

Políticas de lucha contra la pobreza en México Principales resultados y limitaciones

Myriam Cardozo Brum

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo discutir los resultados alcanzados por los programas de desarrollo social en México. Comienza por describir brevemente la evolución de la pobreza que actualmente afecta a más de la mitad de la población, los cambios experimentados en materia de política social en las últimas décadas y las acciones en marcha. Entre las polémicas presentes se destaca que, mientras el Gobierno sostiene que se ha producido una disminución de la pobreza extrema provocada por su ampliación de

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como ponencia en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Santiago de Chile del 18 al 21 de Octubre de 2005, como parte del panel "Las estrategias de lucha contra la pobreza hoy en Argentina, México y Venezuela: resultados, retos y perspectivas."

² Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, D. F. Docente e Investigadora del Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, D. F. Línea de investigación: Evaluación de políticas sociales. E-mail: mcardozo@correo.xoc.uam.mx

servicios, transferencias y demás apoyos, otras fuentes consideran que estos avances no son sólo consecuencia de los programas gubernamentales implementados, sino también y en porcentaje importante, del incremento de las remesas enviadas a sus familiares por los trabajadores mexicanos en el exterior. El trabajo se apoya en el análisis documental y la aplicación de entrevistas a los diversos actores sociales implicados.

Palabras clave: pobreza, política social, desarrollo social, evaluación, México

Abstract

POVERTY ALLEVIATION POLICIES IN MEXICO RESULTS AND LIMITATIONS

The objective of this article is to discuss the results achieved by social development programs in Mexico. It begins with a brief description of the poverty evolution, which currently affects more than half of the Mexican population, the transformation of social policies over the last decades and the related activities that are now taking place. Among recent debates the following stands out that while the government argues that extreme poverty has been reduced by increase in public services, transfers and other supportive actions, other sources believe that this progress is not only a consequence of government programs, but also and to a large scale a result of the remittances that Mexican workers send from abroad to their families in Mexico. This work is based on the analysis of secondary sources and on interviews conducted to diverse participants.

Key words: poverty, social policy, social development, evaluation, Mexico

Introducción

En el presente artículo se analiza la evolución de los problemas de pobreza y marginación en México, así como los cambios experimentados en materia de política social en las últimas décadas. En particular, se estudian los antecedentes de los programas aplicados en las pasadas administraciones y las acciones actualmente en marcha. Entre los primeros destaca la creación en 1977 de la Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de 1988 y el Programa de Salud, Educación y Alimentación (PROGRESA) de 1997.

La política social actual gira en torno a las estrategias Contigo y MicroRegiones, en cuyo marco la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha llegado a aplicar más de 30 programas en un mismo año. Desde su diseño, PROGRESA integró una evaluación anual de tipo experimental que ha permitido contar con amplia información sobre sus resultados. En 2001, la evaluación comenzó a ser exigida a todos los programas sociales por decisión de la Cámara de Diputados. Si bien este proceso enfrenta importantes problemas de orden organizacional y metodológico, constituye un avance importante en la medición del impacto de las intervenciones gubernamentales.

La información difundida por el Gobierno enfatiza la ampliación de servicios y apoyos dirigidos a la extrema pobreza, así como el impacto en la disminución de su extensión; sin embargo, un alto funcionario del Banco Mundial (2004b) en un reciente informe menciona que se desconoce hasta qué punto ese resultado es consecuencia de los programas implementados, o más bien es provocado por el incremento de las remesas enviadas a sus familiares por los trabajadores mexicanos en el exterior.

El trabajo discute los resultados anteriores tratando de identificar los progresos y limitaciones del diseño actual y, además, sugiere medidas para contribuir de manera más efectiva a la solución de un problema que afecta a más de la mitad de la población mexicana.

Evolución de la pobreza y cambios en la política social

El proceso de industrialización mexicano se caracterizó en los años 40 por provocar altas tasas de crecimiento económico acompañadas de una mala distribución del ingreso entre el campo y la ciudad, las regiones y los grupos sociales, lo que generó exclusiones que se irían profundizando con el paso del tiempo. En ese período destaca como aspecto positivo, el desarrollo de un sistema de seguridad social a partir

de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, seguida por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960.

