfoque identifica la relación entre *ambiente*¹ e institución como la genealogía de todo cambio social. Lo anterior bajo la premisa del conocimiento de las reglas así como del contexto, en donde las personas no son agentes independientes ya que se encuentran dentro de una sociedad, en la cual, por vía de las instituciones se pretende lograr mayor cohesión social. Este hecho se logra a partir de dos ideas “1) las organizaciones sólo cambian incrementalmente y de forma concatenada y 2) las normas y reglas

¹ El ambiente está formado por organizaciones diversas, internas y externas, de hombres con intereses en interdependencia en el mismo contexto organizacional, y en el que se consideran como elementos rectores traiciones y reglas (Perlman y Pineda, 2006: 72-73).

institucionales influyen de forma determinante sobre el compartimiento de los individuos” (Perlman y Pineda, 2006:72).

Así como en el viejo institucionalismo se identifican diferentes perspectivas, resulta adecuado señalar que dentro del neoinstitucionalismo concurren diversos enfoques que a decir de Peters consisten en: *institucionalismo normativo*, *el institucionalismo de elección racional*, *el institucionalismo histórico*, *el institucionalismo empírico*, *el institucionalismo internacional* y *el institucionalismo social*, a continuación se hace un breve esbozo sobre cada uno de ellos.

En el *institucionalismo normativo*, cuyos principales exponentes son March y Olsen, las normas de las instituciones juegan el papel central como medios de comprensión para conocer cómo funcionan las instituciones y su influencia en el comportamiento de los individuos. Dentro del *institucionalismo de elección racional*, Peters, sostiene que “en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos. Para este grupo las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar sus beneficio” (2003:38).

El *institucionalismo histórico* toma como punto de partida las decisiones que se toman previamente en la historia de la política y sistema de gobierno en donde la lógica del desarrollo se torna complicada, si no se comprenden las decisiones iniciales. El *institucionalismo empírico* señala que “la estructura de gobierno marca una contradicción en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones gubernamentales” (Peters, 2003:38); es decir, se manifiestan discrepancias entre el proceso y las acciones.

El *institucionalismo internacional* concierne al lugar teórico asignado a la estructura al explicar el comportamiento de los Estados y de los individuos. Finalmente el *institucionalismo social* describe “la estructuración de relaciones entre Estado y sociedad... implica también un significativo grado de estructuración de las relaciones y puede ser ampliado para abarcar las relaciones dentro del gobierno como también entre gobierno y sociedad” (Peters, 2003:39).

Expuestos los enfoques que se encuentran en el nuevo institucionalismo, y continuando con Peters, éste señala que “las instituciones crean grandes regularidades

en el comportamiento humano. En un nivel práctico, las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir pero no eliminar la incertidumbre que domina gran parte de la vida social. (2003:207). Bajo este entendido las instituciones pueden ser usadas como un elemento guía para explicar el comportamiento y las decisiones políticas.

Para el presente trabajo se recurre al institucionalismo normativo expuesto por March y Olsen y al institucionalismo social. Ambos enfoques brindan una explicación de los diversos procesos políticos y sociales. Si bien es cierto que el nuevo institucionalismo cuenta con una base teórica sólida para explicar la estabilidad en decisiones y comportamientos, los conflictos inician cuando es necesario analizar procesos de cambio en las políticas públicas, y cómo mantener su continuación en el cambio de una administración a otra, es por ello que en palabras de Vergara un intento de respuesta desde la perspectiva institucional sería argumentar que los cambios son más aparentes que sustanciales (2000:2).

Las instituciones juegan un papel central en la continuidad de las políticas públicas y su consecuente ejecución en la política social, esto pese a los cambios de administración, ya que representan reglas que marcan las pautas a seguir dentro de la sociedad. Por ello son capaces de trascender los cambios de administración que sufre el gobierno mexicano en sus diferentes órdenes. No obstante, el cambio institucional no siempre se da a la par del cambio de las políticas públicas, ya que el primero conforma el modo en que las sociedades evolucionan paulatinamente y durante periodos de tiempo que no se encuentran determinados estrictamente, mientras que el cambio de las políticas públicas en la mayoría de las ocasiones se da a la par del cambio de administraciones.

Pocas ocasiones las políticas públicas trascienden un periodo de tiempo determinado. Ante los cambios administrativos surgen nuevas políticas que no siempre mantienen un punto de encuentro con sus antecesoras, sobre todo cuando el cambio administrativo va de la mano del cambio de partido político en el poder, como fue el caso mexicano y su alternancia partidista en el año 2000. De ahí la importancia del nuevo institucionalismo como teoría que ayuda a explicar que las rutinas o reglas subsisten, a pesar de las modificaciones sociales, y además son capaces de guiar el actuar social de los actores individuales involucrados.

Para el caso mexicano se puede mencionar que se haya presente una gran institucionalización pero de forma informal, es decir, de ciertas costumbres que se han aceptado por un gran número de actores, ante esto en México existe una inminente necesidad de instituciones fuertes que permitan generar *estabilidad*² en materia de políticas públicas y política social. En busca de estabilidad el gobierno instauró el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que pese a los cambios de nombre y administración ha sido institucionalizado para combatir la pobreza.

En este entorno el nuevo institucionalismo permite conocer por qué, a pesar de los acelerados cambios dicho Programa sigue representando reglas a seguir para un determinado sector de la sociedad en busca de una mejor cohesión social. Como resultado en México las instituciones deben representar un anclaje seguro ante los cambios en el ámbito de las políticas públicas, de ello se desprende la importancia de dilucidar sobre tal concepto.

1.2 Políticas públicas

El análisis de las políticas públicas se desarrolló en Estados Unidos durante el periodo que comprende a la posguerra (Segunda Guerra Mundial) siendo su iniciador Harold D. Lasswell. Cuando se piensa en términos de políticas resulta esencial mencionar que éstas han fijado una mayor atención a la planeación, así como a los diversos sistemas de información en los que se basa el personal para la toma de decisiones, con ello se busca ser más consciente en el proceso de la política (*policy process*), así como de su elaboración y realización esto con el fin de racionalizar las decisiones (Lasswell, 2000).

Con lo anterior se desarrolló una orientación hacia las políticas (*policy orientation*), que cuenta con una doble dimensión. Por una parte se interesa en el proceso de la política con lo que busca desarrollar la ciencia de la información mediante métodos de investigación de las ciencias sociales; por otra parte, se interesa en las necesidades de inteligencia del proceso, buscan mejorar el contenido de la información y de la interpretación al rebasar las fronteras de las ciencias sociales. Lasswell señala que

² Vale la pena señalar que ante tal esfuerzo de generar estabilidad en 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para **institucionalizar** la política de desarrollo social del Gobierno Federal.

el término “ciencias de política” (*policy sciences*), se puede utilizar, “a fin de designar el contenido específico que la “orientación hacia las políticas” alcanza en un momento determinado” (2000: 81).

En las ciencias de política, se encuentran tres aspectos, 1) los métodos de investigación del proceso de la política, 2) los resultados de los estudios y 3) los descubrimientos de las disciplinas que aportan contribuciones. Si se quiere mejorar la racionalidad del proceso político se debe dar a la función de inteligencia un espacio especial de estudios. Por ende las ciencias de políticas podrán avanzar sólo si se afinan los métodos de información e interpretación ya que el mundo es un conjunto que debe ser objeto de atención permanente mediante el uso de modelos de desarrollo (*developmental constructs*) que sirvan para explorar el flujo de eventos a lo largo del tiempo. Con la orientación hacia las políticas se enfatiza que las ciencias de políticas están dando lugar a la reflexión (Lasswell, 2000).

Bajo este razonamiento, la tendencia de Lasswell se encuentra influida y sustentada por el pragmatismo y el positivismo en donde el método científico es el método cuantitativo. Un punto más que ayuda en la dilucidación de las políticas es entender la diferencia entre *política* y *políticas*. En la lengua inglesa se utiliza la expresión *politics* entendida como relaciones de poder, lo que se traduciría al castellano como política, y *policy* que marca las relaciones de gobierno y se traduce como políticas (Canto:2002). Es así que las políticas públicas cuentan con dos demandas fundamentales, 1) que sean eficientes y 2) que sean democráticas; para que esto se cumpla se necesita contar con una racionalidad, entendida como el cálculo de medios necesarios para alcanzar los fines deseados mediante el auxilio del saber científico y tecnológico.

Pese a lo anterior, y como consecuencia del descuido de la hechura³ y del mal entendimiento de las políticas, se presentan debilidades como el guiarse por intereses

³ Una de las características con que contó la hechura de política fue que no poseía autonomía alguna en la ciencia política, en contraste, tenía toda la autonomía para la administración pública siendo el resultado que el proceso decisorio de la política se volviera un objeto de estudio externo y marginal a las dos disciplinas. La administración pública dejaba fuera el proceso a través del cual se elaboran las políticas, a decir de Aguilar: “Fue alto el precio pagado por culpa del descuido teórico del proceso de la elaboración de la políticas. El crecimiento del Estado y la expansión de su aparato gubernamental fueron señal de que los grandes actores... eran incapaces de resolver muchas cuestiones sociales y, en el fondo, incapaces de garantizar el orden y el bienestar público” (2000: 18).

políticos o presentar influencias ideológicas de élites o grupos políticos e incluso influencia de carácter subjetivo de parte de los diseñadores, por ello es necesario referirse con términos precisos para evitar en la medida de lo posible confusiones en torno al diseño de políticas públicas.

Contar con un concepto claro de políticas pública facilita su entendimiento, ya que son numerosas las definiciones que existen, pero de manera genérica éstas no se pueden entender como una decisión aislada, sino a decir de Canto, como un: “Conjunto de decisiones que se entrelazan y que en su conjunto tienden a alcanzar un objetivo común, tampoco se trata de la solución a aspectos múltiples, que se suponen relacionados...sino la solución a problemas específico” (2002: 60).

Derivado del mal entendimiento y del crecimiento del Estado (como un ente interventor que llego a imaginarse sin límites de poder y recursos en el ámbito de los poderes, atribuciones y normas) en México las políticas públicas eran consideradas como asuntos internos del gobierno a los cuales difícilmente tenían acceso los ciudadanos. Es decir, las decisiones gubernamentales eran tomadas con toda discrecionalidad. En el actual contexto, y como consecuencia del *adelgazamiento del Estado*⁴, es un proceso de discusión de los diversos actores sociales, donde las decisiones se someten al escrutinio público con mayor frecuencia; por lo anterior se puede aumentar a la definición de políticas públicas antes mencionada, el hecho de ser un proceso de discusión entre actores sociales con mecanismos de participación de la sociedad. (Canto, 2002).

Una vez conocido el contexto de surgimiento de las políticas públicas⁵ resulta importante reconocer que existen numerosas argumentaciones sobre el concepto, por lo

⁴ El redimensionamiento pretende crear condiciones para atender con eficiencia los variados problemas públicos, sin embargo un Estado reducido no es la solución a todos los males, ya que aún con un gobierno pequeño los problemas siguen siendo grandes, por ende lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, deciden y desarrollan, donde el diseño debe obedecer a los contextos políticos, por ello las estrategias de gobierno homogéneo están destinadas a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.

⁵ Dentro del marco de éstas existen diversos tipos de racionalidad desarrollada a lo largo de la historia, que va desde la racionalidad total, difícilmente alcanzable, hasta el modelo incrementalista (Para mayor información en torno a los tipos de racionalidad véase la tabla 1 en el apartado de anexos). Es factible pensar que el incrementalismo es el tipo de racionalidad empleada para el diseño de las políticas públicas mexicanas y su consecuente ejecución vía las políticas sociales. Esto cuestiona el actuar del gobierno en materia social ya que si bien es cierto que el modelo incrementalista acepta la imposibilidad de conocer todos los elementos frente a los problemas complejos, como es el tratamiento a la pobreza, también acepta

cual para evitar confusiones se tomara la definición emitida por Canto quien las conceptualiza como:

Cursos de acción que tienden a la solución de problemas públicos, definidos a partir de interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos público, y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (2002: 70).

En la definición de políticas públicas arriba citada se encuentran los procesos democráticos en donde la participación de la sociedad es trascendental para el correcto diseño y funcionamiento de las mismas, de tal forma que la participación se encuentra vigente en cada etapa de las políticas, por medio de representantes. En consecuencia existen niveles de participación entre los que destacan:

- a. información, que tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normas y proyectos del sector gubernamental,
- b. consulta, en donde el gobierno se entera de la opinión ciudadana.
- c. decisión, no sólo se queda en emitir la opinión, sino que ésta, es obligatoria para quien realiza la consulta,
- d. delegación, consiste en otorgar a alguna organización ciudadana la puesta en marcha de algún proyecto,
- e. asociación, que implica que la iniciativa pueda estar de lado de las organizaciones ciudadanas y
- f. control, que plantea la regulación de acciones de gobierno por medio de organizaciones de la ciudadanía (Canto, 2002).

Una vez abordado el término de políticas públicas, y los diversos niveles de participación es necesario señalar que también existen diversas fases dentro del proceso

que se puede caer en un modelo cíclico, de nulo esfuerzo o de simple inercia, basado en cambios mínimos ya que la única manera de continuar sin ningún riesgo es proceder por la misma dirección. Es así que la política social basada únicamente en el modelo incremental cuestionan el actuar del gobierno (ya que para que funcione los resultados deben ser satisfactorios para los decisores, lo que en contadas ocasiones sucede); por ello se debe optar por un nuevo tipo de racionalidad, que guíe de mejor forma la política social, es decir un modelo mixto que si bien no aboga por ser netamente racional, si considera éste factor para la elección de nuevas alternativas de decisión, a la par valoriza los conocimientos provenientes del modelo incremental.

de las mismas, es así que como un complemento más para la comprensión de los procesos decisorios es necesaria la identificación del ciclo de éstas. Dentro del ciclo se pueden mencionar algunos procesos generales enlistados a continuación:

1. la agenda, entendida no como un listado de demandas, sino como el conjunto de temas controversiales que demandan la intervención de la autoridad para su solución,
2. análisis de alternativas, que como su propio nombre lo dice consiste en el análisis de alternativas existentes tomando en cuenta el costo-beneficio,
3. decisión, la cual será tomada de acuerdo con cada solución específica de acuerdo con su medio ambiente,
4. implementación que no es sino la puesta en marcha de las políticas planteadas
5. evaluación, que plantea la distancia entre los resultados esperados y los obtenidos (Canto, 2002).

Así pues el correcto funcionamiento de cada una de las políticas públicas diseñadas por el gobierno, mediante previos procesos democráticos, tiene que pasar de manera ideal por las diversas fases con el fin de lograr políticas que brinden tratamiento adecuado a los problemas para los cuales fueron creadas. Por ello cada etapa brinda sustento para que durante el desarrollo de las mismas se brinde soporte a las decisiones previas y se creen procesos de retroalimentación, por ello es necesario se aborde puntalmente cada una de las fases presentes.

1.3 Fases de las políticas públicas

En las políticas públicas diversas son las fases que se presentan, las cuales varían dependiendo del autor que las aborda, sin embargo a decir de Canto (2002) existen algunos pasos generales dentro de un ciclo completo de política que convencionalmente se agrupan en: 1) agenda, 2) análisis, 3) decisión 4) implementación y 5) evaluación. A continuación se hará referencia a cada una de las fases anteriores, ahondado en etapa final, que será aborda con mayor precisión en el apartado posterior.

La construcción de la agenda abarca un conjunto de temas controversiales, vale la pena aclarar que ésta no debe ser confundida con una simple lista de demandas ya que para su resolución necesitan la intervención de las autoridades pertinentes durante lapsos de tiempo determinados (Canto, 2002). Para ello se requiere la existencia de consenso al momento de definir cuál es el problema que se pretende discutir, para evitar en la medida de lo posible que cada actor involucrado vea el problema desde su óptica, (o que los temas abordados sean el reflejo del interés de grupos de poder determinados) una vez que dicha cuestión quede clara se plantearán estrategias que permitan la concreta y correcta resolución de los asuntos de orden público. Sin embargo no toda demanda que entra a la agenda será solucionada, ya que es precisamente la discusión en torno a la temática lo que marcará si se le da seguimiento a la problemática.

El segundo punto consiste en analizar cada una de las alternativas existentes para determinar cuál de ellas es la opción más factible para solucionar el problema, lo anterior partiendo de la dilucidación de costo-beneficio, considerando factores como el económico, social o políticos, entre otros. Una vez que es considerada cada esfera se procederá a la siguiente fase que reside en la toma de decisión que se considerada como subóptima. Ésta, se considera como tal, ya que representan un cierto grado de insatisfacción de todos los involucrados, es decir, la decisión esta determinada por situaciones específicas que determinan el contexto sobre el cual se ejerce la acción.

La siguiente fase se denomina implementación que consiste en la puesta en práctica de las decisiones tomadas, es decir de las políticas (Canto, 2002). El término implementar es derivado del lenguaje ordinario: llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, entre otros, esto con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o culminación. La etapa de implementación desata un sin número de operaciones y decisiones, es por ello que ésta se vuelve un proceso muy complejo de ahí que las políticas sociales sean más propensas a errores (Aguilar, 2003).

El estudio de ésta etapa surge de las promesas incumplidas en donde lo que se busca saber es por qué buenas políticas pese al trabajo invertido en el diseño, no eran condiciones suficientes para alcanzar el éxito esperado. En esta tesitura a decir de Aguilar (2003), Wildavsky señala que ha sido un esfuerzo por entender en donde estuvo

el error del gobierno, y cuáles acciones se deberían emprender para que éste funcionara mejor, o si en determinadas situaciones sería más benéfico no emprender acción alguna.

Los primeros estudios de implementación devienen desde la óptica de “nada funciona” (Aguilar, 2003: 31) donde los fracasos, entre otras cosas, pueden deberse a la defectuosa implementación de las políticas. Aguilar (2003) señala que tanto Pressman como Wildavsky consideraban que no todos los fracasos de las políticas son imputables a la implementación, pero ésta es una de sus fuentes más desconcertantes, a decir de estos dos autores:

La implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales⁶, se consideran tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto preferido. El esquema conceptual, parece ser: condiciones iniciales-acción de implementación- efecto. “La implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas”... Defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino la incapacidad de seguir adelante” (Aguilar, 2003: 45-46).

Desde la perspectiva de los problemas de implementación, las señales político-administrativas se remiten a la pluralidad de las políticas, en donde interactuaron la homologación y compactación de la gestión pública como un mismo formato para todas las situaciones. Sin embargo esto no pareció ser la respuesta a los problemas públicos de una sociedad con iniciativa ya que el involucramiento de los ciudadanos en la atención de dichos problemas es particularmente valioso dentro de las políticas sociales que atacan problemas complejos, como el combate a la pobreza.

Finalmente la última etapa se denomina evaluación en donde se pueden comparar los resultados que fueron diseñados en el momento inicial y los resultados obtenidos, en éste aspecto Canto señala que:

La evaluación no es la última etapa de una política, sino la primera de la siguiente, toda vez que ninguna política sale de la anda, casi siempre nos encontramos algún antecedente de acciones hechas en relación al problema que se requiere solucionar y casi siempre lo que hacemos requiere de continuidad, la evolución permite una cosa y otra (2002:72).

⁶ Las condiciones iniciales son el consenso en torno al objeto de la política y el consenso en torno de los instrumentos utilizar para solucionar el problema que se pretende abatir.

Esta fase consiste en explicar si las políticas implementadas muestran el efecto pronosticado o no. Lo que determina si la intervención pública surtió el efecto esperado y si se erradicó y resolvió el problema. Establece si se cumplieron los objetivos diseñados, lo que permite realizar un contraste entre lo se planeó (mediante procesos racionales expresados en decisiones fundamentadas en un riguroso análisis de los hechos) y los resultados que se obtuvieron después de seguir el proceso de implementación. En palabras de Yves Meny y Jean Claude Thoenig:

Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico en un campo de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas (1992: 195).

De ahí la importancia de realizar evaluaciones de la política pública ya que es una actividad que permite distinguir si es viable o no seguir con la ejecución de una determinada política, además permite visualizar en que grado se deben realizar modificaciones a los postulados iniciales o si es pertinente emprender un cambio radical en la política evaluada. Finalmente, dicha herramienta permite a los gobiernos la creación de mejores diseños ya que se trata de un proceso de retroalimentación, que de manera anexa expone una rendición de cuentas que pueden ser utilizada por los ciudadanos como un método de control gubernamental. El siguiente apartado esboza de manera más amplia lo concerniente a la evaluación de programas sociales, específicamente del Programa Oportunidades así como la institución mexicana encargada de su ejecución.

1.3.1 La evaluación de las políticas públicas en el caso de la política social en México

En el ámbito de la política social, y más general en las políticas públicas existe escasa evidencia de qué funciona y de qué no funciona socialmente. Para abatir este problema se emplea la evaluación dirigida a los programas públicos. La relevancia y necesidad de ésta fase del ciclo de las políticas públicas se desprende del hecho de que éstas se

encuentran subsidiadas por recursos públicos de ahí que lo importante no sólo sea conocer en qué se gasta el dinero y cuánto se gasta, sino qué se logra con ese dinero.

En el caso mexicano, por mandato legal, se realizan evaluaciones anuales a todos los programas sujetos a reglas de operación. Se reporta no sólo si se gastó todo el dinero asignado, ni cuántos insumos se compraron, sino considerando sí se estaban cumpliendo los objetivos de los programas, y sí esto se hacía de la manera más eficiente posible. De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2008) la evaluación externa de los programas federales es una herramienta que tiene como principal propósito mejorar el desempeño de los programas, mediante una valoración objetiva que permite aportar información documentada para contribuir en la toma de decisiones.

En consecuencia entre 2007 y 2008 las dependencias y entidades del Gobierno Federal realizaron evaluaciones de Consistencia y Resultados y en materia de Diseño a los programas sujetos a reglas de operación, con el fin de contar con un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas hacia resultados (CONEVAL, 2008). Es aquí donde se denota que la contribución de las evaluaciones externas ayuda a mejorar el desempeño de los programas y políticas de desarrollo social lo que requiere de la de un profundo análisis de los hechos que se manifiestan en el tejido social, de tal forma que una vez finalizada la evaluación se emitan recomendaciones que ayuden a mejorar los males existentes en el programa además, éstas deben prestar seguimiento a las observaciones señaladas.