La evolución de la pobreza en México ha sido motivo de múltiples mediciones que difieren en entre sí en función de los métodos empleados. Solís (1987) afirma que en México, entre 1950 y 1977, el ingreso se distribuyó regresivamente, llegando en 1979 a que del ingreso nacional, el 10% más pobre recibiera el 1%, mientras el 5% más rico obtenía el 25%. Sin embargo, aun los más pobres vieron aumentar su nivel de ingreso debido a la existencia de un fuerte y constante crecimiento económico en el período. Para Hernández (1991), la pobreza disminuyó entre 1963 y 1984, pero a partir de este último año reinició su aumento.

Durante esa última década, en América Latina y particularmente en México, el modelo del Estado de Bienestar entró en crisis debido a la insuficiencia de ingresos para solventar los gastos sociales; esta situación impulsó la introducción de reformas de "primera generación": en el nuevo contexto neoliberal, el Estado debía limitarse a garantizar el desarrollo de procesos de externalización de lo que habían sido sus funciones centrales en el modelo anterior.

Según Boltvinik (1998), entre 1994 y 1996 la pobreza general (por debajo de la línea de pobreza) y extrema (por debajo del 50% de la línea de pobreza) aumentaron en México; la última pasó de 36,2 a 50,9 millones. Ante esta situación, los Estados comenzaron a aplicar las reformas de "segunda generación." En el caso mexicano, el gasto público que llegó a representar el 65% del PIB en 1982, en el 2003 representó sólo su 15% (Olmedo, 2003). Pero, según el tercer informe de gobierno del Presidente Fox, el gasto social ha estado aumentando desde 1990, tanto como porcentaje del PIB como por habitante (de 0,7 en 1990 a 1,2% en 2003, y de 390.6 a 771.8 pesos per cápita de 2003).

La aplicación de las reformas en la orientación del gasto y la inversión social llevó a que, en 2001, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reportara que la pobreza alcanzó a 57 millones de personas y la pobreza extrema a más de 10 millones

(10,72%), que podrían aumentar a 75 y 54 millones respectivamente, según los cálculos realizados por Boltvinik y Hernández (1999). En 2002, esto se combina con uno de los índices de Gini más altos de América Latina: 0,531 (Naciones Unidas, 2002).

El Banco Mundial (2004b) reporta un retroceso importante en el combate a la pobreza, provocado por la crisis de 1994-1995, que incidió para que se incrementara la pobreza general y extrema, llegando la última a 20,3% en 2002, a pesar del descenso de esta magnitud logrado en 1996-2002, con el que apenas se ha rebasado el nivel prevaleciente antes de la crisis mencionada. Michel Walton, Asesor Regional para la Reducción de la Pobreza y el Desarrollo Humano en el citado Banco, señala como algunos de los factores que contribuyeron a la disminución registrada al “...crecimiento de las remesas internacionales para los pobres extremos en las zonas rurales y el aumento de la transferencias gubernamentales dirigidas a los pobres extremos a través de Oportunidades” (Banco Mundial, 2004b:1).

Para el año 2004 la pobreza fue calculada en casi 49 millones de personas, considerando las carencias alimentarias, de capacidades y de patrimonio, lo que indicaría una disminución del 4,62% respecto de 2002, con aplicación del mismo método de medición en ambos años (Comité Técnico de Medición de la Pobreza, 2005).

Ante la persistencia de este problema se hace necesario evaluar los resultados de las políticas y programas sociales aplicados, rescatando los que han producido efectos positivos y desechando los que no lo han logrado, así como valorando nuevas formas de gestión pública y social.

Programas aplicados en 1970-2000

En el período 1970-1976, el gobierno de Echeverría abandonó el modelo denominado de “desarrollo estabilizador” y lo sustituyó por el de “desarrollo compartido”, en que, como su nombre lo indica, se perseguía una mejor distribución de los frutos del desarrollo, a través de un incremento en la inversión pública dirigida a salud, educación, vivienda

y, especialmente, al campo. En este último puso en marcha el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que puede ser considerado un antecedente de los programas de combate a la pobreza. Su objetivo consistía en concentrar la atención en las zonas más deprimidas, para tratar de dinamizar el campo y disminuir la desigualdad.