Lo anterior involucrar necesariamente un proceso de discusión y de análisis minucioso, tanto por las áreas encargadas del diseño y planeación, como de aquéllas involucradas en la operación y evaluación interna de los programas. En las Reglas de Operación (2009) del Programa Oportunidades, se considera a la evaluación ya que conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las dependencias o entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector deberán realizar una evaluación de resultados, de carácter externo, de los programas sujetos a reglas de operación.

Las evaluaciones externas que se realicen al Programa serán coordinadas, conforme a sus respectivas atribuciones, por la Dirección General de Evaluación y

Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) y la Coordinación Nacional, de acuerdo a lo señalado en los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” y realizarse de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación que emitan el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). La Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) en coordinación con la Coordinación Nacional presentará los resultados de las evaluaciones de acuerdo con los plazos y términos previstos en la normatividad vigente (Reglas de Operación, 2009).

Finalmente, de la realización de evaluaciones se desprenden procesos de retroalimentación que permiten a los responsables de las políticas tomar decisiones informadas sobre los grupos de beneficiarios a los que más favorecen los programas ya que es mediante los procesos evaluativos en donde los beneficiarios expresan los pros o contras de pertenecer a un determinado programa. Una de las ventajas que se obtiene, es que se diseñen y ejecuten programas focalizados correctamente mostrando óptimo desempeño en el ejercicio pleno de sus funciones, impulsando con ello el alcance de subobjetivos.

Entender las fases de las políticas públicas y su consecuente ejecución en las políticas sociales no es una tarea fácil, por lo que es necesario contar con un concepto claro en torno a éstas últimas, que es precisamente el objetivo del siguiente Capítulo busca reconocer que la política social persigue el bien común atendiendo necesidades consideradas como básicas por la población. En definitiva uno de los mayores retos, dentro de las numerosas tareas de las ciencias de políticas, es seguir los procesos de transformación social. Por ello el estudio de las políticas públicas y las políticas sociales es un factor relevante en el complejo orden social.

Capítulo II. Política Social

El presente capítulo, pretende en primera instancia conceptualizar a la política social desde la concepción ofrecida por Montagut, Ortiz y Montoro entre otros; éste último menciona que las diversas definiciones que existen entorno a la política social son consecuencia de la percepción de cada uno de los diversos autores que ha versado sobre el tema. De ahí la necesidad de contar con una definición genérica que señale puntualmente que la política social comprende todas aquellas iniciativas que se acogen para atender necesidades básicas de la población mediante el diseño y ejecución correctamente estructurada y programada.

Posteriormente se esbozan las principales tipologías de ésta, lo que ayuda a la comprensión del análisis de la realidad social y sus fenómenos, para ello se exponen a diversos autores entre los que destaca Gøsta Esping y Titmuss, este último desarrolla tres distinciones sobre política social. Una de las características del planteamiento de este autor es la aproximación a las ideas de sectores como los económicos, sociológicos, filosóficos, y de la ciencia política; su tipología se divide en tres modelos: residual, basado en el logro personal-resultado laboral y finalmente el modelo institucional redistributivo.

El siguiente punto a definir es la pobreza, que entre otras cosas se refiere a las relaciones sociales que excluyen a determinados sectores de la participación considerada como normal dentro de la vida comunitaria, esta visión es emitida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP). Después se dará paso a las tipologías entre las cuales destaca la realizada por Székely, quien enuncia tres tipos de pobreza, alimentaria, de capacidades y patrimonio.

Además se abordará el tema de Desarrollo Humano, desde la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como uno de los principales objetivos perseguidos por las políticas sociales. Para finalizar, un factor clave es la asignación del valor correcto a diversos factores que varían en cada país, con lo cual surge del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que ofrece algunas consideraciones para la asignación de valores y que es utilizado, como su propio nombre lo señala, como indicador del nivel de desarrollo de la población.

2.1 Conceptualización de la política social

A comienzos del siglo XXI, surgió un consenso respecto a la conceptualización de lo que es la política social. Se incorporó como una de las funciones primarias del Estado, ello supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir las fallas del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos; y de hecho constituyen una parte esencial de cualquier estrategia nacional de desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social. (Ortiz, 2007).

Durante las décadas de los 80's y 90's, del S. XX, se consideró que la política social era asistencialista, centrada en proporcionar servicios básicos, completamente insuficiente para lograr un desarrollo social y económico equilibrado. La política social era considerada “residual” o secundaria en términos de importancia, las teorías en boga se centraron en la idea de que “el desarrollo económico es prioritario”. En consecuencia, las políticas sociales fueron marginadas; se les otorgó una importancia menor, materializada en una financiación exigua a menudo centrada en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos (Ortiz, 2007). Este enfoque residual y asistencialista, terminó acrecentando las tensiones sociales y el malestar político.

Resulta complicado definir de manera absoluta un término como el de política social. Como señala Montoro, no es fácil definir exactamente qué es Política social, esto debido a que existen tantas definiciones de política social como autores han escrito sobre el tema. Montoro menciona que en términos genéricos por política social se puede entender “El diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas como básicas para la población” (1999:34). Al respecto Montagut señala que el término política social se usa comúnmente para:

Definir ciertas características de los modernos Estados de bienestar. Una primera aproximación a su significado nos lleva a analizar la palabra política, la cual se emplea para hacer referencia a cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia unos fines dados. Política en general, significa originalmente la habilidad y el conocimiento de los hechos precisos

para la condición y administración de la polis. El concepto expresa una acción sobre unos medios para la consecución de unos determinados fines... Cualquier política se plantea en el contexto de un conjunto particular de circunstancias, una sociedad y cultura dadas, y un periodo histórico determinado. En otras palabras, todas las políticas que inciden sobre la sociedad, son sociales (2000:19-20).

Bajo esta idea los gobiernos modernos se basan en un *contrato social*⁷ entre los ciudadanos y el Estado, en el cual se acuerdan derechos y deberes por ambas partes, para así promover el bien común. Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y emprendiendo políticas sociales que beneficien a todos. En palabras de Ortiz la política social es:

Un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo...Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el Desarrollo Humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico (2007:7).

Las fuentes de la política social radican en las diversas necesidades humanas, en la consecuente transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y en la relación entre trabajo y medios de vida que se desarrollan con la modernidad. Sus efectos se vuelcan en la conformación y encuadre tanto de estratos y clases como de la familia en el orden social e institucional. La política social sintetiza su tarea en la construcción del orden civil (Icháustegui, Martínez, 1996).

Montagut define a la política social “como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado...con aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales” (2000: 20). Dicha política tiene como finalidad la de

⁷ El contrato social concierne en la entrega de la potesta de forma consciente, a un gobernante en la búsqueda del bien común.

paliar determinados problemas sociales los cuales se definen en medio de la complejidad social, ya que depende del contexto, es decir bajo situaciones heterogéneas.

El diseño de políticas sociales óptimas requiere entender las necesidades de la población desde diferentes perspectivas. Uno de sus objetivos es el aumento del bienestar de los ciudadanos, desarrollo del capital humano, fomento del empleo y mejora de la cohesión social. Por lo tanto, las necesidades y riesgos de las poblaciones, así como las dinámicas del mercado de trabajo y las fuentes de conflicto, deben ser identificadas para poder determinar los objetivos prioritarios del desarrollo social (Ortiz, 2007).

Por ello se debe tener cuidado de no confundir a las políticas sociales como un medio altruista (Montagut, 200). Así mismo Ortiz (2007) menciona que las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos. Los argumentos para promover políticas de desarrollo equitativo son entre otros:

Invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que, a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico, elevar los ingresos de los ciudadanos más pobres aumenta la demanda interna y, a su vez, estimula el crecimiento...Las sociedades con grandes desigualdades sociales están asociadas a índices de crecimiento inferiores... Las grandes desigualdades y las intensas tensiones sociales asociadas a ellas tienen mayor riesgo de derivar en conflictos violentos que, en última, instancia desestabilizan gobiernos. (Ortiz, 2007:9).

Por éstas y otras razones, las políticas sociales deben ser promovidas, de manera que se refuercen mutuamente, desde las fases más tempranas del crecimiento, como parte de la estrategia nacional de desarrollo y el contrato social entre el gobierno y los ciudadanos. Sin embargo hay quien sostiene que las políticas sociales no deberían ser un objetivo prioritario en los países en desarrollo. El crecimiento económico, sigue el argumento, de sí debería ser el primer objetivo puesto que el ahorro es primordial para la inversión y, eventualmente, los beneficios del crecimiento (Ortiz, 2007).

A decir de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo (UN-DESA), políticas sociales eficaces para corregir la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades son una necesidad preponderante para todas naciones, por ello las

políticas sociales como parte integrante de las políticas públicas, proporcionan un conjunto de instrumentos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza, la protección, cohesión y justicia social. Las políticas sociales complementan y refuerzan el desarrollo económico en la medida en que mejoran el capital humano y el empleo productivo social (Ortiz, 2007).

Los gobiernos, en un óptimo ideal, implementan estrategias nacionales de desarrollo para construir países que sean socialmente cohesionados, económicamente sostenibles y políticamente estables. En México existe un gran número de programas sociales destinados a abatir las condiciones de pobreza, uno de ellos es el Programa Oportunidades, cuyo fin es promover el desarrollo de capacidades en familias de extrema pobreza, sin embargo para el adecuado funcionamiento de las políticas sociales se requiere la creación de coaliciones políticas de apoyo.

Si bien es cierto que en la política social se puede hablar de una definición genérica (como se mencionó) también es cierto que pese a ello aun existen numerosas versiones ofrecidas ya que existen tantas dilucidaciones como autores han versado sobre el tema en consecuencia y de manera paralela se desarrollaron numerosas tipologías, que será el objetivo del siguiente apartado. Se retoman autores como Titmuss, Gøsta Esping, entre otros, ello ayuda a entender los diversos enfoques de bienestar social que han sido adoptados a lo largo del tiempo.

2.1.1 Principales tipologías de la política social

El presente apartado bosqueja las principales segmentaciones de la política social que, sin particularizar en un caso específico, permitirá se lleven a cabo inferencias que ayudan al análisis de fenómenos presentes en la realidad social. Las tipologías a bosquejar provienen de diversos estudios realizados sobre el Estado de Bienestar del viejo continente. Las tipologías muestran que para el estudio de la política social se han construido diferentes taxonomías que permiten se lleve a cabo el avance de su comprensión.

Montagut señala que “una primera clasificación la aportaron en 1965 Harold L. Wilensky y Charles N. Lebaux” (2000: 25), quienes estudiaron los distintos Estados Americanos. Refieren una evolución progresiva del modelo de política social residual a una institucional ya que el crecimiento de la industrialización daría paso a un sistema de servicios universales dejando atrás la visión del Estado asistencial. Del mismo modo y tomando en cuenta dicha tipología Montagut marca que Titmuss estudió la política social realizando un estudio comparativo entre Gran Bretaña y Estados Unidos, señalando que este último país mantenía políticas de orden residual, mientras Gran Bretaña mantenía un enfoque institucional ya que formaba parte de la agenda política del gobierno.

A su análisis comparativo agregó un país más que fue Alemania en el cual, el modelo de logro personal era el vigente, donde las necesidades sociales encuentran su base en el mérito, la productividad y la actividad laboral (2000: 25). Titmuss expone tres distinciones sobre la política social, cada una de las acepciones permite aproximarse a las ideas de diversos sectores como son económicos, filosóficos, sociológicos y de la ciencia política, de manera general, la tipología de Titmuss se muestra a continuación:

- a. *El modelo residual.* Esta formulación se basa e la premisa de que existen dos caminos naturales (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las instituciones del bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías...
- b. *El modelo basado en el logro personal-resultado laboral.* Este modelo asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía, sosteniendo que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito...
- c. *El modelo institucional redistributivo.* Este modelo considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Se apoya en parte... en el principio de igualdad social (Montagut, 2000: 25-26).

Una tipología más es la presentada por Mishra quien a decir de Montagut hace una clasificación de los países en dos grandes bloques. Aquellos que cuentan con un Estado de bienestar diferenciados y Estados de bienestar integrados, el primero se refiere a países que se encuentran bajo una economía de libre mercado y que cuentan con un

sistema político plural. Por su parte los integrados basan sus principios de bienestar en la cooperación de clases y el consenso más que en el conflicto y la competencia. (Montagut, 2000).

La clasificación de Titmuss, fue utilizada como punto de partida hasta los 80's. Posteriormente la tipología de Gøsta Esping-Andersen en la década de los 90's pasó a ser el punto de referencia, su clasificación versa sobre los tres mundos del capitalismo del bienestar (Montagut, 2000). Este autor incorpora aspectos históricos y sociológicos, ya que desde su punto de vista el Estado de bienestar no puede entenderse sí sólo se contemplan los derechos y bondades que concede sino que resulta necesario la incorporación de otros elementos como la relación entre Estado y mercado, así como el papel que juegan las familias en el suministro del bienestar.

Aparejadamente se incorpora al estudio de la política social un elemento más que se relaciona con el grado de *desmercantilización*⁸ vigente en los diversos países. Gøsta plantea que el mundo se encuentra compuesto por diversos grupos de regímenes enmarcando tres factores: movilización de clase, coaliciones políticas y el legado histórico de institucionalización, del cual se desprende su tipología, que como se señaló anteriormente plantea tres mundos distintos de capitalismo de bienestar: el liberal, el corporativo o conservador y el socialdemócrata (Montagut, 2000).

El modelo liberal encuentra su genealogía en un conjunto de países que cuenta con una fuerte influencia por el modelo de liberalismo económico además de ostentar una marcada tendencia para confiar en los mecanismos que el mercado ofrece para generar estabilidad. Una de las características principales es que para brindar ayuda necesita que los individuos comprueben no contar con medios suficientes para vivir adecuadamente de tal forma que se incorporan en planes de seguridad social o transferencia de subsidios. En este tipo de régimen el Estado busca la estimulación activa y pasiva del mercado.

Por su parte, aquellos países que cuentan con un modelo corporativo o conservador exponen que el corporativismo desplazó al mercado como proveedor del bienestar social, desalojando la idea de la máxima eficiencia del mercado, vinculando

⁸ Entendida como el "grado por el cual los individuos o familias pueden tener un nivel de vida socialmente aceptable, independientemente de su participación en el mercado y que es producida por el alcance y calidad de las políticas sociales" (Montagut, 2000: 78).

los derechos sociales a la clase y al estatus social. En este apartado se hace notar la necesaria vinculación en el ámbito laboral para poder tener acceso a la protección, es decir cada individuo debe ganarse el derecho al bienestar social. Aquellos que no tengan acceso a los beneficios serán desplazados a un ámbito subsidiario que es la familia, en este régimen el Estado sólo interviene cuando la familia no cuenta con la capacidad necesaria para atender a sus miembros (Montagut, 2000).

El tercer modelo se denomina socialdemócrata y consiste en la universalización de las prestaciones a toda la población. Desde esta perspectiva el papel del Estado ahora cuenta con una dualidad, creando ocupación al prestar servicios sociales vía instituciones públicas dándose una fusión entre bienestar y trabajo. La tipología antes señalada cuenta con limitaciones debido a la inexistencia de regímenes perfectos y a la heterogeneidad de los mismos, debido a esto se mencionarán una tipología más de política social.

Montoro ofrece una clasificación basada en tres modelos, (denominados de *primer, segundo y tercer tipo*). En el primero de ellos concurren cuatro formas de política social, como caridad, garantía del control social, mecanismo de reproducción social y como realización del derecho social de ciudadanía (Montoro, 1999). Dentro de la política social como caridad se retoma la definición más elemental, que la concibe con un mero carácter asistencial y caritativo. Por ello este apartado manifiesta la intervención del gobierno en ayudar a sectores que se encuentran sumidos en la pobreza, por tanto se trata de una acción humanitaria.

La política social como garantía de control social busca garantizar como su propio nombre lo señala el control social, siendo considerada como una vía por la cual la vida de ciertos estratos de la población se lleve a cabo de manera regulada, evitando en la medida de lo posible la explosión de los estratos inmiscuidos, con el fin de mantener la paz y el orden público. En palabras de Montoro se trata de “un procedimiento para estabilizar la relación entre los ámbitos productivo e improductivo de la sociedad sin poner en peligro la estabilidad del sistema” (1999: 43).

Una manera más de entender a la política social es como una forma de reproducción social, que no sólo contempla la intervención del Estado para cubrir los mínimos requerimientos de subsistencia, sino asumiendo la tarea de reproducción de las

condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo, reproduciendo de ese modo las relaciones de clase. En lo concerniente a la política social como realización del derecho social de ciudadanía se busca salvaguardar el orden civil y político operando dentro del marco jurídico-político alejándose de cuestiones ideológicas (Montoro, 1999). Los cuatro puntos abordados buscan expresar la gran cantidad de ideas que se encuentran en la política social a lo largo de la historia, siendo este un factor que impide la creación de una única definición y tipología.

El *segundo tipo*, brinda cuatro modelos, el modelo residual, el modelo adquisitivo-ejecutivo, el modelo institucional –redistributivo y el modelo total. El primero parte del reconocimiento de dos vías naturales que permiten canalizar las necesidades de las personas y satisfacerlas de modo normal, estas vías son el mercado y la familia, en donde las instituciones vinculadas a la política social solo intervendrán cuando alguna de las dos vías falle, por ello la intervención será solo de forma temporal. El verdadero objetivo del Welfare State será entonces “enseñar a la gente a hacer frente a sus propios problemas y no resolvérselos directamente” (Montoro, 1999: 44).

Según el modelo adquisitivo-ejecutivo las tan variadas necesidades sociales deberán ser satisfechas sobre la base del mérito del individuo, por tanto, las instituciones asociadas serán meras auxiliares de las instituciones del sistema económico, proporcionando bienestar y seguridad en la medida que se contribuya a la riqueza común. El modelo institucional- redistributivo considera el bienestar social como un valor máximo que debe ser asegurado con el apoyo de una institución integrada por la sociedad (Montoro, 1999). Con lo que se trata de estar al margen del mercado y sobre la base del principio de la necesidad, persiguiendo la igualdad social. El llamado modelo total pretende la eliminación de otros criterios de asignación que no se centren en el simple bienestar, entendido sobre la base de una programación pública o social de intervención para atender necesidades que sean reconocidas y socialmente legítimas (Montoro, 1999).

Finalmente el denominado *tercer tipo* muestra un esfuerzo más por entender los diversos enfoques de política social que han sido retratados a lo largo del tiempo, el tercer tipo brinda una significación de tres modelos:

Modelo formalista. Definido como aquel que prescribe el interesarse por el resultado en cuanto tal.

Modelo normativo. Además de prescribir, consta la discrepancia entre normas y resultado.

Modelo materialista. Aborda el planteamiento y el resultado de la Política Social partiendo de la trama material de las relaciones sociales de clase y poder (Montoro, 1999).

Las tipologías esbozadas, son un esfuerzo por conceptualizar con exactitud a la política social, sin embargo y como se abordó al inicio existen un sin número de conceptos e ideas como autores han dilucidado sobre el tema, por lo que para los fines del presente la visión de Ortiz resulta la más adecuada. Por su parte las tipologías tienen el mérito de ayudar a la comprensión de los enfoques presentes a lo largo de la historia sobre bienestar social, pese a ello no se encuentran exentas de problemas. Entre ellos se puede encontrar, que no todos los países son susceptibles de incorporarse a una de las tipologías debido a la multiplicidad de factores que infieren en cada nación y contexto, lo que provoca un sesgo en el análisis al excluir variables determinadas para las distintas clasificaciones. Debido a la heterogeneidad del contexto mexicano y a la nula existencia de modelos perfectos el siguiente apartado pretende definir la pobreza y delinear la dirección de la política social en el contexto nacional.

2.2 Conceptualización de la pobreza

El término pobreza ha sido abordado a lo largo de la historia por un sin número de pensadores cada uno influenciado por su contexto. El presente apartado busca puntualizar qué es la pobreza, así como la tipología que se ha desarrollado al respecto. Los diversos programas sociales encuentran sus bases en la mejora del bienestar de la población que se encuentran bajo situaciones de pobreza, de ahí la importancia de dilucidar sobre el término. Desde la visión del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP, 2002) la pobreza debería ser sin duda un problema inaceptable para cualquier sociedad, ya que impide el desarrollo armónico y la adecuada

cohesión social, por ello requiere sea considerada como un asunto prioritario para los diversos órdenes de gobierno. Es ineludible por tanto, reconsiderar la importancia de la pobreza en México.

A decir del CTMP (2002), el término pobreza no puede plantearse fuera del contexto de una filosofía social que teorice sobre la naturaleza de las necesidades del ser humano, y la importancia de ciertas carencias. A partir de que los contextos filosóficos y teóricos son variados las implicaciones para la conceptualización de la pobreza son diversas. Dicho *Comité*⁹ menciona que:

No existe un significado único del término pobreza, aunque un elemento común de las definiciones es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas, lo que les representa una adversidad socialmente inaceptable. Pobreza es un término que hace referencia a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, y de medios o recursos para modificar esta situación (2000: 17).

Las numerosas discrepancias provenientes del concepto se deben en parte a la forma en que se concibe el patrón mínimo deseable. La pobreza puede concebirse como una carencia definida en distintos espacios como en oportunidades de participación en los mecanismos de decisión colectiva o política, que le dan voz a la ciudadanía en la representación de sus intereses, en mecanismos de apropiación sobre recursos que provocan incertidumbre respecto al acceso a satisfactores básicos, en capital humano o físico, en ingreso para la obtención de ciertos elementos, en bienes de consumo como la canasta de bienes alimenticios y no alimenticios, en bienestar (entendido en sentido subjetivo) por ejemplo de un nivel adecuado de satisfacción personal (CTMP, 2002).

La pobreza también se ha concebido desde el punto de vista de relaciones sociales que excluyen a determinados hogares de la participación en los patrones normales de vida comunitaria. Desde ésta perspectiva la distancia frente a la norma ésta relacionada con la desigualdad, lo que da como resultado que se encuentren definiciones de la pobreza como “diferencias de ingreso respecto al promedio o la mediana de la

⁹ Dado que no existe una definición oficial o ampliamente aceptada ni en México ni en otros países, la Secretaría de Desarrollo Social convocó a un grupo de expertos nacionales en el tema a integrar el **CTMP**, con el objetivo de que dichos expertos plantearan una metodología para la medición oficial de la pobreza en el país. El *CTMP*, está conformado por los siguientes académicos: Lic. José Luis Ávila Martínez, Dr. Fernando Cortés Cáceres, Mtro. Rodolfo De la Torre, Mtro. Daniel Hernández, Dr. Enrique Hernández Laos, Dr. Gerardo Leyva Parra, Dr. Luis Felipe López Calva, Mtra. Mónica Orozco, Dr. Luis Rubalcava Peñafiel, Mtro. John Scott, Dr. Miguel Székely, Dra. Graciela Teruel, Dr. Roberto Villarreal.

sociedad” (CTMP, 2002: 18). Cuando la distancia respecto a tal promedio se refiere a la propiedad de los medios de producción en vez de al ingreso, la definición de pobreza puede quedar asociada a la pertenencia a una clase social.

Diversas son la definiciones de pobreza así como diversas son las tipologías, una de las más importantes y sobre la cual se centra la atención de esta investigación es la ofrecida por Miguel Székely, quien define tres tipos de pobreza:

1. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable...
2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación (equivalentes a la línea de pobreza alimentaria), cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar...
3. Pobreza de patrimonio: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud (equivalentes a la línea de pobreza de capacidades), cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte, para cada uno de los miembros del hogar... (Székely, 2005:12).

Székely ofrece una de las tipologías más aceptadas, utilizó, la metodología oficial propuesta y desarrollada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. La tipología anterior se encuentra vertida en el Programa Oportunidades, ya que éste va dirigido, a los dos primeros tipos (pobreza alimentaria y pobreza de capacidades) debido a que no brinda apoyos directos en materia de vivienda, vestido o calzado que sería el equivalente a la pobreza de patrimonio. Por ello es prudente aclarar que el rubro monetario va dirigido a las familias que manifiestan imposibilidades o dificultades para mantener un grado de alimentación acorde a sus necesidades. En lo concerniente a éste apoyo las Reglas de Operación expresan que:

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. Asimismo, la entrega mensual o bimestral de suplementos alimenticios busca reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Adicionalmente, el Programa otorga un apoyo monetario mensual llamado apoyo alimentario Vivir Mejor, que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos (2010: 7).

Dentro de la pobreza de capacidades, Oportunidades expresa su atención en los ámbitos de educación y salud. En el aspecto educativo la orientación de las acciones está encaminada a impulsar la inscripción, permanencia y asistencia, de los beneficiarios

susceptibles al apoyo, al nivel básico y al medio superior. Lo que concierne al sector salud cuenta con tres pilares, el primero es el proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud¹⁰, el segundo es la promoción de una mejor nutrición de los beneficiarios, finalmente el tercer pilar versa sobre el fomento al autocuidado de la salud. (Reglas de Operación, 2010).

Lo anterior ofrece un mayor grado de certeza para el tratamiento de la pobreza ya que brinda una tipología basada en el contexto nacional, con lo cual los programas, por lo menos en teoría, cuentan con fundamentos más sólidos para tratar de abatir la pobreza. A decir de Hernández y del Razo “el principal objetivo de los muy diversos programas sociales que se han diseñado para hacer frente a las aún enormes carencias de la población en México, es mejorar el bienestar de las familias, sobre todo de aquéllas en mayor desventaja” (2004: 6).

Un elemento central dentro de cualquier concepto o tipología es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por un número determinado de personas lo que representa una adversidad totalmente inaceptable. La situación de pobreza no es de carácter voluntario sino impuesto por el gran número de restricciones de acceso a aquello necesario para alcanzar un nivel de vida mínimo, en donde lo socialmente imprescindible dependerá de la perspectiva teórica en la que gire la pobreza, pero no así la noción de que es la falta de oportunidad y no el resultado lo que determina la posición de pobreza (De la Torre, 2005), lo anterior enfatiza más la ausencia de oportunidad para obtener un logro, que el logro mismo.

Para los fines de éste trabajo se entenderá que la base de las diversas definiciones de la pobreza ha sido el comportamiento de los hogares con carencias de medios económicos, considerando en esta situación a aquellos que suelen depender de la asistencia del Estado. Por ello se puede entender a la pobreza como una “privación multidimensional, en donde la imposibilidad de obtener cierta especificación de activo, ingresos, bienes de consumo y/o otros elementos identifica a quien es pobre” (CTMP, 2002: 18). Los elementos para reconocer a quien es considerado como pobre pueden

¹⁰ Éste constituye un beneficio irreductible, con base en las Cartillas Nacionales de Salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona (Reglas de Operación, 2010: 5).

multiplicarse ya que se agregan cuestiones como la inferioridad social o aislamiento, lo que dificulta el esclarecimiento de lo que es la pobreza.

Un modo para tratar de resolver tal conflicto es pensarla en términos aún más generales, es decir como la privación de capacidades básicas. El Comité señala que la privación de capacidades básicas es definida en el sentido postulado por Amartya Sen, que define el conjunto de estados que pueden alcanzar los individuos y que son considerados como indispensables para elegir proyectos de vida específicos (CTMP, 2002). Bajo la concepción anterior el estándar social se plantea a partir de lo que puede ser o hacer una persona y los activos.

El ingreso y los bienes de consumo sólo constituyen medios para alcanzar determinadas capacidades. Por su parte las características personales y el contexto social definen la forma de transformar los insumos en capacidades específicas (CTMP, 2002). Por ende, el bienestar y las pautas de comportamiento percibidas son resultado de capacidades disponibles y de las preferencias individuales por lo que no establecen por sí mismo una situación de pobreza.

Estar en situación de pobreza, desde ésa perspectiva, significa que las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para alcanzar las capacidades consideradas como básicas. Existen grandes discrepancias de una sociedad a otra, por lo que aún cuando se planteen requisitos considerados como universales para no ser pobre, es precisamente dichas diferencias las que impedirán se cumplan todos los estándares para evitar caer en situaciones de pobreza ya que los ingresos o los bienes de consumo considerados apropiados dependerán de las ideas reinantes en cada sociedad.

A decir del Comité y de acuerdo con la perspectiva de Amartya Sen, la pobreza puede definirse “en un sentido absoluto como la privación de capacidades básicas y en uno relativo como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para alcanzar dichas capacidades” (CTMP, 2002: 19). En este punto resulta conveniente hacer una distinción entre la pobreza asociada a la interacción con el medio social (considerada como pobreza moderada) y a la referida a la imposibilidad de alcanzar la eficiencia biológica (considerada como pobreza extrema). La primera se refiere al hecho de que las personas pertenecientes a un hogar puedan vivir experiencias que ellos consideran significativas en el contexto de la sociedad en que se desarrollan,

mientras la segunda se asocia con estar nutrido adecuadamente y contar con una salud razonable.

La distinción mencionada da pie a la medición de la pobreza extrema y moderada. Sin embargo, aun existen controversias de si corresponden al concepto teórico que se pretende medir. Ambas buscan distinguir las carencias que ponen en riesgo la integridad física o la vida de las personas, de aquellas referidas a funcionar de una forma adecuada en sociedad. Por ello y ante la dificultad de distinguir los componentes sociales de los biológicos se decidió no calificar los conceptos de pobreza, optando por especificar a que características corresponden. Como consecuencia se distinguen tres niveles de pobreza que a decir del Comité son:

Nivel 1 de pobreza está referida a la imposibilidad de obtener una canasta alimentaria aún haciendo uso de todos los recursos disponibles; el Nivel 2 de pobreza corresponde a no alcanzar el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación; y el Nivel 3 de pobreza se asocia a no obtener el valor de la canasta alimentaria más una estimación de los gastos no alimenticios considerados como necesarios en general. En el futuro, con métodos más adecuados, será posible distinguir pobreza extrema y pobreza moderada (2002: 57).

Al contar con diversos niveles de pobreza los programas sociales diseñados dentro del orden gubernamental cuentan con ejes rectores más claros que guían su funcionamiento. Como es bien señalado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, en la conceptualización de ésta no existe un significado único ya que engloba una serie de privaciones o elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, así como de medios o recursos para modificar esta situación, sin embargo para propósito del presente trabajo se utilizó la conceptualización ofrecida por el CTMP.

La pobreza en México requiere un tratamiento especializado y de carácter prioritario. Debido a la magnitud del problema, las políticas públicas y las políticas sociales necesitan de un nuevo análisis para conocer si la población a la cual están dirigidas, está siendo realmente beneficiada conforme a lo estipulado en las propias políticas y si están impulsando el Desarrollo Humano para el cual fueron diseñadas, y es precisamente éste último punto sobre el cual versa el Programa Oportunidades, por ello es necesario puntualizar dicho término en la subsecuente sección.

2.3 Desarrollo Humano

Hoy en día el Desarrollo Humano representa un paradigma de desarrollo que va más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país, ya que comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva en concordancia con sus necesidades e intereses. El desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo, en palabras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1990), es mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio para que cada persona tenga más oportunidades, por tanto las personas son la verdadera riqueza de las naciones.

Frecuentemente las consideraciones técnicas acerca de los medios para alcanzar el Desarrollo Humano difuminan el hecho de que el objetivo primordial del desarrollo es el benéfico de la gente, de ahí que los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que se promueva el bienestar humano. El Desarrollo Humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, en donde las más importantes son “una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo...” (PNUD, 1990:33).

Es por lo anterior que para la existencia de más oportunidades lo fundamental es desarrollar capacidades humanas ya que sin éstas, muchas opciones y oportunidades en la vida permanecen inaccesibles. Se tiende a pensar que el ingreso puede ser un sustituto de las demás oportunidades, pero esto no es cierto del todo. Se pierde de vista que el ingreso sólo constituye un medio y no un fin, por ello no hay que perder de vista que el bienestar de la sociedad radica en el uso dado a dicho ingreso y no al nivel de ingreso mismo.

La definición de Desarrollo Humano proporcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) abarca tanto el proceso de ampliar las oportunidades como el nivel de bienestar que han alcanzado los individuos además incorpora la distinción de dos aspectos. Por un lado, se refiere a la formación de capacidades humanas, y por el otro, hace alusión a como los individuos emplean las

capacidades adquiridas (PNUD, 1990). Dentro del Desarrollo Humano existe un factor muy importante que es la asignación del valor correcto a una gran cantidad de factores que varían en cada país, de ahí el surgimiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que ofrece algunas consideraciones para la asignación de valores.

En concordancia con lo expresado en la década de los 90's, y continuando con la línea el PNUD en su informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, menciona que:

El IDH es una medida sinóptica del Desarrollo Humano. Mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones básicas del Desarrollo Humano:

- * Disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer.
- * Disponer de educación, medida a través de la tasa de alfabetización de adultos...
- * Disfrutar de un nivel de vida digno... (PNUD, 2007: 358).

El IDH es utilizado como indicador del nivel de desarrollo de la población. Se basa en la idea de que crecimiento y desarrollo son conceptos que están relacionados pero que sin duda alguna son distintos. Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria no constituye una función suficiente para explicar el avance de un país. Debido a que el factor económico no representa todo, Amartya Sen deja de lado la visión instrumental del acceso a bienes y servicios y los concibe solamente como un medio para alcanzar un plan de vida pleno.

Por ello la medición del bienestar se vería como “un proceso con varios componentes: el acceso a bienes y servicios, una función de “conversión” de estos bienes y servicios en opciones reales de planes de vida y por último, una función de “evaluación” que transforma la elección hecha en un nivel de satisfacción individual” (López y Vélez, 2004: 7). Un punto clave es el señalar que los individuos no aíslan los diferentes aspectos de sus vidas. Por el contrario, tienen una sensación general de lo que es el bienestar, de ahí que surja la necesidad de crear un índice compuesto de Desarrollo Humano.

Desde la visión ofrecida por PNUD “El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa” (Desarrollo Humano: Informe, 1990:31). Para este enfoque el objetivo primordial del desarrollo consiste en beneficiar a la gente, en donde la idea de

que los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que promuevan el bienestar humano. La dilucidación ofrecida en 1990 en el informe señala que:

El Desarrollo Humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles... El Desarrollo Humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas –tales como un mejor estado de salud, conocimiento y destrezas- y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas... Según este concepto de Desarrollo Humano, es obvio que el ingreso es solamente una de las oportunidades que la gente desearía tener aunque ciertamente muy importante. Pero la vida no sólo se reduce a eso. Por lo tanto, desarrollo deber abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano (Desarrollo Humano: Informe, 1990:34).

Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país ya que comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses, de ello se desglosa el pensar que las personas son la verdadera riqueza de las naciones. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio para que cada persona tenga más oportunidades (PNUD, 2007).

Por su parte las capacidades son entendidas como las opciones reales disponibles para un individuo, en donde ampliar dichas opciones es el objetivo del desarrollo. Vale la pena aclarar que cuando se habla de aumentar las opciones se hace referencia no solamente a las opciones disponibles sino a las condiciones institucionales y sociales con las que el individuo cuenta para hacer su elección. En este punto se puede definir al desarrollo como el aumento de la libertad (en sentido positivo) y de la capacidad de elección de los individuos.

Así pues la implementación del enfoque de las capacidades no es una tarea sencilla ya que el índice internacionalmente utilizado incorpora tres funcionamientos básicos, salud, educación y el acceso a bienes y servicios vía el ingreso. Las capacidades más esenciales para el Desarrollo Humano son disfrutar de una vida larga y saludable, haber sido educado, acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad. Sin estas capacidades, se limita

considerablemente la variedad de opciones disponibles y muchas oportunidades en la vida permanecen inaccesibles (PNUD, 2007).

A decir de López y Vélez (2004), el Consejo Nacional de Población (Conapo), concibe al desarrollo como una ampliación continua de las capacidades y de las opciones de las personas para realizar un proyecto de vida. La visión del Conapo parte de la postura del PNUD quien como se señaló al inicio del apartado, ha promovido a lo largo del tiempo el concepto de Desarrollo Humano definido como el proceso de ampliación de posibilidades de elección de los individuos con el objetivo de expandir las oportunidades para tener una vida saludable y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social. Por lo señalado a lo largo del apartado se puede afirmar que el IDH provee de información relevante sobre el estado que guarda el desarrollo desde una perspectiva amplia.

El Desarrollo Humano es uno de los ejes nodales de las políticas sociales en México. Es por ello que el gobierno a lo largo del tiempo y de sus administraciones ha implementado programas que atiendan de manera concisa la pobreza, promoviendo con ello éste tipo de desarrollo. Dicho tema se encuentra presente en programas tales como Pronasol y Progresá, que pese el cambio de nombres buscaron abatir en mayor o menor grado, la pobreza. El siguiente apartado muestra un marco de referencia de estos Programas así como de Oportunidades que es Programa que actualmente está diseñado específicamente para impulsar el Desarrollo Humano mediante el tratamiento de la pobreza.

Capítulo III. Política Social en México

Numerosas son las políticas sociales encabezadas por el Gobierno Federal que han buscado combatir el problema de la pobreza, ejemplo de ello son: Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que debido a los constantes cambios sociales se han adaptado a las nuevas necesidades con el fin de brindar un tratamiento adecuado a la pobreza.

Pronasol se orientó a asegurar la igualdad de oportunidades y justicia social para la población en pobreza extrema. Progresá impulsó las capacidades básicas de los individuos con el fin de tener acceso a una vida digna. Es así que el presente capítulo muestra los Programas que son considerados como antecedentes de Oportunidades, que es la actual política social del Gobierno Federal. Una vez expuestos los puntos se dará paso al análisis del Programa Oportunidades sus componentes y características, así como las reglas que tienen que seguir los beneficiarios para que no les sea retirado el apoyo.

3.1 Pronasol y Progresá como antecedentes de Oportunidades

Ante los constantes y vertiginosos cambios de la sociedad mexicana, el gobierno ha tenido que emplear diversas políticas sociales con el fin de atender los males que se presentan, por tal motivo, el gobierno ha diseñado programas enfocados en el tratamiento de la pobreza. De este modo, los Programas representan una política pública focalizada, además es en este punto en donde el concepto de institución encuentra un ámbito de acción, ya que recordando la definición que ofreció North “Las Instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (2006:13).

Estos programas han representado lineamientos ejercidos por la sociedad con el fin de lograr una mejor cohesión social, logrando trascender administraciones. Esta investigación recurre al institucionalismo normativo ya que los Programas planteados por el Gobierno Federal representan las relaciones entre Estado y sociedad lo que

explica los diversos procesos políticos y sociales. En palabras de los principales exponentes, las normas de las instituciones juegan el papel central como medios de comprensión para conocer cómo funcionan las instituciones, que se expresan en Pronasol, Progresá y Oportunidades y su influencia en el comportamiento de los beneficiarios y más ampliamente de la sociedad, ya que las fuentes de la política social radican en las diversas necesidades humanas, y en la relación entre trabajo y medios de vida que se desarrollan con la modernidad (Icháustegui, Martínez, 1996).

La Política social, referida en este apartado, inicia su función de institución en la administración de Carlos Salinas de Gortari con la creación del Pronasol que fue un intento por tratar de superar los rezagos sociales en grupos vulnerables, ello representó la columna vertebral de su administración. Con el fin de construir un nuevo *piso social*¹¹ que impulsara el crecimiento nacional surge Solidaridad que se orientó para el que desarrollo nacional fuera capaz de asegurar igualdad de oportunidades y justicia social para la población en pobreza extrema para ello buscó construir la expresión de los derechos sociales que está constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso (Ontiveros, 2005).

Pronasol surgió como un medio para combatir los efectos que las políticas económicas de ajuste estructural tuvieron sobre la población más vulnerable, sobre la reducción del ingreso y el empleo, que fueron provocados por la crisis de deuda y por las medidas adoptadas para sentar las bases de un crecimiento renovado. Su objetivo fue “proporcionar una red de seguridad para los segmentos más frágiles de la sociedad, mejorando la efectividad y el efecto redistributivo [...] a través de una mejor selección de los beneficiarios” (Favela, 2003:29).

Bajo el mismo orden de ideas se puede definir a éste Programa como política social ya que de acuerdo a Ortiz es “Un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social” (2007:7). Aunado a lo anterior y de acuerdo con la visión

¹¹ Los programas de electrificación, agua potable, alcantarillado y regularización de predios urbanos, fueron parte importante para la consolidación de un piso firme.

oficial, se concebía al Programa como un nuevo modo de gestión estatal y como un elemento unificador, a la vez descentralizador de las acciones del Gobierno Federal, al permitir la participación directa de la población, ya que era la sociedad misma quien expresaba sus necesidades y quien posteriormente daría seguimiento a las acciones emprendidas. A decir de Ontiveros (2005: 51) el propio Salinas denominaba a Pronasol como “el programa social más importante en la historia del país”, de ahí que dicho Programa fuera uno de los pilares de su administración.

Inicialmente Solidaridad era dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), pero en 1992 la preparación presupuestal corrió a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ello ante la reciente creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), esta última sería la encargada de distribuir el dinero entre los gobiernos estatales quienes posteriormente repartirían los fondos entre los municipios susceptibles a la ayuda. Es precisamente en el nivel local en donde los denominados *comités comunales o vecinales*¹² tendrían responsabilidad de supervisar los proyectos en práctica (Favela, 2003).

Solidaridad, desde sus inicios, se propuso combatir desde tres ángulos la pobreza: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional, de ahí que sus principales características fueran:

- * *Responsabilidad*: se sustentaba en la modernización económica y financiera, generaba los recursos necesarios para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto inflacionario, así como en una forma de gestión gubernamental, atenta a los compromisos y a las demandas de la sociedad.
- * *Participación*: Solidaridad se fundamenta básicamente en el esfuerzo de los beneficiarios, convocando a la iniciativa y organización comunitarias para hacer de ellas un instrumento fundamental en la solución de los problemas.
- * *Integridad*: Solidaridad trata de vincular estrechamente los aspectos que constituyeran y consolidaran el *piso social básico*; así como sentar las bases para el desarrollo de las capacidades productivas del individuo, la familia y la comunidad, y hacer partícipes de sus propósitos no sólo a los tres órdenes de gobierno, sino a los sectores social y privado (Favela, 2003:30-31).

Sus objetivos fueron la creación del desarrollo pleno de las capacidades de la población, la promoción de condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para generar igualdad de oportunidades y la apertura de los espacios de decisión y

¹² Encargados de proponer una serie de proyectos basados en demandas específicas que fueron expresadas por los habitantes de las comunidades a las cuales representaban.

participación de las comunidades que enfrentaban situaciones de pobreza extrema a lo largo del territorio nacional. De ello se desprende que tanto comunidades rurales como colonias populares fueran susceptibles a recibir la ayuda de Solidaridad con el fin de impulsar el bienestar social; para ello, surgieron programas complementarios enfocados a mejorar la calidad de vida y de los servicios, la ampliación de los servicios médicos focalizados a los sectores más desprotegidos además de apoyar a la población estudiantil en la consecución de sus estudios (Favela, 2003).

Durante el sexenio de Salinas, Solidaridad constituyó la forma de legitimación de su gobierno ya que el Programa desglosaba sus acciones por medio de las demandas expresadas directamente por sus beneficiarios. Demandas, que es necesario puntualizar no siempre pueden ser expresadas claramente por la población debido a la falta de información y capacitación, por lo cual el mecanismo no resultó ser el más adecuado.

Sin embargo esta forma de actuar en el campo de la política social, también fue vigente en la siguiente administración encabezada por Ernesto Zedillo quien puso fin al anterior programa e instauró el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). El Programa parte del concepto teórico práctico de que “las capacidades básicas de los individuos son el punto básico que debe armonizar la productividad y remuneración de las actividades económicas con el derecho de una vida digna, conjunto de justicia social y equidad” (Favela, 2003: 39).

Esta propuesta rompería el círculo vicioso de la pobreza lo que provocaría la generación de un círculo virtuoso que forjaría una vida digna y sería un freno a la pobreza transgeneracional. La población objetivo consistía en familias que vivían en condiciones de pobreza extrema dejando fuera factores como la estructura y composición familiar así como el lugar de residencia. Por estas razones la cobertura se extendió por fases; la primera consistió en la identificación de comunidades que posteriormente se calcificaron en alta o muy alta marginación lo que finalmente permitiría seleccionar a los beneficiarios.