López Portillo (1976-1982) fue el primer presidente que aplicó programas sociales específicos. Continuó ejecutando el PIDER y, en 1977, propuso la creación de la Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con la responsabilidad de: 1) realizar estudios para la atención de las necesidades esenciales de la población en las zonas deprimidas y grupos marginados, en el entendido de que su satisfacción constituía el verdadero sentido del desarrollo económico, y 2) efectuar propuestas para coordinar y mejorar el funcionamiento de las dependencias y entidades encargadas del desarrollo de los programas aprobados.

En este contexto se desarrollaron programas para la atención de cuatro millones de habitantes. Algunos de los más importantes fueron:

- Programa de abasto de alimentos, dirigido a la población en general, a cargo del Consejo Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO-COPLAMAR.
- Programa para la provisión de agua potable y caminos rurales, realizado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP-COPLAMAR.
- Programa de disposición de servicios médicos rurales, ejecutado por el IMSS-COPLAMAR.
- Oferta de casas-escuela para niños de zonas marginadas alejadas, programa de la Secretaría de Educación Pública, SEP-COPLAMAR.
- Programa de capacitación y empleo para el fomento de los recursos naturales, de las Secretarías de Trabajo y

Previsión Social y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, STPS-SARH-COPLAMAR.

COPLAMAR enfrentó múltiples problemas, entre otros, la falta de recursos propios durante sus primeros tres años. Estos problemas podrían haber sido subsanados a tiempo si se hubiera contado con evaluaciones sistemáticas. Al finalizar el sexenio y, a pesar de algunos resultados positivos, sólo siguieron aplicándose algunos programas sectoriales.

En el mismo sexenio también se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), para enfrentar la crisis que vivía el país en esa materia y con el objetivo de promover la autosuficiencia en alimentos básicos a través de créditos y subsidios a semillas y fertilizantes.

Durante el sexenio del presidente De la Madrid (1982-1988) se iniciaron los procesos descentralizadores y se puso en marcha el Programa de Nutrición y Salud —de corta duración (1987-1988)— con el objetivo de mejorar el estado de las familias marginadas en las áreas señaladas. El programa también enfrentó problemas de falta de coordinación entre las diversas instancias participantes a nivel federal, estatal y municipal. Además, no contó con suficiente tiempo para lograr algún impacto en materia de nutrición.

Como ya se mencionó, desde los 70 había venido aumentando la crisis fiscal del Estado, lo que llevó al salinismo (1988-1994) a adoptar más intensamente el enfoque que denominaría de liberalismo social, el cual había empezado ya a aplicarse en forma tenue durante el sexenio previo. Entre las medidas adoptadas sobresale la privatización de empresas estatales, que permitió contar con recursos para rediseñar la política social. Es así que, en diciembre de 1988, se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con los objetivos de: 1) mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; 2) crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional; y 3) promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. Se trata del primer programa focalizado exclusivamente hacia los más pobres que impulsa la organización de las comunidades para la superación de sus problemas.

Este programa cubrió cuatro ámbitos específicos:

- Solidaridad para el bienestar social, enfocado a los problemas de alimentación.
- Solidaridad para la producción, para incrementar los ingresos de los pobres.
- Solidaridad para el desarrollo regional, dirigida al desarrollo de infraestructura.
- Solidaridad en los programas sociales, en apoyo a la salud y la educación.

De esta manera, el programa pretendió aplicar recursos para aliviar situaciones graves de pobreza (sus efectos), al mismo tiempo que atacar sus causas a través del componente productivo y la disposición de infraestructura. Además, incrementó fuertemente el gasto en desarrollo social: del 16,3 y 11,3% del gasto total federal ejercido en los sexenios previos al 24,8%. Su funcionamiento fue muy criticado por sesgos partidistas (generación de relaciones clientelares, asignación discrecional de recursos con fines electorales, etc.), sus altos costos y sus resultados poco contundentes. Sin embargo, también existen trabajos relevantes, como el de Székely (1993), en que se reivindica el esfuerzo financiero del Gobierno, el componente participativo comunitario y se presentan ejemplos de experiencias exitosas.