Para logra ejecutar cada una de las fases se aplicaron encuestas que permitieron conocer los niveles socioeconómicos de los hogares que mediante un puntaje preestablecido determinó a las familias que conformaron el padrón. Es precisamente en la búsqueda de la superación en materia de pobreza extrema que se emprenderían

acciones con un enfoque integral, continuo y de largo alcance en donde los principales objetivos fueron:

- * Mejorar sustancialmente las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias pobres, particularmente de los niños y sus madres. Se buscó la complementariedad de estas acciones para que se tradujeran en un mejor aprovechamiento escolar y en el abatimiento de la deserción entre niños y jóvenes.
- * Brindar apoyo a la economía familiar procurando que el hogar dispusiera de recursos suficientes para que sus hijos completaran su educación básica.
- * Promover la participación y el respaldo comunitario a las acciones que se emprendieran, para que los servicios educativos y de salud beneficiara al conjunto de familias, sumando los esfuerzos y las iniciativas de la población en acciones complementarias que reforzaran la eficiencia y cobertura del Programa (Favela, 2003: 40).

Mediante los puntos anteriores se establecerían opciones dignas para las familias en pobreza extrema, bajo el apoyo de tres componentes 1) educación, 2) salud y 3) alimentación. El primero de ellos, buscó fomentar la asistencia y rendimiento escolar a través de acciones que mejoraran la calidad de la educación. El segundo, pretendía brindar servicios médicos a todos los integrantes de la familia fortaleciendo a la par los servicios médicos. Finalmente el rubro tres, como su nombre lo señala, pretendió brindar apoyos para mejorar la alimentación de las familias beneficiarias (Favela, 2003).

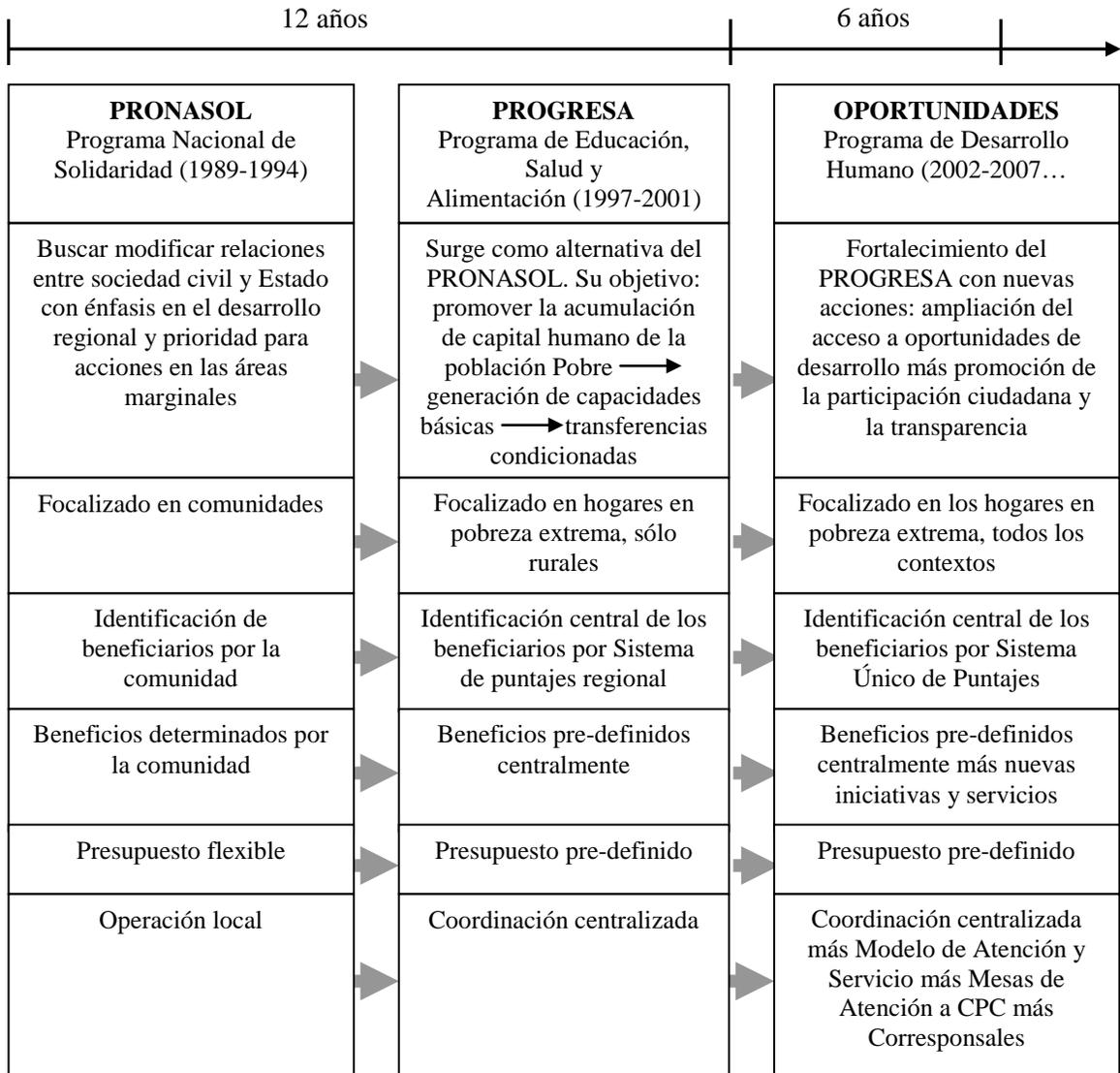
En este punto el término de políticas públicas brindado por Canto ayuda en la dilucidación propia de los Programas ya que fueron diseñados en el marco de la definición que señala que las políticas son: “cursos de acción que tienden a la solución de problemas públicos, definidos a partir de interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos público” (2002: 70).

Un punto más que tienen en común es que ambos contaban con el apoyo de las autoridades municipales para el desarrollo de sus acciones como el ayudar a identificar las zonas que podrían formar parte del padrón, además de contar con asambleas en áreas rurales, las cuales era elegidas por la propia comunidad con el fin de ayudar al seguimiento de las acciones. Ambos programas representaron un esfuerzo del Gobierno Federal para combatir la pobreza extrema, que en su momento fungieron como un paliativo para combatirla.

La visión de Pronasol y Progresá, como se muestra en el cuadro 2, permanece vigente en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que ejecuta la actual política social del Gobierno Federal, lo que simboliza la columna vertebral de la

presente administración en materia de combate a la pobreza. Vale la pena destacar que es la propia SEDESOL quien señala que el contraste y evolución entre los Programas radica en la focalización brindada pasando de comunidades a hogares que se encuentren ya sea en el contexto rural o en el urbano.

Cuadro 2
Antecedentes del Programa Oportunidades



Fuente: Oportunidades, (2007), *El papel del Programa Oportunidades en la Cohesión social*, SEDESOL, México.

Es así que Oportunidades encuentra sus antecedentes en los programas arriba expuestos, y que a pesar del cambio de nombres que se han suscitado en los respectivos

cambios de administraciones, el Gobierno Federal sigue implementando su política social mediante un conjunto de acciones que van encaminadas al abatimiento de la pobreza, y en el caso específico de Oportunidades, impulsando el Desarrollo Humano. El siguiente apartado está dirigido a exponer de manera más amplia las características del Programa que hoy se encuentra vigente en el contexto nacional.

3.2 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

La política social emprendida por la actual administración inicia en el año 2002 con el entonces presidente de la República Vicente Fox, que adecuó los planteamientos de Progresía a los nuevos lineamientos y metas establecidas en su sexenio (Decreto de creación del Programa Oportunidades, 2002). Lo que dio pie a la creación de Oportunidades que opera en el ámbito federal. Para su atención, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. Oportunidades es de carácter interinstitucional, debido a que cuenta con la participación de la SEP, la SSA, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la SEDESOL y los gobiernos estatales y municipales (Reglas de Operación, 2009).

Esta última Secretaría es la encargada de implementar la política social del Gobierno Federal, dicha política busca lograr el Desarrollo Humano de la población del país mediante la igualdad de oportunidades, superación de las condiciones de pobreza y marginación. En este contexto se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), que plantea una estrategia integral de política pública al reconocer los retos que enfrenta el país, buscando garantizar la igualdad de oportunidades (PND, 2007).

El PND (2007-2012) busca que cada mexicano cuente con las mismas oportunidades para mejorar sus condiciones de vida. El Plan se encuentra integrado por cinco ejes rectores que establecen acciones en los sectores económico, social, político y ambiental, los cuales se denominan 1) Estado de derecho y seguridad, 2) economía competitiva y generadora de empleos, 3) igualdad de oportunidades, 4) sustentabilidad ambiental y 5) democracia efectiva y política exterior responsable (PND, 2007). El cuadro 3 muestra un esbozo de los cinco ejes antes mencionados.

Cuadro 3
Características de los ejes rectores del PND (2007-2012)

Eje Rector	Características
Estado de derecho y seguridad	<p>*Necesidad de garantías de seguridad para el Desarrollo Humano Sustentable.</p> <p>*El Gobierno es el primer obligado a cumplir y hacer cumplir la ley de modo que exista un auténtico Estado de Derecho en México.</p> <p>* Sólo garantizando que la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos están debidamente protegidos se proveerá a un desarrollo óptimo de las capacidades de la población.</p> <p>*Las leyes son absolutamente necesarias, independientemente de que en determinados casos requieran ser modificadas o reformadas.</p> <p>*El Estado de Derecho logra que los procesos sociales se desenvuelvan con eficacia.</p>
Economía competitiva y generadora de empleos	<p>* Pretende lograr mayores niveles de competitividad y de generar más y mejores empleos para la población.</p> <p>* El crecimiento económico resulta de la interacción de: las instituciones, la población, la dotación de capital físico, las capacidades de los ciudadanos, la competencia y la infraestructura.</p> <p>* La sustentabilidad de una economía se encuentra en la inversión en activos físicos y en las capacidades de la población.</p> <p>* La inversión en educación y salud tiene alta rentabilidad social y contribuye significativamente al crecimiento económico.</p> <p>* Es clave el papel del Estado para garantizar la competencia económica.</p>
Igualdad de oportunidades	<p>* Cada mexicano, sin importar su lugar de origen debe tener acceso a oportunidades de formación y de realización (esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren).</p> <p>* Las políticas públicas en materia social deben responder al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional.</p> <p>* El Estado deberá responder con acciones que aseguren la igualdad de oportunidades.</p> <p>* La igualdad de oportunidades requiere de una planeación territorial que garantice un desarrollo equilibrado.</p> <p>* Una mayor igualdad de oportunidades tiene que ver también con políticas que permitan a una mayor parte de la población ya sea urbana o rural insertarse con éxito a la vida económica y social de las ciudades.</p>
Sustentabilidad ambiental	<p>* Los recursos naturales son la base de la sobrevivencia y la vida digna de las personas.</p> <p>* La sustentabilidad de los ecosistemas es básica para una estrategia integral de Desarrollo Humano.</p>

Fuente: Elaboración propia, basado en el PND 2007-2012.

Cuadro 3 Continuación
Características de los ejes rectores del PND (2007-2012)

Eje Rector	Características
Sustentabilidad ambiental	* Para lograr una verdadera sustentabilidad ambiental es necesario conciliar el medio ambiente con otras dos áreas de sustentabilidad del Desarrollo Humano: la productividad y la competitividad de la economía como un todo.
Democracia efectiva y política exterior responsable	* Es preciso garantizar que se viva la democracia no sólo como procedimiento, sino también como forma de vida. * Se necesita una política exterior que, tanto en sus definiciones como en sus posiciones activas, logre posicionar a México como un auténtico promotor del desarrollo humano. * En México debe pasar ya a la ciudadanía de la política. * Se propone que el ejercicio consciente de una ciudadanía participativa debe corresponderse con una política exterior responsable, definida y activa que procure el desarrollo humano. * Una política exterior definida y activa debe ir más allá de los tratados comerciales.

Fuente: Elaboración propia, basado en el PND 2007-2012.

Los cinco ejes proponen un abordaje integral mediante la interrelación de estrategias, que se pretenden llevar a cabo para impulsar el crecimiento del país. De ahí que, Oportunidades se conciba como un instrumento de Desarrollo Humano, al propiciar el incremento de las capacidades en educación, salud y alimentación, generando incentivos para las familias mediante su esfuerzo, y con el apoyo de la sociedad y el gobierno, superen su situación precaria, accedan a mejores niveles de bienestar y se incorporen al desarrollo nacional (Reglas de Operación, 2009).

En el marco de una política social integral, el Programa Oportunidades es un instrumento del Ejecutivo Federal, que desarrolla acciones intersectoriales para las tres vertientes mencionadas (educación, salud, alimentación), así como aquellas acciones que promueven el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema (Reglas de Operación, 2009). Una muestra del carácter intersectorial se encuentra en el hecho de que el Programa se alinea a los siguientes Programas Sectoriales:

- * Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza y abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales

vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.

- * Programa Sectorial de Educación 2007-2012. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.
- * Programa Sectorial de Salud 2007-2012. Mejorar las condiciones de salud de la población, reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas, y garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país (Reglas de Operación, 2009: 3).

Mediante la interacción intersectorial, el Programa tiene como objetivo general “Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias [...]” (Reglas de Operación, 2009:4). Por lo tanto la población objetivo son los *hogares*¹³ en condición de pobreza extrema. Los hogares beneficiados se identifican utilizando una metodología de focalización basada en un criterio objetivo y homogéneo. Dos etapas son las presentes dentro del proceso de identificación, selección de localidades e identificación de familias.

Para la selección de localidades se toma como referencia el índice de rezago social establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL), el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), información estadística disponible a nivel de localidades de Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB's), colonias y/o manzanas generadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) o SEDESOL, priorizando la atención de aquellas localidades con hogares en condiciones de pobreza extrema. Vale la pena aclarar que existen localidades que cuentan con condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación, por lo que en esos casos, se evalúa a nivel hogar, la información socioeconómica del mismo (Reglas de Operación, 2009).

Identificadas las localidades se procede a un proceso de incorporación de familias. Para ello se establece un contacto formal entre el Programa y los beneficiarios, a través del titular de familia. El número de incorporaciones pasa por los procedimientos estipulados por la Coordinación Nacional y de acuerdo al techo del presupuesto en el ejercicio fiscal del año. El propósito que persigue la incorporación es informar a las

¹³El hogar se define 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.

familias que han sido identificadas como susceptibles de ser beneficiarias, siendo éstas quienes determinan su aceptación de participar o no. Ya dentro del Programa, el titular de la familia, es quien recibirá directamente los apoyos monetarios (generalmente es la madre con una edad mayor a 15 años).

Una vez incorporadas, se inicia con la dilucidación de los procesos de corresponsabilidad e información general, para ello se brinda una explicación del funcionamiento del Programa, difundiendo material informativo y documentación del mismo. Lo anterior les permitirá recibir el apoyo monetario. El apoyo se entregará de forma bimestral por medio de *instituciones liquidadoras*¹⁴, mediante entregas directas en efectivo o depósitos en cuentas bancarias personalizadas, en los Módulos de Entrega de Apoyos instalados en las sucursales de dichas instituciones o en los situados temporalmente para tal efecto (Reglas de Operación, 2009).

Estar dentro del padrón de beneficiarios, no garantiza la perpetuidad en el mismo, éste se actualiza de manera permanente, con base en el cumplimiento de corresponsabilidades de los beneficiarios, su administración es responsabilidad de la Coordinación Nacional, quien notifica los cambios a los sectores Salud y Educación. Adicionalmente, el Padrón Activo de Beneficiarios se actualiza como resultado de las actualizaciones que solicitan las familias beneficiarias (Reglas de Operación, 2009). El padrón consta de dos vertientes, Padrón Base de Beneficiarios y Padrón Activo de Beneficiarios, el primero se refiere a la relación de familias elegibles para el proceso de incorporación al Programa, mientras que el segundo consta de las familias incorporadas al Programa y que se mantienen activas por el cumplimiento de la corresponsabilidad.

Con el fin de mantener depurado y actualizado el padrón de beneficiarios se llevan a cabo ciertas actividades, entre las que destaca, la verificación de condiciones socioeconómicas de las familias beneficiarias; la certificación bimestral del cumplimiento de corresponsabilidad; recertificación de familias beneficiarias; así como la detección de posibles duplicados en el padrón entre otras. Las vertientes apoyadas por Oportunidades cuentan con una serie de particularidades para su ejecución, por lo que el siguiente apartado muestra rasgos específicos de cada componente.

¹⁴ 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” (Reglas de Operación, 2009: 19).

3.3 Características de los Apoyos del Programa Oportunidades

Numerosas son las dificultades que enfrenta la sociedad mexicana, pero sin duda alguna, entre las más destacables se encuentran la pobreza y desigualdad. A decir del CONEVAL hasta el 2006, más de 42 millones de mexicanos están en algún grado de pobreza, consecuentemente cuando las carencias son extremas, las personas y los hogares concentran los mayores índices de desnutrición, enfermedades, analfabetismo y abandono escolar (Reglas de Operación, 2009).

De ahí que el tratamiento para frenar la pobreza transgeneracional sea fundamental para que se cree un círculo virtuoso en que los integrantes de las familias emprendan el Desarrollo Humano, siendo en el marco de Oportunidades que la actual administración expresa la más importante de sus políticas sociales. Cada uno de los componentes del Programa pretende crear rutinas de comportamiento, lo que en el ideal de los casos, ayudará en la superación de la pobreza.

Es así que el institucionalismo normativo es aplicable en cada uno de los rubros de Oportunidades ya que como señalan March y Olsen este tipo de institucionalismo influye de manera significativa en el comportamiento de los individuos ya que cuando la población objetivo desacata las normas enfrentan sanciones contempladas en las Reglas de Operación, con ello se crean patrones de comportamiento y conductas estables, que brindan estabilidad y ayudan en la conformación de un adecuado ordenamiento social.

En este punto la definición de North en torno a las instituciones encuentra un amplio ámbito de acción ya que serán precisamente las instituciones las encargadas de marcar las limitaciones, o por decirlo de alguna forma, las reglas del juego sobre las cuales se guiarán determinados sectores de la sociedad. Por su parte el institucionalismo social permite la comprensión de las relaciones vigentes entre el gobierno y la sociedad, que en el caso de Oportunidades se encuentran presentes por medio de los representantes locales del Programa y los beneficiarios.

Este tipo de institucionalismo se encuentra presente desde el momento mismo del diseño del Programa. Por medio de procesos de relaciones de participación se emprenden políticas públicas de combate a la pobreza. Es así que la ejecución, vía las políticas sociales, no debe confundirse con simples procesos altruistas, sino como

políticas emprendidas para compensar las fallas del mercado, donde la conjunción del Estado y la corresponsabilidad tienen un papel fundamental en la cohesión social. Cada vertiente del Programa se encuentra diseñada para marcar patrones o rutinas de comportamiento y para moldear conductas estables, por ello cada componente cuenta con características propias que se abordan de manera específica en el siguiente apartado.

3.3.1 Componente de educación

El componente educativo orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela primaria, secundaria y media superior de los becarios. El Programa en este rubro otorga apoyos para la adquisición de útiles escolares así como la asignación de becas educativas. En el caso del nivel medio superior se otorga un incentivo monetario para impulsar su conclusión. Las becas consisten en un apoyo monetario que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar en educación básica, de septiembre a junio; en educación media superior de septiembre a enero y de marzo a julio.

El monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto con el fin de impulsar a todos los becarios a que continúen sus estudios. Una de las características de las becas es que son otorgadas a menores de 18 años que se encuentran inscritos a grados entre tercero de primaria y tercero de secundaria, a jóvenes entre 14 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada y a jóvenes de 21 años con necesidades educativas especiales que se encuentren inscritos en escuelas de educación especial (Reglas de Operación, 2009).

Aunado al apoyo que los becarios en primaria reciben, se les otorga un apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares, ello durante el primer bimestre del ciclo escolar, ya para el segundo bimestre, se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares con el fin de evitar que los becarios tengan que dejar la escuela para ayudar en el gasto familiar.

Los becarios de secundaria y de educación media superior reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares que es entregado junto con las becas del primer bimestre del ciclo escolar, finalmente en el sustento a Jóvenes con

Oportunidades se otorga un apoyo monetario cuando acreditan haber concluido su educación antes de los 22 años. El monto de los apoyos monetarios para becas educativas vigente en el segundo semestre de 2009 se detalla en el cuadro número 4 que muestra los aumentos que van de la mano del grado académico que se cursa:

Cuadro 4
Monto de Apoyos Educativos Julio Diciembre 2009

Primaria	Hombres y Mujeres	
Tercero	\$ 140.00	
Cuarto	\$ 165.00	
Quinto	\$ 210.00	
Sexto	\$ 280.00	
Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	\$ 410	\$ 430
Segundo	\$ 430	\$ 480
Tercero	\$ 455	\$525
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
Primero	\$ 690	\$ 790
Segundo	\$ 740	\$ 840
Tercero	\$ 785	\$ 895

Fuente: Reglas de Operación (2010: 8)

De tal forma que las becas están condicionadas por la asistencia escolar, ya que el aumento del grado académico aumenta el monto otorgado, esta forma de actuar del Programa crea un anclaje seguro ante los cambios sociales, y ante los cambios administrativos ya que la institución que representa Oportunidades emprende estímulos y limitaciones en la medida en que sean cumplidas sus reglas. El incumplimiento no justificado representa el ser dado de baja del padrón. El nuevo institucionalismo deja claro que pese a los procesos de corresponsabilidad el Estado sigue jugado un papel relevante y fundamental dentro de la sociedad.

3.3.2 Componente de salud

El componente de salud busca la promoción, como su propio nombre lo señala, de la salud así como de la detección oportuna de enfermedades de mayor impacto. Lo anterior

se ejecuta por vía de citas programadas registradas en el documento que se denomina “citas para la familia”, conforme a la edad, sexo y evento de vida. Existen niveles dentro de la atención médica, por lo que aquellos derechohabientes que necesiten atención médica especializada, serán canalizados a clínicas de segundo y tercer nivel.

El rubro de salud pretende crear rutinas de comportamiento que ayuden a mejorar la salud de la población objetivo, para lo cual emprende acciones como son la programación obligatoria de citas médicas y el autocuidado de la salud. El componente cuenta con tres pilares fundamentales, i) capacitación para el autocuidado de la salud; ii) información, orientación y consejería de manera individualizada durante las consultas y iii) emisión de mensajes colectivos dirigidos a las familias beneficiarias de acuerdo a la edad y sexo, ampliando el conocimiento para el autocuidado de la salud. De igual forma el componente opera bajo tres estrategias específicas:

- a. Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, el cual constituye un beneficio irreductible, con base en las cartillas de salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona;
- b. Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial, prevenir y atender la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas y en lactancia, la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, el control de los casos de desnutrición y la educación alimentario-nutricional, y
- c. Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad, mediante la comunicación educativa en salud, priorizando la educación alimentaria nutricional, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades (Reglas de Operación, 2009: 7).

Vale la pena destacar que Oportunidades sólo brinda el Paquete Básico Garantizado de Salud que proporciona el primer nivel de atención. De requerirse servicios de urgencia serán otorgados en las unidades de la Secretaría de Salud, del IMSS Oportunidades y de otras instituciones participantes en el estado, para lo cual se aplicará la normatividad de atención de las instituciones de salud, no formando parte de los beneficios del Programa.

En el caso de que las familias beneficiarias requieran de atención en unidades de segundo y tercer nivel de Salud, o en casos de urgencias o problemas complejos, los cuales no puedan ser atendidos por el personal de salud de las unidades de primer nivel

de atención, podrán ser referidas a otros servicios de mayor especialización, los cuales estarán sujetos a las cuotas de recuperación conforme al esquema vigente en el que se incluye la facultad de pago en cada Estado (Reglas de Operación, 2009).

En lo concerniente a la prevención y atención de la desnutrición, se estipulan que mediante la vigilancia sistemática del crecimiento y del desarrollo infantil se corroboran los avances en el estado nutricional capacitando a las madres de familia sobre el uso adecuado y supervisión en el consumo del complemento y/o suplemento alimenticio. La medición del estado nutricional se realiza en virtud de lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas e Internacionales aplicables. Es el grado de nutrición lo que permite al Programa revisar de manera certera si la ayuda emitida esta cumpliendo con su función.

Una vez hecho el diagnóstico y para brindar seguimiento y control del estado nutricional de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y, en especial, de los menores de cinco años, se realizan dos tipos de actividades, 1) consulta médica y 2) el monitoreo del estado nutricional. Finalmente el apoyo para Adultos Mayores otorga un apoyo monetario mensual a mayores de 70 años, que viven en localidades de más de 10,000 habitantes con lo que se busca mejorar su alimentación y de manera más general su calidad de vida (Reglas de Operación, 2009).

3.3.3 Componente de alimentación

Lo anterior muestra conexión con el último componente denominado alimentario que consta de apoyos monetarios mensuales contribuyendo a mejorar la cantidad calidad y diversidad de alimentación, aumentando el grado de nutrición. Además brinda semestral o bimestralmente, suplementos alimenticios para mejorar la alimentación infantil, así como de las mujeres embarazadas y en lactancia. Adicionalmente, el Programa otorga un apoyo monetario mensual llamado apoyo alimentario Vivir Mejor, que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos (Reglas de Operación, 2009).

Como un apoyo más, se brinda un soporte monetario mensual para compensar los gastos en el consumo de fuentes de energía como luz, gas, carbón, combustible, entre

otros. Éste se brinda bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares del Programa. Las cantidades entregadas varían dependiendo del número de becarios y al grado escolar que cursen, así como al número de adultos mayores en el hogar. Los montos de los apoyos vigentes para el segundo semestre del 2009 fueron:

Cuadro 5
Monto Mensual de Apoyos

Julio-Diciembre 2009	
Alimentario	\$ 210
Energético	\$55
Alimentario Vivir Mejor	\$ 120
Adultos Mayores	\$ 295

Fuente: Reglas de Operación (2010: 8).

El monto máximo de apoyos monetarios que puede recibir mensualmente una familia beneficiaria por concepto de apoyos educativos, energéticos y alimentarios, de acuerdo a las Reglas de Operación cuenta con un tope máximo que para el segundo semestre de 2009 fue de \$ 2,355 y que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Monto Máximo Mensual de una Familia

Julio- Diciembre 2009		
Apoyo	Con becarios en educación básica	Con becarios en educación media superior (EMS)
Alimentario	\$ 210	\$ 210
Energético	\$ 55	\$ 55
Alimentario Vivir Mejor	\$ 120	\$ 120
Montos Máximo de becas	\$ 1,075	\$ 1,970
Monto Máximo Apoyos	\$ 1,460	\$ 2,355

Fuente: Reglas de Operación (2010: 9).

Cuando se rebase el monto máximo mensual se ajustarán proporcionalmente las cantidades de las becas, sin considerar el los apoyos para la adquisición de útiles escolares. El monto máximo de apoyos monetarios que puede recibir mensualmente una familia beneficiaria con adultos mayores, se incrementará en \$275.00 por cada adulto

mayor. Anexo a lo anterior concurre una cantidad más de apoyo monetario denominado Jóvenes con Oportunidades (Reglas de Operación, 2010: 9).

El monto consta de un incentivo para los becarios que concluyan la educación media superior antes de cumplir los 22 años ascendiendo a \$3,900.76, para el segundo semestre de 2009 (Reglas de Operación, 2010: 9). Este monto se actualiza semestralmente en los meses de enero y julio, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y considerando el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, a partir de septiembre de 2003 y hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez que se han expuesto las características de los apoyos impartidos por el Programa, se dará paso a hablar de los derechos, corresponsabilidades, obligaciones y suspensiones de las familias beneficiarias. La participación de las familias representa uno de los elementos cruciales para el logro de los objetivos establecidos en el Programa. En primera instancia, dentro de los derechos se encuentran el recibir de forma gratuita y oportuna los apoyos al haber cumplido con sus *corresponsabilidades*¹⁵ así como también decidir libremente en qué escuela inscriben a sus hijos; decidir voluntariamente su participación en las acciones del INEA o de los organismos estatales de educación de los adultos; y recibir gratuitamente las acciones del Paquete Básico Garantizado de Salud (Reglas de Operación, 2009).

Dentro de las obligaciones destacan las siguientes: las familias deben destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación y educación de los hijos. Deben vigilar el aprovechamiento de los becarios de tal forma

¹⁵El cumplimiento de la corresponsabilidad de las familias beneficiarias es esencial para el logro de los objetivos del Programa y es requisito indispensable para que reciban sus apoyos monetarios. Entre los puntos de corresponsabilidad se encuentran: inscribir a los menores de 18 años y jóvenes de hasta 21 años al ciclo escolar; registrarse oportunamente en la unidad de salud que les sea asignada; todos los integrantes de la familia beneficiaria deben asistir a sus citas programadas en los servicios de salud, incluyendo los adultos mayores, y participar mensualmente en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud.

Por su parte el apoyo monetario para alimentación, energético y alimentario Vivir Mejor está sujeto a dos acciones: 1) La asistencia de los integrantes de la familia beneficiaria a sus citas programadas a los servicios de salud, y 2) La asistencia del integrante de la familia beneficiaria a la sesión mensual programada de los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud. El apoyo monetario de adultos mayores está sujeto a la asistencia a las citas médicas semestrales. 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 (Reglas de Operación, 2009).

que asistan en forma regular a clases, preservar la cartilla de salud en cada cita médica asistiendo a asambleas dirigidas hacia el autocuidado. Es responsabilidad de la madre y/o del responsable de un menor de cinco años, que cuente con algún grado de desnutrición, cumplir con la frecuencia de citas que indique el personal de salud.

Otra de las obligaciones es entregar a los adultos mayores los apoyos monetarios destinados para ellos; utilizar adecuadamente los complementos y/o suplementos alimenticios entregados en la unidad de salud, para los niños y para las mujeres en estado de embarazo y lactancia, y mantener actualizados los datos de su familia, reportando al Programa el nacimiento, alta, fallecimiento o ausencia definitiva de los integrantes (Reglas de Operación, 2009).

El incumplimiento de lo anterior deriva en la suspensión mensual de los apoyos monetarios, en el caso del apoyo energético, alimentario y alimentario Vivir Mejor son interrumpidos debido a que los beneficiarios no se presentan a las citas médicas o a las asambleas de autocuidado. En educación la suspensión se aplica si bimestralmente no se ha recibido la certificación correspondiente, si se tiene cuatro o más inasistencias, si se acumulan faltas injustificadas a lo largo del ciclo escolar, o si, un integrante de la familia es servidor público no eventual, de cualquier orden de gobierno y perciba ingresos por tres o más salarios mínimos generales correspondientes a la zona geográfica.

Con respecto a la suspensión definitiva de los apoyos monetarios, numerosas son las causas para perderlos de manera definitiva, entre los cuales se destacan, el hecho de que la titular u otro de sus miembros vendan o canjeen los complementos y/o suplementos alimenticios recibidos o si la titular beneficiaria u otro de sus integrantes presente documentación falsa o alterada o acredite una situación falsa, para intentar recibir sus apoyos monetarios o los de otra familia beneficiaria; o se utilice el nombre del Programa con fines electorales, políticos, de proselitismo religioso o de lucro (Reglas de Operación, 2009).

Pese a que las Reglas de Operación señalan que no se debe lucrar con él, en algunos casos es utilizado con fines políticos ya que el padrón de familias se incrementa de manera exponencial en época electoral. Si bien en el caso particular de Chicoloapan el aumento fue significativo esto parecería no obedecer a proselitismos electorales ya que el ingreso coincidió con las fechas de levantamiento del censo y eliminación de

familias dentro del Programa, pese a ello es de resaltar que no hubo depuraciones sino lo contrario, es decir un significativo aumento. El cuadro7 muestra el padrón de familias beneficiadas, abarcando desde el sexto bimestre de 2007 (fecha en que se crea la base de datos por municipios) hasta el sexto bimestre de 2009.

Cuadro 7
Variaciones del padrón de beneficiarios en el municipio de Chicoloapan

Bimestre	Año	Número de familias
Septiembre- octubre	2007	538
Noviembre- diciembre	2008	531
Enero-febrero		530
Marzo- abril		529
Mayo- junio		528
Julio- agosto		531
Septiembre- octubre		2158
Noviembre- diciembre	2009	2153
Enero-febrero		2158
Marzo- abril		2024
Mayo- junio		1984
Julio- agosto		1981
Septiembre- octubre		1994

Fuente: Elaboración propia, basado en datos del Programa Oportunidades

El cuadro anterior permite observar claramente la variación de un bimestre a otro del padrón de familias beneficiarias. De ahí la necesidad de de realizar evaluaciones periódicas de los diversos programas sociales y en especial de Oportunidades, (que representa el programa más importante para la superación de la pobreza), para determinar el por qué del aumento del padrón. Resulta importante puntualizar el contexto sobre el cual el Programa ejerce su acción, por ello es el siguiente apartado muestra la estructura socio-económica de de Chicoloapan lo que permitirá observar las características con las que cuenta el municipio.

Capítulo IV. Programa Oportunidades en el municipio de Chicoloapan 2006-2009

El contexto municipal requiere se preste continua atención ya que es éste quien representa la interacción más directa con el ciudadano, de ahí la necesidad de evaluar los Programas diseñados por el Gobierno Federal, que son implementados a nivel local. Esto permite se tenga una mejor explicación de los efectos que surten sobre la población hacia la cual están dirigidos. Para ello se requiere de la dilucidación del contexto socio-económico.

Teniendo claro el contexto se identifico a la población objetivo sobre la cual se centró la investigación. Para ello se obtuvo una muestra de carácter probabilístico, que ayudó a observar el fenómeno de forma más clara, recurriendo a métodos estadísticos por los cuales se conoció el tamaño de la muestra, para posteriormente aplicar la encuesta con el fin del conocer los efectos y así finalmente conformar de diluciones y balances generales para conocer en que medida se cumplen los objetivos planteados.

4.1 Estructura socio-económica del municipio de Chicoloapan

El municipio de Chicoloapan se localiza en la parte Oriente del Estado de México, colinda con los municipios de Texcoco al norte; La Paz e Ixtapaluca al sur, Texcoco e Ixtapaluca al este; Chimalhuacán y la Paz al oeste. Cuenta con una extensión territorial de 63.07 km², ello representa el 0.27 % del territorio estatal (Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006–2009). El siguiente mapa ilustra su localización.

Localización de Chicoloapan



Para efectos de la administración municipal se divide en dos polígonos: El polígono No.1, concentra la mayor superficie con 60.06 km², en éste se ubica la Cabecera Municipal así como la mayor parte del área urbana del municipio. El polígono No.2, consta de 3.01 km² y corresponde a la superficie que comprende la Ex hacienda de San Isidro; en este polígono se ubica la mayor zona de transición rural-urbano, donde los problemas para la dotación de servicios públicos presentan diversos grados de dificultad; debido al carácter de irregularidad que observa el uso del suelo, así como la topografía accidentada y de alto riesgo que caracteriza a esta zona, (Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006–2009).

Lo anterior muestra la compleja y cambiante realidad que vive el municipio. Dentro de éste se encuentran conjuntos habitacionales, ex-haciendas, conjuntos residenciales o colonias de reciente creación, e incluso numerosos asentamientos irregulares. Ello trajo como consecuencias que la población creciera exponencialmente, ejemplo de lo anterior fue que para 1995 el municipio registraba 71,351 habitantes y para el 2005, la población creció a un total de 170,035 habitantes, con un total de 38,765 hogares. A continuación el cuadro número 8 muestra algunas características poblacionales.

Cuadro 8
Características de la población municipal 2005

Localidades	Población total	Hombres	Mujeres	Población 0-5 años	Población 6-14 años	Población 12 y más años
Chicoloapan de Juárez.	168,591	82,732	85,859	18,696	32,075	111,451
Ejidos de Chicoloapan	10	*	*	*	*	*
Rancho Coronel.	4	*	*	*	*	*
Ejido la Copalera.	108	54	54	17	24	68
Lomas de Guadalupe.	54	25	29	6	16	37
Barrio San Patricio.	65	29	36	7	18	41
Ejido la Venta Cuautlalpan.	252	117	135	43	58	158
Loma San Pedro.	137	74	63	18	29	93

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan (2006 – 2009: 27: 28-29).

Cuadro 8 Continuación
Características de la población municipal 2005

Localidades	Población total	Hombres	Mujeres	Población 0-5 años	Población 6-14 años	Población 12 y más años
Pozo No. 2 La Campana	13	7	6	4	0	8
Pozo No. 1 La Trinidad.	32	18	14	2	9	24
La Noria	20	12	8	3	1	16
Pozo No. 6 (La Longaniza)	8	5	3	2	0	6
Pozo No. 4 (San Juan)	15	8	8	2	2	13
Rancho la Cabaña	65	32	33	11	13	41
Buena Vista (Xolcuango)	241	120	210	24	50	137
San Pablo Escalerillas.	419	206	213	60	81	245

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan (2006 – 2009: 27: 28-29).

Ante el crecimiento de la población la proporción de servicios básicos (como son la educación y la salud) necesita crecer de manera paralela, lo anterior en un óptimo ideal, para ello el municipio cubre los niveles de preescolar, primaria, secundaria, y medio superior, con un total de 87 escuelas, en ambos turnos; existen además 15 escuelas particulares. Para la atención de la educación de los adultos, se cuentan con primaria y secundaria intensiva.

Con respecto a la salud todavía se práctica la medicina tradicional, lo que representa un tipo de reglas informales, por ello Oportunidades emprende acciones y rutinas reiterativas para impulsar una guía del quehacer cotidiano; con el fin de generar estabilidad, seguridad política y social ante los cambios administrativos para lo cual brinda apoyos monetarios condicionados al cumplimiento de las reglas.

En el área de salubridad los servicios son atendidos por los Centros de Salud que existen en el municipio, una clínica matriz que proporciona la mayor cobertura de la atención médica; una clínica del IMSS; se tienen diversos consultorios particulares de

medicina general; algunas clínicas particulares, consultorios de atención dental; y consultorios de oftalmología y laboratorios de análisis clínicos.

La realidad del municipio resulta sumamente variada debido a las constantes y variadas demandas de los actores sociales, ya que por un lado existe un gran crecimiento poblacional que exige la prestación de servicios básicos, y por el otro el municipio no puede atender eficientemente las necesidades primarias, lo que resulta contrastante ya que de acuerdo al Catálogo General de Localidades, emitido en el mes de Septiembre brindado por INEGI (2010) no está considerado como un municipio marginado, lo cual se muestra en el siguiente cuadro número 9.

Cuadro 9
Características municipales

Población total	170,035	
Número total de localidades activas	15	Porcentaje
Total de localidades de muy alta marginación	0	0.00% del total
Total de localidades de alta marginación	8	53.33% del total
Total de localidades de media marginación	3	20.00% del total
Total de localidades de baja marginación	1	6.67% del total
Total de localidades de muy baja marginación	0	0.00% del total
Población total en localidades de muy alta marginación	0	0% del total
Población total en localidades de alta marginación	617	0.36% del total
Población indígena de 5 años y más	2,409	1.74%
Grado de marginación municipal	Muy bajo	
Lugar que ocupa en el contexto estatal	88	
Lugar que ocupa en el contexto nacional	2225	
Grado de rezago social municipal	Muy bajo	

Fuente: Elaboración propia, basado en Microrregiones.
Catálogo General de Localidades, Septiembre 2010

El municipio comprende un total de 50 localidades distribuidas en dos polígonos, el primero se conforma por 34 localidades y 7 asentamientos irregulares; el polígono 2 incluye 9 asentamientos, de los cuales 4 son irregulares. Una de las características del primer polígono es que cuenta con colonias que se estructuran dentro los procesos urbanos, que son: Emiliano Zapata, Francisco Villa, Revolución, San José y Santa Rosa. El polígono 2, cuenta con el fraccionamiento Geovillas y Ríos de San Isidro que representan un subcentro urbano. Este mismo patrón de consolidación se presenta en la zona denominada Lomas de San Isidro, considerada como la más representativa dentro de los asentamiento irregulares (Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006–

2009). El cuadro número 10 muestra de manera detallada a las colonias que son consideradas marginadas, así como su clasificación dentro de ésta tipología.

Cuadro 10
Resumen municipal

Nombre de la localidad	Grado de marginación	Población total	Ámbito
Barrio San Patricio	Alto	65	Rural
Buenavista	Alto	241	Rural
Chicoloapan de Juárez	Bajo	168,591	Urbano
Compañía Industrial Tornillera			Rural
Ejido de Chicoloapan		10	Rural
Ejido la Copalera	Medio	108	Rural
Ejido la Venta Cautlalpan	Alto	252	Rural
Escalerillas		-	Rural
La Noria	Alto	20	Rural
Loma de Guadalupe	Alto	54	Rural
Loma San Pedro	Alto	137	Rural
Pozo Número Cuatro	Alto	16	Rural
Pozo Número Dos (La Campana)	Medio	13	Rural
Pozo Número Seis	Alto	8	Rural
Pozo Número Uno	Medio	32	Rural
Rancho Coronel Baena (La Cabañita)		4	Rural
Rancho Coxtitlan			Rural
Rancho la Cabaña	Alto	65	Rural
Rancho Tlalmimilolpan			Rural
San Diego		0	Rural
San Pablo Escalerillas	Alto	419	Rural

Fuente: Elaboración propia, basada en Microrregiones. Catálogo General de Localidades, Septiembre 2010.

Lo anterior pone de manifiesto que el municipio como tal no está catalogado como marginado, sin embargo cuenta con colonias consideradas como asentamientos irregulares, a causa del crecimiento poblacional. Como se menciona en párrafos previos el municipio de Chicoloapan, de acuerdo al Censo General de Población y Vivienda del año 2000, arrojó una población de 77,579. Ahora bien, el II Conteo de Población y Vivienda del año 2005, reflejó una población de 170,035. De lo anterior, se desprende que en un lapso de cinco años, la población en el municipio se ha incrementado en un 119.18%, esto es, se tienen 92,456 habitantes más con relación al Censo de Población del año 2000 (Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006 – 2009: 27)

De los 92,456 habitantes, sólo 18,504 corresponden a nacimientos registrados en el municipio, según cifras proporcionadas por la Oficialía del Registro Civil, esto es que, estadísticamente se ha generado un crecimiento real de población del 10.88%, con un crecimiento promedio anual del 2.18% y el restante crecimiento poblacional descansa en la migración, que en los últimos cinco años, ha sido de 73,952 personas (Plan de Desarrollo Municipal de Chicoloapan 2006 – 2009: 27). El crecimiento poblacional antes descrito, es atípico, ya que la migración tiene su origen en la autorización de construcción de unidades habitacionales de interés social en el municipio. A continuación se presenta el cuadro número 11 que a nivel nacional ilustra la situación de rezago social, según el Censo de Población del año 2005, practicado por INEGI.

Cuadro 11
Indicadores de rezago social según entidad federativa 2005

Indicadores de Pobreza 2005			
Clave de la entidad federativa	15	Pobreza de patrimonio	49.9%
Entidad federativa	México	Índice de rezago social	-0.36296%
Pobreza alimentaria	14.3%	Grado de rezago social	Bajo
Pobreza de capacidades	22.4%	Lugar que ocupa en el contexto nacional	19

*Fuente: elaboración propia, basada en el índice de Rezago Social emitido por Coneval 2007.

El cuadro anterior muestra que a pesar de que el municipio de Chicoloapan está catalogado con un grado de rezago social bajo, se encuentra incorporado al Programa Oportunidades, ello debido, entre otras cosas, a que existe polarización del desarrollo. Este municipio se encuentra sesgado en materia de desarrollo social en gran medida al desacelerado crecimiento poblacional, como se señaló preliminarmente, ya que por una parte se encuentran comunidades que no tienen servicios públicos básicos. Ejemplo de lo anterior es la falta de agua entubada de la red pública representando el 14.88% de la población, además el 8.43 % de viviendas particulares habitadas no disponen de excusado o sanitario, el 9.23% de viviendas particulares no cuentan con energía

eléctrica, además de la falta de pavimentación y el insuficiente alumbrado público (CONEVAL: 2005).

Ello contrasta con los puntos estratégicos de desarrollo social, marcados por SEDESOL ya que para dicha institución:

El aseguramiento de capacidades mínimas constituye un tema de justicia social que si bien no es exhaustivo, es fundamental en un país con grandes rezagos sociales como México. El Estado –por razones de justicia distributiva coadyuvará a proporcionar un umbral mínimo de capacidades básicas que permita el desarrollo de los ciudadanos. El desarrollo de capacidades básicas, además de ser un fin en sí mismo, fomenta mejores oportunidades de empleo facilitando el acceso a salud, educación, nutrición y servicios básicos de vivienda. El objetivo de la Secretaría de Desarrollo Social es proporcionar los medios para que la ciudadanía adquiera los niveles básicos de nutrición, salud y educación así como infraestructura social. Si bien estos elementos no agotan la lista de capacidades básicas para un Desarrollo Humano sustentable, son las más apremiantes y las que reclaman mayor justicia (Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social 2007-2012:15).

De ahí que el Programa Oportunidades sea el principal ejecutor de las políticas sociales del Gobierno Federal. Pese a ello y como se ha venido señalando la polarización representa una barrera a vencer para lograr un desarrollo regional y municipal estable que el desarrollo regional abarca distintas escalas, todas ellas primordiales para el desarrollo nacional; en este sentido, la SEDESOL trabaja para reducir las disparidades entre regiones e igualar el acceso a oportunidades desde dos frentes.

Uno se concentra en el desarrollo microrregional, en el que se lleva a cabo un desarrollo local sólido, integrado y funcional. El otro frente, de mayor escala, incluye sistemas regionales estratégicos para el desarrollo nacional que involucra a más de una entidad o a conjuntos de municipios de más de una entidad federativa. De este modo SEDESOL busca promover el Desarrollo Humano a través del Programa Oportunidades que encaja en la visión ofrecida por la ONU ya que por medio de sus apoyos busca ampliar las oportunidades de sus beneficiarios.

Ejemplo de ello es que mediante el apoyo de salud y alimentación busca generar una vida prolongada y saludable, y mediante el apoyo de educación impulsa la adquisición de conocimientos para lo cual dirige becas escolares para lograr solventar los gastos así como ayudar en la compra de útiles escolares con el fin de superar la pobreza transgeneracional para lograr un nivel de vida decente, dejando de lado la

simple expansión de ingresos y ampliando las oportunidades de lograr un real Desarrollo Humano (Desarrollo Humano: Informe, 1990:34).

En lo concerniente al desarrollo polarizado, éste se presenta cuando existen ciertos grupos de la sociedad que presentan diversificaciones en el desarrollo, respecto a los niveles manejados en su entorno, lo que causa situaciones de desigualdad debido a que las zonas que incrementan en menor medida su desarrollo enfrentan dificultades para mantener ritmo similar a su contexto, por lo que en algunos casos sólo se queda en etapa de crecimiento¹⁶. La sucesiva sección muestra el estudio de caso que abarcó, diversos sectores del municipio de Chicoloapan, ya que por medio de técnicas probabilísticas se obtuvo una muestra representativa de la población objetivo.

4.2 Metodología de estudio

A través de la investigación se realizó un estudio de caso, con el fin de conocer los efectos del Programa Oportunidades en el municipio de Chicoloapan. Un estudio de caso es “un método de aprendizaje acerca de una situación compleja; se basa en el entendimiento comprensivo de dicha situación el cual se obtiene a través de la descripción y análisis de la situación la cual es tomada como un conjunto y dentro de su contexto” (Morra, 2001: 2). Existen diversas tipologías de los estudios de caso, entre ellas se encuentran tres categorías en primera instancia se encuentran los explicativos, en segundo lugar está el descriptivo y el tercero es la metodología combinada; a continuación se presenta un esbozo de acuerdo a Morra:

- * **Explicativos.** El propósito de los estudios de caso explicativos, tal como su nombre lo indica, es explicar las relaciones entre los componentes de un programa. 1. Implementación del Programa. Este estudio de caso investiga las operaciones, a menudo en varios terrenos, y con frecuencia, de manera normativa. 2. Efectos del Programa. Este estudio de caso examina la causalidad y habitualmente involucra evaluaciones de tipo multiterreno y multimétodo.
- * **Descriptivos.** Estos estudios son más focalizados que los casos explicativos. 3. Ilustrativo. Este tipo de estudio de caso es de carácter descriptivo y tiene el propósito de añadir realismo y ejemplos de fondo al resto de la información acerca de un programa, proyecto, o política. 4. Exploratorio. Este es también un estudio de caso descriptivo pero apunta, antes que a ilustrar, a generar hipótesis para investigaciones posteriores. 5. Situación Crítica. Examina una situación

¹⁶ Vale la pena aclarar que los términos desarrollo y crecimiento, son distintos ya que no todo crecimiento va permeado de desarrollo ya que este último rebasa el ámbito meramente económico, englobando factores como son los ambientales o Desarrollo Humano entre otros.

singular de interés único, o sirve como prueba crítica de una aseveración acerca de un programa, proyecto, problema o estrategia.

- * **Metodología Combinada** 6. Acumulativo. Este reúne hallazgos de muchos estudios de caso para responder a preguntas de una evaluación bien sea descriptiva, normativa o de causa y efecto (2001: 3).

La presente investigación concierne a un estudio descriptivo que propone la identificación y descripción de ciertos puntos que permitan la posibilidad de debatir y reflexionar, entorno del Programa Oportunidades en el municipio de Chicoloapan. Por tal motivo el alcance de la investigación será descriptivo, éste consiste en la especificación de las propiedades, los perfiles y características más relevantes de las personas, comunidades o grupos e incluso cualquier otro fenómeno que se somete a un determinado análisis (Sampieri, et al., 2004).

En concordancia con lo anterior, se recurrirá al análisis de un grupo social que consta de los beneficiarios de Oportunidades, para ello se requiere seleccionar a un número determinado de familias que representan la población objetivo por lo cual se utilizó el programa Stats, que es propuesto por Sampieri, y con el cual se obtuvo el siguiente resultado:

Tamaño de la población: 1994

Error máximo aceptable: 5%

Porcentaje estimado de la muestra: 20%

Nivel deseado de confianza: 95

Tamaño de la muestra= $218.9726 \approx 219$

Es necesario aclarar que el tamaño de la población representan el total de familias beneficiarias en el periodo Septiembre-October de 2009, además se opto por manejar un porcentaje estimado de la muestra de un 20% para brindar mayor confiabilidad a los resultados obtenidos del trabajo de campo, ya que generalmente solo se estiman nuestras representativas del 10%. Una vez obtenida la muestra la selección de las personas que integraron ésta se realizó de manera aleatoria, para así continuar con la

aplicación de la encuesta¹⁷. Que en su primera etapa requirió la aplicación de una prueba piloto durante el mes de Mayo del 2010 para ver la reacción de la población ante las preguntas planteadas para después realizar las adecuaciones pertinentes.

Posteriormente se realizó la encuesta definitiva durante los meses de Octubre y Noviembre del mismo año, el procedimiento que se efectuó consistió en la aplicación de 60 cuestionarios aplicados a las beneficiarias en los Centros de Salud del municipio, consecutivamente los cuestionarios restantes fueron aplicados el día en que se realizó el pago y en donde se concentra toda la población beneficiaria en el polideportivo de la comunidad.

Realizó el trabajo de campo la siguiente sección presenta el análisis de los datos estadísticos que permitieron en primer lugar determinar las características que tiene el Programa sobre las familias beneficiarias además de la percepción de cada uno de sus componentes; en segundo lugar elaborar un balance general que muestra cómo es que cada elemento se presenta en el municipio de Chicoloapan en el trienio 2006-2009; para finalmente visualizar en qué medida se están cumpliendo los objetivos que cada pilar del Programa plantea lo que consecuentemente expondrá algunas de las contradicciones entre las Reglas de Operación y las acciones que se emprenden.

4.3 Percepción del Programa Oportunidades en el municipio de Chicoloapan

La situación actual del país enfrenta constantes procesos sociales que ejercen modificaciones en la forma en cómo el gobierno debe de enfrentar los problemas que aquejan a la sociedad, ello con el fin último de impulsar y consolidar una adecuada cohesión social. Como señala Montagut consiste en aquella “política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado” (2000: 20). Bajo este marco de referencia el Programa Oportunidades se basa en tres vertientes alimentación, educación y salud a través de los cuales busca mitigar la pobreza que afecta a cerca del 50% de la población nacional. En

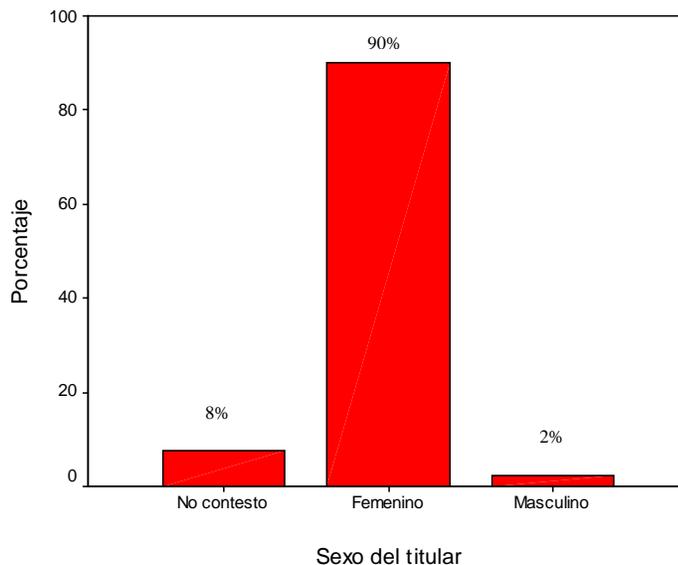
¹⁷ Para observar el formato de la encuesta remitirse a anexos.

este sentido el CTMP (2000) identifica a un determinado grupo social que enfrenta la privación de elementos necesarios para alcanzar un adecuado nivel de vida.

Tal Programa ejerce su acción en municipios como Chicoloapan el cual cuenta con un padrón que hasta el sexto bimestre del 2009 contaba con 1994 familias. Cabe destacar que por cada familia beneficiaria se identificará a un titular, generalmente la madre de familia, quien recibirá directamente los apoyos monetarios y deberá tener una edad de 15 o más años. La identificación de la titular de la familia beneficiaria se realizará con base en la información de cada uno de sus miembros, recabada en el hogar y aplicando los criterios jerárquicos definidos por la Coordinación Nacional (Reglas de Operación, 2009).

Es así que en la gráfica 1 se observa que en el municipio de Chicoloapan el 90% de los titulares son mujeres lo cual corresponde a 197 casos de la muestra. Es decir que del total del padrón de 1994 sólo en el 2% el titular es un hombre. Es destacable que en estos casos se trata de personas de la tercera edad, que de acuerdo con el Programa son aquellas a partir de los 70 años y que a acepción del apoyo educativo cuentan con los mismos derechos y obligaciones que los demás beneficiarios.

Gráfica 1
Identificación de los titulares del Programa



Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Con respecto a la edad media, la recurrente oscila entre los 33-38 años donde el 39% equivalente a 86 casos de la población cuenta con estudios a nivel secundaria, véase la tabla 1. Una vez conocidas algunas características de los beneficiarios se cuestionó el cómo definirían la pobreza, para determinar si la versión con la que cuentan se compagina con la versión expresada por el CTMP y sobre la cual se diseño Oportunidades. Hay que tener en cuenta que el Comité define a la pobreza como “una privación multidimensional, en donde la imposibilidad de obtener cierta especificación de activos, ingresos, bienes de consumo y/u otros elementos identifica a quien es pobre” (CTMP, 2002: 18).

Tabla 1
Edad y Escolaridad

Ficha de identificación (edad) * Ficha de identificación (escolaridad)

		Ficha de identificación (escolaridad)							Total
		No contesto	Ninguna	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Universidad	Carrera Técnica	
Ficha de identificación (edad)	No contesto	12		1					14
	15-20			3	4	3			10
	69-74		1						1
	75-80		4	1					5
	87-92		1						1
	21-26	1		6	8	3			18
	27-32		1	16	34	3	1		55
	33-38			26	29	5		2	62
	39-44	3	3	10	6				22
	45-50		2	8	4	1			15
	51-56			7	1				8
	57-62	2	1	2					5
	63-68	1		2					3
Total		19	13	82	86	16	1	2	219

Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

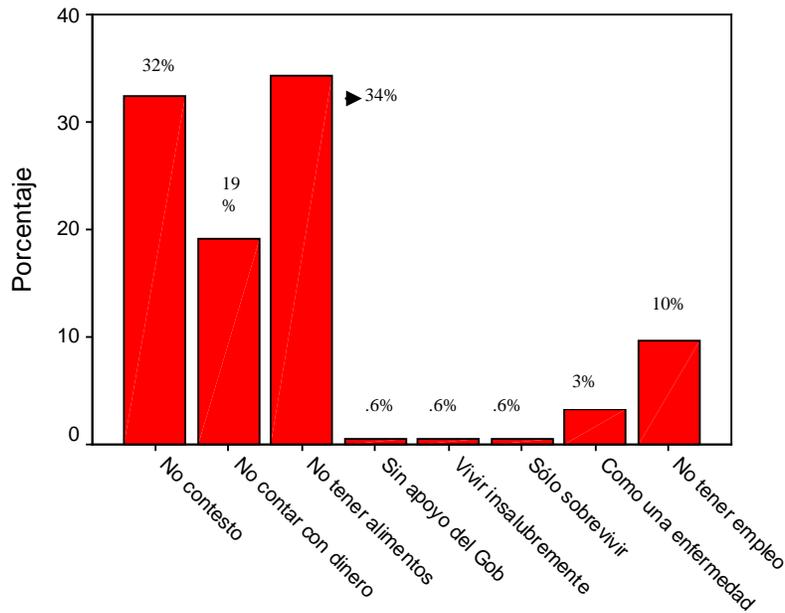
Se identifico que los encuestados no cuentan con una definición clara del término pobreza, por tal motivo sólo señalaron sólo algunas de las características propias de la misma, como resultado el 34% manifestó que ser pobre es “no tener alimentos” y en segunda instancia “no contar con dinero” lo que representa el 19%, además una sección importante que es el 32% no respondió a la pregunta por cuestiones que pudieran ser falta de interés en el cuestionamiento o analfabetismo (véase gráfica 2).

Pese a la ausencia clara del concepto en algunos de los beneficiarios, las características que brindaron encajan en una de las vertientes que apoya el Programa que

es el rubro de alimentación, en el cual se brindan apoyos monetarios directos a las familias así como un apoyo anexo denominado: apoyo energético vivir mejor que es brindado en función del constante aumento en los precios internacionales y que aumenta de acuerdo a éste parámetro.

Sin embargo pese a los constantes cambios en los precios el apoyo energético no aumenta en la misma proporción. La citada concepción deja fuera el enfoque multidimensional de la pobreza ya que los encuestados centraron la atención sólo en un par de ellos, es decir que al centra la atención sólo en un factor descuidan las demás vertientes ya que sí se apoyaran en conjunto impulsaría el Desarrollo Humano y no sólo un factor del mismo.

Gráfica 2
Noción de pobreza



¿Cómo definiría usted la pobreza?

Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

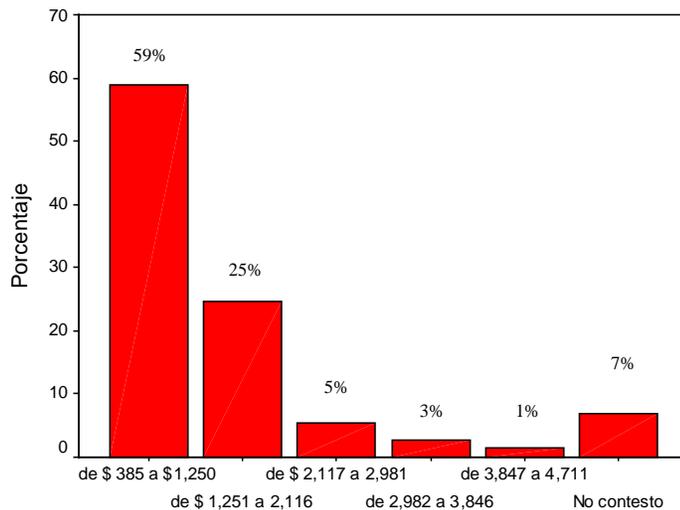
Lo anterior pone de manifiesto que el formar parte del padrón de beneficiarios no significa que éstos definan claramente el objetivo o razón de ser del Programa del cual reciben el apoyo. Lo que muestra que de algún modo no se encuentran consientes de su situación y sólo les atañe la ayuda brindada, desconociendo el objetivo que se persigue

al otorgarles los fondos. Lo que de ninguna forma permite se supere al paternalismo estatal. Una manifestación más del escaso conocimiento en torno al funcionamiento es que desconocen las formas en que se deben ofrecer los pagos a los cuales tienen derecho.

Los beneficiarios sólo se presentan a cobrar de manera **bimestral**, lo que contradice de manera clara las reglas de operación que señalan que en el rubro de alimentación y de apoyo energético “El Programa otorga apoyos monetarios directos **mensuales** a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación” (Reglas de Operación, 2009:6). Sólo el apoyo a adultos mayores y a becarios se realiza bimestralmente.

Como resultado del desconocimiento de las Reglas de Operación los rubros se condensan en un sólo pago que se realiza de manera diferida a lo señalado y son proporcionados por una institución bancaria quien los emite de manera directa y en efectivo a los titulares. En la gráfica 3 se observa que el monto aproximado de los pagos en el 59% de la población muestra un rango de entre \$385 a \$1,250, que representa una cantidad reducida de ingresos para las familias.

Gráfica 3
Identificación de montos



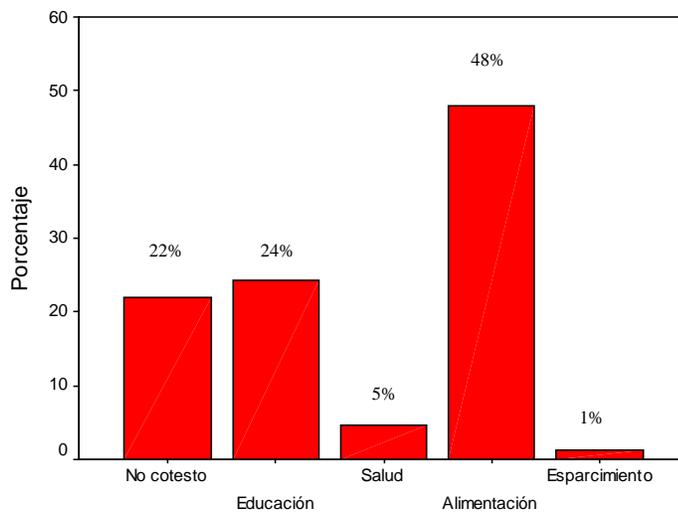
Aproximadamente en cuánto consiste el monto que recibe

Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Los apoyos son destinados principalmente a alimentación lo que pone en entredicho que se esté cumpliendo con el fin que es elevar substancialmente el estado de nutrición debido a que, como se señaló anteriormente, a los bajos montos entregados bimestralmente. En la gráfica 4 el porcentaje de la población que expresó destinar los apoyos a este rubro es de 48% que es un total de 105 casos. En lo que respecta al ámbito educativo sólo 53 encuestados, equivalente al 24% destina el apoyo a impulsar la permanencia de los becarios en la escuela, es decir que todos los apoyos no son focalizados a su respectiva vertiente sino que las familias beneficiarias dirigen los recursos para poder adquirir los componentes necesarios para alimentarse de la forma que mejor les ajuste.

En último lugar se encuentra el componente de salud, con sólo el 5%, esto a consecuencia de la atención medica que brinda el Programa que si bien únicamente brinda el Paquete Básico Garantizado de Salud, evita se generen gastos por complicaciones de enfermedades derivadas del primer nivel. Una de las cuestiones expresadas por los encuestados durante la realización del trabajo de campo es que el mismo Programa los obliga a incorporarse en el Seguro Popular, lo que evita que en el tratamiento de enfermedades de mayor complicación se generen gastos ocasionados por el tratamiento médico.

Gráfica 4
Destino de los fondos



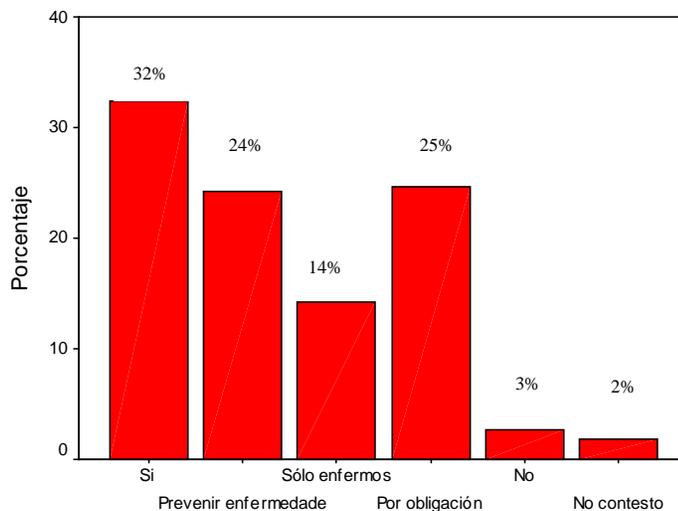
Formas en que se destina el apoyo del Programa

Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Este último punto no se encuentra contenido dentro de las Reglas de Operación, sin embargo todas las familias que formaron parte de la muestra manifestaron que la no incorporación en el Seguro Popular significa la cancelación de los beneficios. Esta acción si bien no se encuentra contemplada dentro del Programa ayuda en la consolidación de los objetivos. Oportunidades señala que, sí se requirieran servicios de emergencia o de enfermedades mayores éstos “serán otorgados en las unidades de la Secretaría de Salud... para lo cual se aplicará la normatividad de atención de las instituciones de salud, no formando parte de los beneficios del Programa” (Reglas de Operación, 2009: 5).

La gráfica 5 muestra que el 95% de la población acude a las citas médicas previstas en el Programa, aunque cabe aclarar que diversas son las razones por las que asiste siendo la más relevante la prevención de enfermedades representada por el 24% de los que contestaron de forma afirmativa. Lo anterior ayuda en el cumplimiento de uno de los objetivos en el ámbito de salud que consiste en fomentar el autocuidado de la salud mediante la comunicación entre el personal médico. Sin embargo el 25% de las familias acuden por obligación, pese a ello se continua impulsando la prevención de enfermedades ya que durante las visitas a los Centros de salud se puede diagnosticar y dirigir información especializada que evite enfermedades.

Gráfica 5
Asistencia a servicios médicos



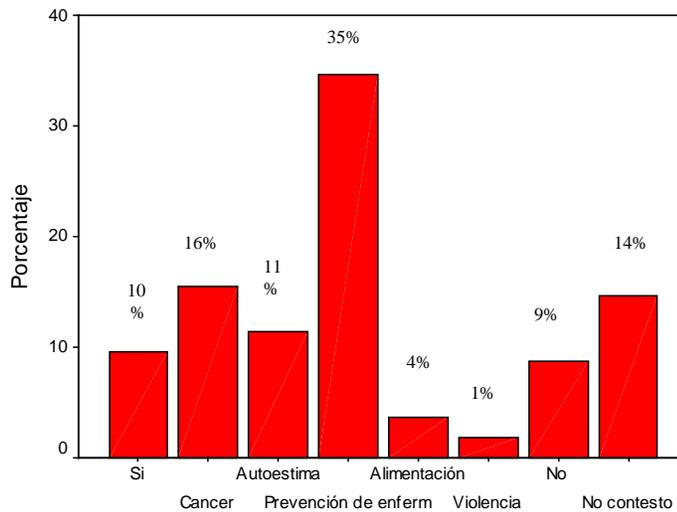
¿Su familia y usted acuden a las consultas médicas?

Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Una vertiente más que impulsa los objetivos de salud es que se imparten pláticas de manera comunitaria principalmente para la prevención de enfermedades lo que representa el 35% de la población (ver gráfica 6). Es muy importante destacar que las pláticas no son encabezadas por personas especializadas en los temas ni mucho menos médicos sino por las propias titulares que conforman los Comités de Promoción Comunitaria que son instancias de organización de las beneficiarias del Programa y que están integrados por las vocales de Educación, Salud, Nutrición y de Vigilancia.

Dichas personas son elegidas por personal de la Coordinación Estatal como el único facultado para realizar la conformación o su mantenimiento, así como 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. Lo que busca fortalecer las acciones de nutrición, contraloría social, transparencia del Programa e interlocución directa con las instancias operativas y normativas (Reglas de Operación, 2009). Esta visión se encuentra vigente en el institucionalismo social ya el gobierno y la sociedad emprende relaciones de comunicación mediante las cuales se logra crear rutinas de comportamiento brindando estabilidad.

Gráfica 6
Mensajes colectivos

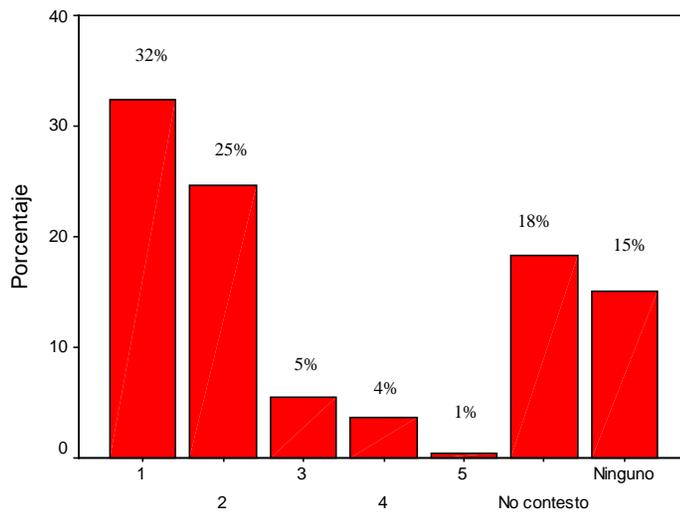


¿Recibe mensajes colectivamente para el autocuidado de la salud?

Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Por lo que se refiere al ámbito educativo el 32%, lo que representa un total de 71 casos, expresaron que sólo tienen un becario, lo que se explica por la edad de sus hijos ya que es sólo a partir del tercer grado de primaria cuando pueden ingresar como becarios así que los niños que se encuentran en etapa preescolar o en los dos primeros grados de educación primaria no pueden cotar con becas que impulsen la culminación de sus estudios. A pesar de que el 57% de las familias tienen entre 1 y 2 hijos, sólo cuentan con un becario (ver gráfica 7). En estos casos los niños que no se encuentran en el rango escolar sólo son susceptibles a contar con el apoyo alimentario.

Gráfica 7
Becarios por familia



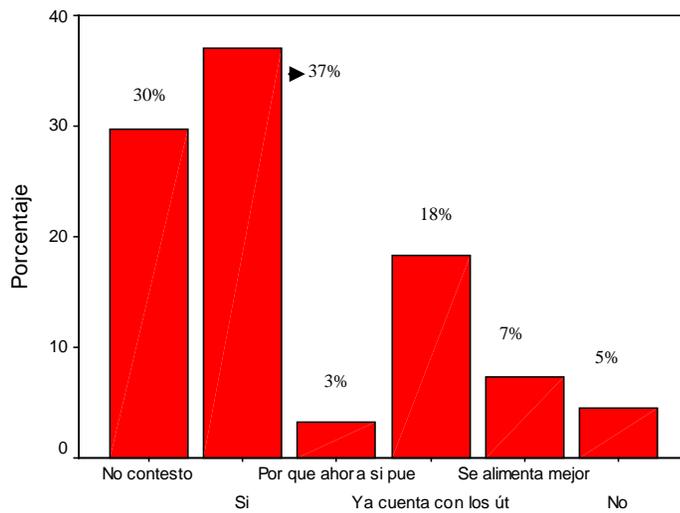
¿Cuántos de sus hijos tienen el apoyo del Programa en educación?

Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Pese a ser un número reducido de becarios, en la gráfica 8 se observa que el 65% de los titulares contestaron positivamente acerca del mejoramiento en el desempeño escolar de sus hijos a partir de la incorporación como beneficiarios de Oportunidades, lo que les ha permitido asistir de manera constante a la escuela, por lo cual en el mejor de los casos no tendrían problemas con el cumplimiento de la corresponsabilidad ya que sólo aquellos que bajo ordenes médicas no se presentan con regularidad a sus clases serían los únicos que podrán entregar extemporáneamente dichos formatos.

Este apoyo representa una ayuda para solventar los gastos de inscripción y compra de útiles escolares, anexo a ello y como se señaló en párrafos previos los montos de las becas son destinados al ámbito de alimentación. Pese a ello el apoyo cumple con el objetivo incentivar la asistencia y permanencia en la escuela del padrón de beneficiarios, con ello se pretende poner un alto a la pobreza transgeneracional, de tal manera que los becarios logren culminar el mayor grado de estudios posible. Ya que en caso que se llegue al ámbito universitario el Programa ya no brinda ningún tipo de beca, debido a que el nivel más alto se encuentra en el medio superior.

Gráfica 8
Aumento de calificaciones



¿Han mejorado las calificaciones de sus hijos como becario?

Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Cabe destacar que en dos de las tres vertientes que apoya el Programa se requiere la entrega de formatos de corresponsabilidad y la asistencia a diversas actividades comunitarias, con el fin de mantener los apoyos. Son las Propias reglas de Operación las que señalan, entre otras cosas, que:

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

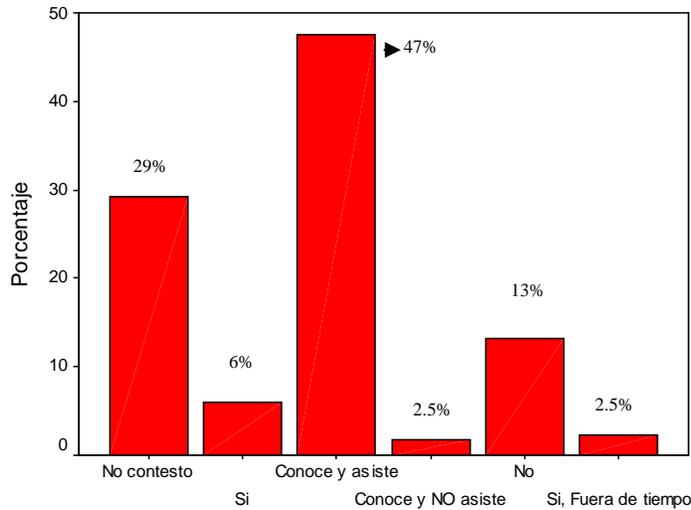
* Participar mensualmente en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud, por parte del integrante de la familia beneficiaria...

El apoyo monetario para alimentación, energético y alimentario Vivir Mejor está sujeto a dos 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 normatividad 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 (2009:9).

Pese a que las actividades son necesarias para la permanencia en el Programa sólo el 53% tiene pleno conocimiento de ellas y asiste en tiempo y forma, asegurando con ello cumplir con la corresponsabilidad, sin embargo en 29 casos equivalente al 13% no está enterada de que se realice algún tipo de reuniones comunitarias ni que representarán una obligación para contar con el apoyo, lo que es de llamar la atención ya que de acuerdo a las Reglas de Operación ese porcentaje debería de tener algún tipo de sanción o ser dadas de baja del padrón de beneficiarios (ver gráfica 9)

Gráfica 9
Corresponsabilidades



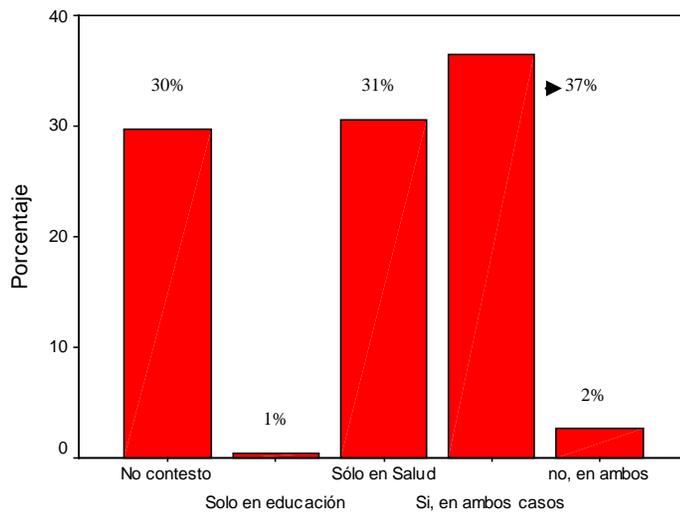
¿Conoce si se llevan a cabo actividades comunitarias?

Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Bajo el mismo orden de ideas, se encuentra la entrega de los formatos de corresponsabilidad en educación como son la certificación de asistencia del alumno. La entrega de los formatos de educación en el nivel básico e instituciones de educación media superior corre a cargo de los docentes y/o directivos del los planteles educativos

y en salud la entrega también corre a cargo de la institución que reporta la asistencia a citas médicas o capacitación para el autocuidado de la salud. En Chicoloapan el 37% cumple con la asistencia a las instancias pertinentes para entregar ambos formatos, cumpliendo plenamente con los requerimientos, otra sección importante igual al 31% sólo cumple con el formato de salud, ya que es durante las consultas médicas obligatorias en donde se llenan los formatos, que serán enviados a la Coordinación para mantener actualizado y depurado el padrón de beneficiarios (ver gráfica 10).

Gráfica 10
Formatos de corresponsabilidad



¿Cumple con la entrega de los formatos de corresponsabilidad?

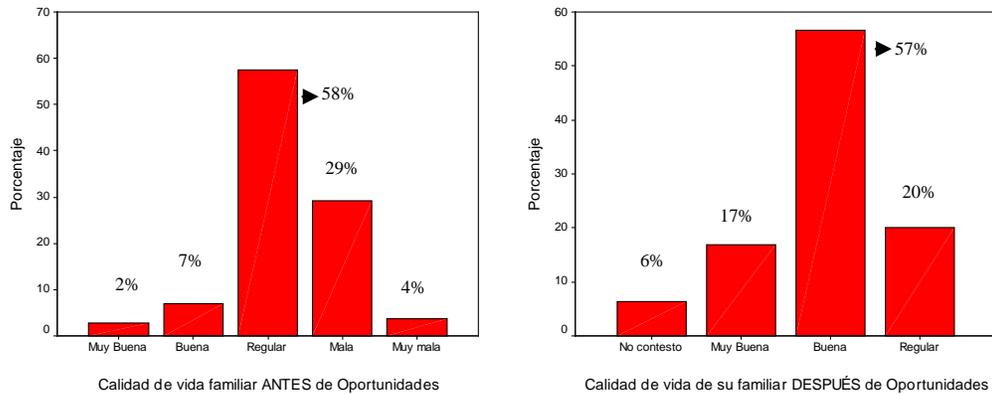
Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

En lo concerniente a la percepción de Oportunidades en el municipio de Chicoloapan las familias seleccionadas para la muestra consideran que en los últimos tres años su calidad pasó de un 58% regular a un 57% buena, lo que significa que si bien no existe un adelanto substancial en la mejora de la calidad de vida si se está avanzando un poco en la materia. Esto a pesar de que la circunstancia político-administrativa actual de México se encuentra en un complejo proceso de cambio, lo que hace pensar en un Estado que no sólo está orientado al cumplimiento de sus objetivos

políticos trascendentales y leyes fundamentales sino que también emprenda sus actividades diarias hacia grandes objetivos y metas sociales.

Con esto el Programa Oportunidades ayuda en la consolidación de una de las metas del Estado para alcanzar una adecuada cohesión social, por tal motivo representa un instrumento del Ejecutivo Federal, que desarrolla acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, de familias en situación de pobreza no sólo en el ámbito rural sino también de zonas urbanas con el fin de promover el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza (ver gráfica 11 y 12).

Gráfica 11 y 12
Apreciación



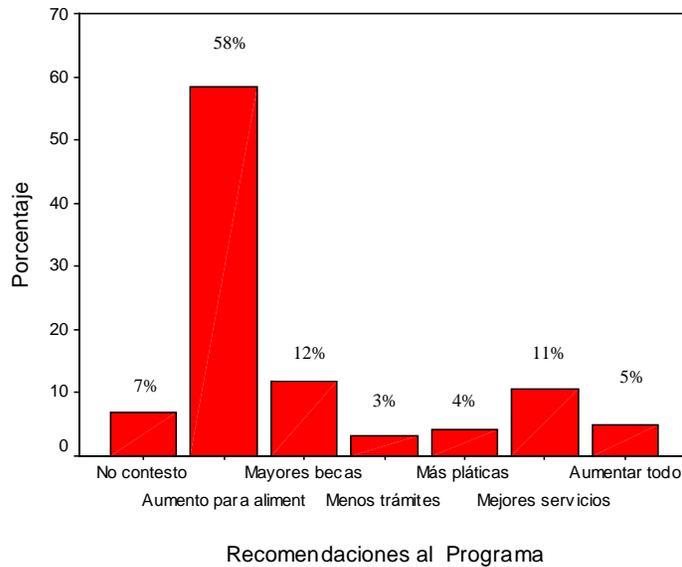
Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Los beneficiarios también emiten diversas recomendaciones al Programa, un 58% solicita que se les brinde un mayor monto en el tópico de alimentación esto pese a que algunas familias desvían los fondos destinados a las becas para cubrir los gastos familiares. Esto pone de manifiesto que pese a la ayuda compensatoria, las familias no alcanzan a cubrir todas las necesidades aun con la entrega un apoyo energético que es utilizado como forma de compensación ante los cambios de los precios internacionales.

Lo anterior deja de lado el aumento de becas, siendo este último punto uno de los más importantes para superar la pobreza transgeneracional. Debido a que existe entre mayor sea el grado de estos se tiene la oportunidad de acceder a mejores oportunidades de empleo, lo que en el largo plazo representará un mayor avance en la calidad de vida,

mientras que el apoyo alimentario es de carácter paliativo ya que no ayuda en la generación de habilidades que impulsen el Desarrollo Humano y que a la postre ayuden en la superación de la pobreza superando así el asistencialismo estatal. De forma contraria algunas familias siguen esperando que sea el Estado quien provea todos los insumos necesarios para acceder a un mejor nivel de vida (ver gráfica 13).

Gráfica 13
Recomendaciones



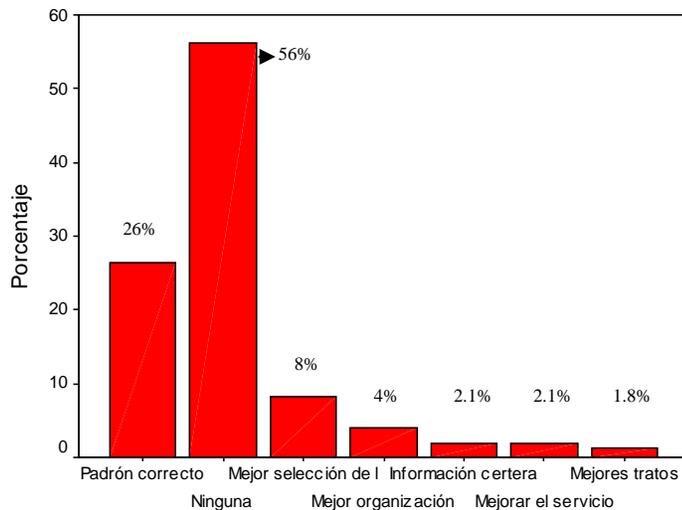
Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Hay que hacer notar que aunque se solicitan mayores apoyos cuando se les pidió que emitieran una crítica al Programa el 56% de la población manifestó que todos los apoyos del Programa son perfectos y en muchos de los casos señalaron que sólo estaban sumamente agradecidos por ser parte del padrón. Además sólo 18 casos equivalente al 8% del total de la muestra solicitó que el padrón se depurara con mayor frecuencia, y que se ejercieran acciones disciplinarias con los titulares que sin razones justificadas faltaran a las reuniones comunitarias o no reportaran los formatos de corresponsabilidad (ver gráfica 14).

Lo anterior puede deberse a que tienen cierto grado de temor de perder los apoyos que se les brindan si llegan a ofrecer una crítica dura en contra del Programa lo

que provoca que se encuentren en una situación pasiva que no les ayuda a superar el asistencialismo continuando en la espera de los subsidios gubernamentales. Además la pasividad de la población impide que en las evaluaciones efectuadas generen procesos de retroalimentación de mayor complejidad debido a que no expresan inconformidad ante algunas de las acciones emprendidas por el gobierno. Lo cual puede ser una de las causas de que grandes Programas con diseños basados en evoluciones de sus antecesores y dirigidos a combatir la pobreza no cumplen con sus objetivos como consecuencia de no contar con reflexiones emitidas por los directamente afectados.

Gráfica 14
Críticas



Desde su experiencia, ¿qué crítica le hace al Programa?

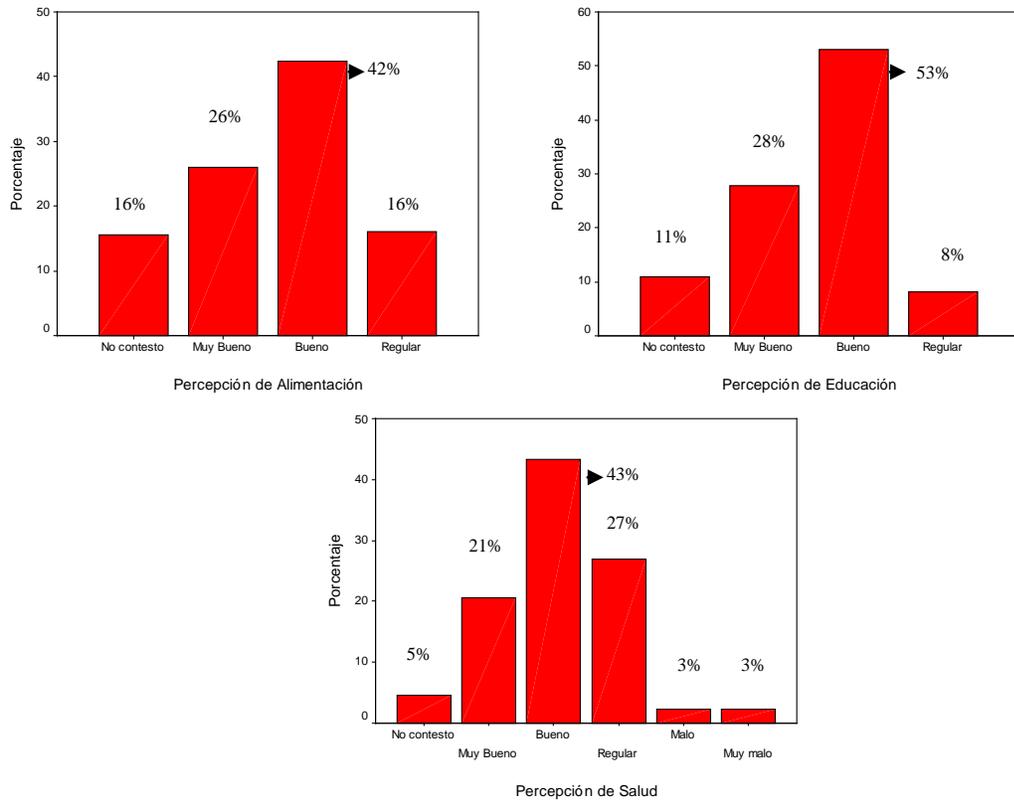
Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Finalmente los beneficiarios sostienen que los apoyos del Programa son buenos, ya que educación el 53% lo considera de esa forma, en el ámbito de alimentación el valor es del 42%, mientras que en salud es del 43% (Ver gráfica 15, 16,17). La aparente buena aceptación hacia el Programa refleja que la población esta conforme con los apoyos que se les brinda, pero como se señaló en párrafos previos el desconocimiento de las Reglas de Operación provoca que al no tener claro los derechos que como

beneficiarios tienen, se conformen con lo que el Programa les proporciona, aunque sea de forma bimestral y no mensual como se supone debería brindarse el apoyo alimenticio.

También se identifico que realmente los encargados de los formatos de corresponsabilidad no son los titulares directamente, ya que son las instituciones educativas y de salud las encargadas de enviara a la Coordinación los documentos concernientes, lo que limita de cierta forma el vínculo de manera directa entre los Coordinadores y los beneficiarios. Además de no fomentar procesos participativos e informativos en los beneficiarios ya que al no ser los encargados de enviar los formatos no conocen si realmente se esta enviando la información correcta o si en algunos casos se esta fomentando el incumplimiento en las citas médicas o si se altera la verdadera regularidad con que los becarios acuden a la escuela.

Gráfica 15, 16 y 17
Percepciones



Fuente: Elaboración propia basado en el trabajo de campo.

Para concluir el Programa representa una política social mediante la cual el gobierno más que un tratamiento adecuado al problema de la pobreza busca la legitimación del mismo. Legitimación que trasciende los procesos sexenales ya que son precisamente las políticas de combate a la pobreza, en las diversas administraciones, las que brindan soporte al paso del tiempo y que marcan reglas a seguir dentro de la sociedad. En este sentido y de acuerdo con Vergara (2000) el nuevo institucionalismo brinda una explicación de la estabilidad que existe en los procesos políticos y sociales por los que atraviesa México, debido a que las instituciones impiden que las conductas cambien radicalmente de un sexenio a otro.

Los tres pilares del Programa se sustentan en la intención de crear rutinas en la población. El primero de ellos es el tópico de educación, que de acuerdo al trabajo de campo no impulsa de manera clara la permanencia en la escuela ya que como se ha venido mencionando los fondos de las becas son canalizadas al gasto familiar más que a la adquisición de material escolar. En el rubro de salud, a causa de la obligatoriedad de las consultas médicas si se cumplen los objetivos se brinda tratamiento en la prevención de enfermedades y el autocuidado de la salud.

Además la integración del Seguro Popular, que si bien no se contempla en las Reglas de Operación, permite a los beneficiarios ser canalizados a clínicas especializadas en diversos tratamientos médicos. Es necesario señalar que la incorporación del Seguro es una de las obligaciones que tienen todos los beneficiarios encuestados, debido a que los representantes del Programa les piden el carnet de consultas médicas o bien algún documento que avale su incorporación, de lo contrario el pago se suspende.

La incorporación de este servicio médico no provoca conflicto alguno con los lineamientos de Oportunidades porque éste último sólo brinda atención médica de primer nivel, que únicamente engloba empaque Básico Garantizado de Salud, que consta de servicios de vacunación; es así que cualquier tipo de atención en las unidades de urgencias médicas o de tratamientos de mayor complejidad son atendidos y canalizados al Seguro Popular, de ahí que la vertiente de salud de Oportunidades muestre mayor éxito.

Por último los apoyos monetarios destinados al rubro de alimentación no permiten cambio sustancialmente la nutrición de la población. Lo que se explica debido a los bajos montos y a los inadecuados hábitos alimenticios. Una causa más por la que no se cumple con el objetivo de esta vertiente, se debe a que el apoyo se brinda de forma diferida a los estatutos de Oportunidades recorriendo y condensando todos los pagos cada dos meses, así que las familias beneficiarias sólo pueden acceder a una mejor alimentación en las fechas de pago que se presentan cada 60 días.

Conclusiones

Una vez analizadas las diversas fuentes que sustentan la presente investigación es claro que el nuevo institucionalismo ofrece el sustento teórico necesario para entender como es que las grandes políticas públicas de combate a la pobreza han guiado las diversas administraciones a lo largo del tiempo, Pese a los cambios sociales y partidista representan el hilo conductor que da sentido a las acciones del Estado buscado con ello cumplir su fin fundamental que concierne al bien común. Si bien es cierto que desde la administración de Carlos Salinas las políticas sociales diseñadas buscaban remediar algunos de los males sociales, no eran concebidas desde un enfoque de corresponsabilidad, en donde más que el apoyo gubernamental, se iniciaran procesos de concientización dirigidos a los sectores vulnerable, para impulsar procesos reflexivos en donde los involucrados estuvieran conscientes de la situación en la cual vivían.

Lo cual fue uno de los grandes defectos de las políticas, ya que contrario a lo que señala Montagut, los programas sociales eran vistos como meros instrumentos altruistas, donde más que impulsar el Desarrollo Humano se creaban codependencias entre la sociedad y los gobiernos. La sociedad más que comprender la situación que la atañía sólo buscaban conservar los apoyos, por su parte el gobierno buscaba emitir diversos subsidios con el fin lograr la permanencia partidista y evitar el castigo electoral. Sin embargo no significa que la actual política social del Gobierno Federal cuente con todos elementos necesarios para tratar de equilibrar las desigualdades sociales; pero sí representa un inicio por pasar de estados totalmente benefactores a estados en donde la población objetivo a la cual atienden los programas emprenda acciones para superar la situación de pobreza en la que se encuentra inmersa.

Lo anterior se pone de manifiesto en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que explica sus objetivos y características mediante sus Reglas de Operación y que busca no sólo brindar apoyos monetarios y de salud sino tratar de combatir la pobreza transgeneracional, mediante la ayuda en el ámbito educativo y el condicionamiento de los apoyos. Es aquí en donde el institucionalismo normativo ofrece una clara explicación ya que son las normas y reglas las que determinan el actuar de los

individuos y las que imponen beneficios o castigos. En lo concierne al institucionalismo social, permite conocer como se generan procesos de comunicación entre Estado y sociedad lo que ayuda a dilucidar por qué el gobierno emprende determinadas acciones o por qué existen problemas que no son tratados en la agenda.

Una de las principales ventajas del institucionalismo es que considera al Estado como uno de los entes necesarios para alcanzar la cohesión social. Es necesario aclarar que el neoinstitucionalismo no parte de la idea de un Estado benefactor sino de un Estado que puede cometer errores los cuales pueden ser solucionados mediante procesos reflexivos. Este punto representa la unión entre institucionalismo y políticas públicas, ya que dentro de éstas últimas se generan procesos de retroalimentación mediante evaluaciones que permiten determinar en donde están los errores.

Son éstos procesos los que devienen de las evaluaciones y que determinan si se cumplen los objetivos, por ello derivado del análisis del trabajo de campo se puede determinar que los apoyos que brinda el Programa Oportunidades en el municipio de Chicoloapan en el lapso comprendido entre 2006 y 2009 no son promotores del Desarrollo Humano (pese a que fue diseñado con una metodología específica de combate a la pobreza) debido a que muestra grandes problemas en el apoyo destinado a educación y alimentación ya que en primera instancia no cumple con los pagos en tiempo y forma; a continuación se aborda cada rubro.

Dentro del apoyo en alimentación sólo se brinda seguimiento a niños que cuentan con algún grado de desnutrición mientras que los demás integrantes no son monitoreados, lo que impone una restricción en el objetivo de mejorar la cantidad, calidad y diversidad de los alimentos de todos los integrantes de las familias. Asimismo, la discontinuidad mensual en la entrega los apoyos ocasiona que sólo cada dos meses se cuenten con los recursos necesarios para diversificar la alimentación. De la misma forma el apoyo monetario que de acuerdo a las Reglas de Operación se debería entregar de manera mensual y que es llamado apoyo alimentario Vivir Mejor no cumple con su fin fundamental que es el de compensar el alza en los precios internacionales porque dicha cantidad no alcanza un monto mayor a dos salarios mínimos

En lo concerniente al ámbito educativo la escasa supervisión del citado sector evita que se generen rutinas que permitan crear estabilidad social. En algunos casos los

fondos destinados a las becas son integrados al gasto familiar, es decir que los fondos destinados a los becarios no siempre son utilizados para lo que fueron creados. Aunado a lo anterior existe una limitante más que impide se apoye la consecución escolar; la restricción consiste en la nula ayuda en los primeros años de educación porque no se brindan apoyos a estudiantes de preescolar o aquellos que se encuentren estudiando los dos primeros años de primaria. Sólo al cursar el tercer grado de la misma se puede obtener la denominación de becario.

Lo que respecta al factor de corresponsabilidad y que es ampliamente citado por Oportunidades cuenta con ciertas fallas, la principal consiste en que los formatos no son llenados y reportados directamente por los beneficiarios sino que son las instituciones educativas y de salud las encargadas de emitir los formatos de acuerdo a sus propios criterios, lo que limita la comunicación entre el Programa y los beneficiarios. El último rubro concierne al ámbito de salud éste muestra mayor efectividad que no es del todo imputable al Programa debido a que no cuenta con un esquema de salud amplio capaz de brindar atención de mayor nivel.

Únicamente brinda el Paquete Básico de Garantizado de Salud que se basa en la cartilla por lo que los beneficiarios no cuentan con servicios hospitalarios, de urgencia o tratamientos en enfermedades de mayor impacto. Sin embargo se cumple con el objetivo de brindar atención oportuna. Lo que se logra mediante la incorporación al Seguro Popular. Una vez que se encuentran dentro del padrón se les exige que se incorporen a éste Programa con el fin no sólo de ampliar su acceso a los servicios de salud sino que representa un requisito imprescindible para no perder los apoyos.

La incorporación no se encuentra prevista dentro de las Reglas de Operación pero representa una regla no escrita que permite se impulse a Oportunidades en el cumplimiento de su objetivo ya que durante las citas médicas (que es necesario señalar son de carácter obligatorio) se favorece la detección de enfermedades y el autocuidado de la salud además debido a la obligatoriedad se promueve el establecimiento de normas que se conviertan en rutinas.

Es en este punto y de acuerdo a los materiales revisados se puede determinar que las acciones de Oportunidades no son compatibles con los postulados de la ONU en materia de Desarrollo Humano ya que no brinda un soporte integral a las familias en

pobreza extrema de ahí que los efectos no sean los esperados ni por los beneficiarios ni por los diseñadores. Caso contrario ocurre con los documentos en donde se sientan las bases del Programa y que muestran un nivel alto de compaginación con los planteamientos del dicho organismo internacional; es decir que únicamente de forma escrita se busca brindar apoyo integro y estable a todos los beneficiarios. Finalmente es posible concluir que ésta política social no muestra los efectos de los tres pilares esperarían y para los cuales fueron diseñados, permaneciendo como un digno esfuerzo por atender a la pobreza.

Fuentes consultadas

Bibliografía

Aguilar, Villanueva, Luis F, (2000a), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.

Aguilar, Villanueva, Luis F, (2000b), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.

Aguilar, Villanueva, Luis F, (2003), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.

Bruce J, Perlman, De Dios Pineda, Juan, *Una revisión incipiente al nuevo institucionalismo y a tres de sus escuelas*, en Bruce J, Perlman, De Dios Pineda, Juan (Coordinadores), *Nuevo Institucionalismo e institucionalidad en México*, (2006), México, UAEM, University of New Mexico.

Canto, Chac, Manuel, (2002), *Introducción a las políticas públicas* en: Canto Manuel y Oscar Castro, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México MCD.

Dror, Y, (1992) *Salir del paso ¿ciencia o inercia?*, en Aguilar, Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.

Etzioni, A (1992) *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*, en Aguilar, Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.

- Favela Alejandro, *et al*, (2003), *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. UAM-Iztapalapa, Plaza y Valdés. México.
- Forester, J, (1992), *La racionalidad limitada y la política de salir del paso*, en Aguilar, Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Hernández, Licon, Gonzalo y del Razo Martínez, Lilia Marcela (2004), *Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios*, Serie: Documentos de Investigación 14, México, SEDESOL.
- Icháustegui, Teresa, Martínez, F, Alicia, (1996), *Políticas sociales y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores*, en Casas, R, *et al*, México, UNAM, FLACSO, P y V.
- Lasswell, Harold, (2000), *La orientación hacia las de políticas*, en Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las políticas públicas*, México, DF Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Lindblom, Charles, (1992a) *La ciencia de salir del paso*, en Aguilar, Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Lindblom, Charles, (1992b), *Todavía tratando de salir del paso*, en Aguilar, Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- López-Calva, Luis F y Vélez Grajales Roberto, (2004), *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*, México Serie: Documentos de Investigación 7, SEDESOL.

March James G. y Olsen Johan P. (1997) *El redescubrimiento de las Instituciones, La base organizativa de la Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., UAS, FCE.

Martínez, Vilchis, José (2006), *Estudio Introductorio*, en Bruce J, Perlman, De Dios Pineda, Juan (Coordinadores), *Nuevo Institucionalismo e institucionalidad en México*, (2006), México, UAEM, University of New Mexico.

Meny, Yves y Jean Claude Thoenig (1992), *Las Políticas Públicas, Capítulo VII: La evaluación*, España, Ariel.

Montagut, Teresa, (2000) *Política social, una introducción*, Barcelona. Ariel.

Montoro, Romero Ricardo, (1999), *Fundamentos teóricos de la Política Social* en: Alemán Bracho Carmen y Garcés Ferrer Jorge, *Políticas social*, España, Mc Graw Hill.

Morra G. Linda y Friedlander, Amy C, (2001), *Evaluaciones mediante Estudios de Caso*, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial OED. Washington, D.C. Enero.

North Douglas C, (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño político*, México, FCE.

Ortiz, Isabel (2007), *Política Social*, Departamento de asuntos económicos y sociales (ONU DAES/ UN DESA).

Peters, Guy B, (2003), *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa.

Powell Walter W. y Dimaggio, Paul J. (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C, FCE.

Székely, Miguel, (2005), *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, Serie: Documentos de Investigación 24, México, SEDESOL.

Vergara, Blanco Rodolfo Javier, (2000), *Instituciones y Política de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza*, República Dominicana, CLAD.

Documentos

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP), (2002), *Medición de la pobreza variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Serie: Documentos de Investigación 1, SEDESOL.

Consejo Nacional de Evacuación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2008), *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008, Proceso de Evaluación Externa 2008 del Gobierno Federal*, México.

Presidencia de la Republica, (2002), *Decreto de creación del Programa Oportunidades*, México.

Presidencia de la Republica, (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.

Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo, (1990), *Informe sobre Desarrollo Humano: 1990*, Nueva York, PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2007), *Informe sobre Desarrollo Humano: 2007-2008*, Nueva York, PNUD.

Secretaría de Desarrollo Social, (2007), *Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social 2007-2012*, México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2009), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009*, México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2010), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2010*, México.

Mesografía

Ontiveros Ruíz, G, (2005), *La política social en México 1988– 1994: El programa nacional de solidaridad*, en [línea] [www.eumed.net/libros/ 2005/ gor/](http://www.eumed.net/libros/2005/gor/), consultado el 8 de Octubre de 2010.

Base de datos del Programa Oportunidades, (2006-2010), *Padrón de beneficiarios*, México, en [línea] [http://www.oportunidades.gob.mx/ Portal/ wb/ Web/ padron_ de_familias](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/padron_de_familias), consultado el 10 de Junio de 2010.

Anexos

Cuadro 1

Tipos de racionalidad en las políticas públicas	
Modelo	Planteamiento
Racional-exhaustivo	<p>Abstrae el mundo real y asume que los decisores tienen un problema bien definido, una amplia gama de alternativas, información completa sobre consecuencias y todo el tiempo, capacidad y recursos (Forester, 1992).</p> <p>Entre otras de sus características se encuentra: a) clarificación de valores u objetivos, b) la formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines, c) la prueba de una buena política es que puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados, d) el análisis exhaustivo toma en cuenta cada factor importante, y e) se basa en la teoría (Lindblom: 1992).</p>
Incrementalista	<p>Implica, 1) la elección de metas valorativas, 2) como los medios y los fines no son distintos, dicho análisis es inadecuado o limitado, 3) la prueba de una buena política es que diversos analistas están de acuerdo con ella, 4) el análisis es limitado, presta atención a posibles consecuencias alternativas políticas y 5) reduce la dependencia de la teoría.</p> <p>En éste método la simplificación se logra en dos maneras, 1) se remite a aquellas políticas que difieren en poco de las políticas en curso en la actualidad, 2) tal limitación reduce el número de alternativas a investigar ya que se requiere solo estudiar aquellos aspectos en los que las alternativas propuestas difieran del statu quo (Lindblom: 1992).</p>
Óptimo-Normativo	<p>Procesamiento del modelo de racionalidad-exhaustiva e incrementalista, dando lugar a un modelo óptimo-normativo cuyas características serían:</p> <p>1) clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión, 2) considerar nuevas alternativas promoviendo la innovación, 3) el cálculo preliminar de resultados esperados en el caso de una estrategia de riesgo mínimo o en el caso de una estrategia de innovación, 4) en el primer caso se debe seguir el modelo de comparaciones sucesivas limitadas, y en el segundo caso hay que fijar una fecha límite para considerar los resultados, 5) la política óptima es un acuerdo común entre los analistas después de la discusión de los puntos anteriores, 6) se decidirá si el problema es importante para hacer análisis exhaustivo, 7) en la base de la decisión está la teoría, experiencia, racionalidad y extrarracionalidad, por tanto su composición depende de la naturaleza del problema, y 8) se busca mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático (Dror, 1992).</p>
Exploración combinada.	<p>El enfoque ofrece una forma de proceder particular en la recolección de información, una estrategia de asignación de recursos y directrices para vincular la recolección de información y la asignación de los mismos, dicha estrategia combina un análisis detallado de algunos sectores, en donde la inversión relativa del proceso de exploración depende de que tan costoso sería ignorarlo, por ello la decisión de cómo asignar recursos y tiempo forma parte de la estrategia (Etzioni, 1992).</p>

Fuente: Elaboración propia, basado en Forester, *et al.* en Aguilar, 2000.



Universidad Autónoma del Estado de México

Centro Universitario UAEM Texcoco

Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

N°

Análisis de la Política Pública de Desarrollo Humano: Programa Oportunidades en el Municipio de Chicoloapan 2006-2009

Objetivo: *la presente encuesta tiene fines exclusivamente académicos, la información que usted proporcione será de carácter estrictamente confidencial. El uso de la información es ajena a cualquier partido político, institución religiosa o de gobierno.*

Instrucciones: lea cuidadosamente cada una de las siguientes preguntas y subraye alguna de las opciones, o anote la respuesta en el espacio indicado.

Ficha de identificación

<p>I. Sexo</p> <p>1) Femenino 2) Masculino</p>	<p>II. Edad</p> <p>_____</p>	<p>III. Escolaridad</p> <p>_____</p>
---	------------------------------	--------------------------------------

1. ¿Cómo definiría usted la pobreza?

2. ¿Desde cuándo es beneficiario del Programa Oportunidades?

- 1) Hace menos de un año 2) Dos años 3) Tres años
- 4) Cuatro años 5) Cinco años
- 6) Otro (especifique) _____

3. ¿Cuál es el número de integrantes en su familia?

4. ¿Cuál es el número de hijos en su hogar?

5. ¿Cuál es el número de adultos mayores (personas a partir de los 70 años) en su hogar?

6. Aproximadamente en cuánto consiste el monto mensual que su familia recibe del Programa

- 1) de \$ 385 a \$1,250 2) de \$ 1,251 a 2,116 3) de \$ 2,117 a 2,981
- 4) de 2,982 a 3,846 5) de 3,847 a 4,711
- 6) Otro (especifique) _____

7. Enumere del 1 al 5 la forma en qué destina el apoyo del Programa normalmente

- 1) Educación _____ 2) Salud _____ 3) Alimentación _____
- 4) Esparcimiento _____ 5) Otro (especifique) _____

8. ¿El jefe (a) de familia labora actualmente?

- 1) Si 2) No

9. ¿Cuál es la ocupación habitual del jefe (a) de familia?

Salud

10. ¿Los miembros de su familia y usted acuden a sus consultas médicas?
 1) Si 2) No
 ¿Por qué? _____

11. ¿Recibe capacitación para el autocuidado de su salud?
 1) Si 2) No

12. ¿Recibe información y orientación de manera individualizada durante las consultas médicas?
 1) Si 2) No

13. ¿Recibe mensajes de manera colectiva, de acuerdo a la edad y sexo, para ampliar el conocimiento del autocuidado de la salud?
 Si la respuesta es **positiva** pase a la pregunta **14**, si es **negativa** pase a la pregunta **15**

1) Si 2) No

14. ¿Cuales son las temáticas de las pláticas que recibe?

15. ¿Considera que el apoyo del Programa le ha ayudado a mejorar su salud?
 1) Si 2) No
 ¿Por qué? _____

16. De no contar con el apoyo ¿Considera que su salud sería diferente?
 1) Si 2) No
 ¿Por qué? _____

Educación

17. ¿Cuántos de sus hijos tienen el apoyo del Programa en el ámbito de educación?

18. Marque con una "X" la regularidad con que asisten sus hijos a la escuela

Asistencia escolar	
1) Diario	
2) De 5 a 4 días	
3) De 4 a 3 días	
4) De 3 a 2 días	
5) De 2 a 1 día	
6) Sólo ocasionalmente	

19. ¿Han mejorado las calificaciones de sus hijos a partir de su incorporación a Oportunidades?
 1) Si 2) No
 ¿Por qué? _____

20. Considera que sus hijos han podido permanecer en la escuela gracias al apoyo del Programa
 1) Si 2) No
 ¿Por qué? _____

21. Marque con una "X" la escolaridad de cada uno de sus hijos

Cuadro de Escolaridad							
Escolaridad por hijo	1) Sin estudios	2) Primaria incompleta	3) Primaria completa	4) Secundaria incompleta	5) Secundaria completa	6) Bachillerato incompleto	7) Bachillerato completo
Hijo 1							
Hijo 2							
Hijo 3							
Hijo 4							
Hijo 5							
Otros hijos							

Alimentación

22. ¿Considera que el apoyo del Programa le ha ayudado a mejorar su alimentación?

1) Si 2) No
 ¿Por qué? _____

23. Subraye la porción semanal de alimento, que acostumbraba comer **ANTES** de la incorporación al Programa Oportunidades.

Alimento	Porción por semana		
Carne de res o cerdo	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Carne de pollo	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Pescado	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Huevos	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Leche	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Frutas y verduras frescas	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Frijol, arroz, lentejas, habas, etc.	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Pan	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Cereales	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Lácteos	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Bebidas gaseosas	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más

24. Subraye la porción semanal de alimento, que acostumbraba comer **DESPUÉS** de la incorporación al Programa Oportunidades.

Alimento	Porción por semana		
Carne de res o cerdo	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Carne de pollo	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Pescado	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Huevos	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Leche	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Frutas y verduras frescas	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Frijol, arroz, lentejas, habas, etc.	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Pan	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Cereales	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Lácteos	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más
Bebidas gaseosas	1) 1-3	2) 4-6	3) 7 o más

33. Marque con una "X" la o las recomendaciones que le hace al Programa Oportunidades para mejorar

Recomendación (es)	
1) Aumentar la cantidad de dinero otorgada para la alimentación	
2) Que se aumente el dinero destinado a las becas	
3) Reducir el número de tramites para incorporarse al Programa	
4) Que den más platicas comunitarias y personalizadas	
5) Que los servicios de salud sean mejores	
6) Aumentar la cantidad de dinero de todos los apoyos	

34. Desde su experiencia, ¿qué crítica le hace al Programa?

35. Desde su experiencia, cree que los apoyos del Programa son:

Percepción					
	1) Muy Bueno	2) Bueno	3) Regular	4) Malo	5) Muy malo
Salud					
Educación					
Alimentación					

*****Le agradezco su atención y colaboración*****