Zedillo (1994-2000) le dio continuidad a la política social de Salinas, a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), enfatizando la importancia de la educación, ya que, en 1995, se reconocía la existencia de seis millones de personas analfabetas mayores de 15 años. El programa inició actividades en agosto de 1997 y se dirigió a los pobres extremos que habitaban zonas urbanas de alta marginación. Combinó incentivos, sanciones por incumplimiento de obligaciones y ofreció tres tipos de apoyos: becas para los niños entre tercero de primaria y tercero de secundaria, apoyos monetarios para el consumo familiar y consultas gratuitas de salud. Contó con menos recursos que su antecesor y fue incapaz de ofrecer todos los empleos

bien remunerados que había reconocido como necesarios para la superación de la pobreza, por lo que se debió proceder a la aplicación de un programa especial de Empleo Temporal.

PROGRESA trató de superar las críticas que se habían dirigido a su antecesor estableciendo criterios explícitos de selección de beneficiarios con base en estudios sociodemográficos y un sistema de puntajes en variables relativas a ingreso, educación, vivienda, etc. En cambio, no explicitó modalidades de coordinación con las instituciones educativas y de salud para ofrecer servicios de mejor calidad, y menos aún en materia de vivienda, agua potable o capacidades para el trabajo (Gordon, 1999).

En síntesis, los ejes fundamentales que guiaron la política social del período fueron: 1) focalización, 2) descentralización (aunque con financiamiento y criterios centralizados), y 3) pequeña participación de las autoridades locales y los destinatarios para apuntalar su legitimidad. Los programas para la superación de la pobreza complementaron la inversión en el desarrollo de capacidades básicas de PROGRESA con: 1) inversión en infraestructura básica en el entorno (agua potable, electricidad, etc.) y en condiciones que favorecieran la producción de nuevas oportunidades de ingreso (apoyo a proyectos productivos), y 2) programas de empleo dirigidos a su generación y a la capacitación para el trabajo (Gordon, 1999).

A pesar de la aplicación de los programas revisados, la distribución del ingreso entre grupos sociales y regiones geográficas siguió polarizándose y se intensificó la pobreza urbana, por lo que a continuación se revisa en forma más amplia la política social del actual Gobierno de Fox.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye el documento rector fundamental que guía la acción gubernamental durante el sexenio. Por esta razón lo citaremos con objeto de identificar los principales problemas, objetivos y estrategias planteados en relación al mejoramiento

del bienestar social de los ciudadanos, la importancia atribuida a la evaluación de las políticas y programas sociales y, además, el papel que se le otorga a la participación social.

Sus objetivos incluyen: consolidar el avance democrático; reducir la inseguridad y cancelar la impunidad; abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; reformar la educación para asegurar oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; alcanzar un crecimiento económico con estabilidad, incluyente y justo; asegurar la transparencia y rendición de cuentas del Gobierno y descentralizar las facultades y recursos de la Federación. Considera como palancas para lograr el cambio, la educación, el empleo, la democratización de la economía, el federalismo y el desarrollo regional (PND, 2001:12).

El mejoramiento del bienestar social de los mexicanos es el fin último perseguido por el PND. La revolución educativa es la estrategia prioritaria del Gobierno, complementada con un sistema integral de salud; uno de sus postulados fundamentales es la equidad, que aparece confundido con la igualdad de oportunidades. Las acciones en materia de política social giran alrededor de seis ejes en los que se establecen los aspectos a evaluar:

- 1) Evitar la existencia de grupos de población “...cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentren por debajo de ciertos umbrales” (PND:50). Los aspectos a medir, en cantidad y calidad, serían: educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza.
- 2) Ofrecer equidad en los programas e igualdad de oportunidades para permitir la superación del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables y numerosos (indígenas, niños, ancianos, discapacitados, mujeres, jóvenes), sin abandonar los programas de cobertura general. La evaluación de este eje se realizaría con base en información sobre las oportunidades en el acceso a la salud, a la educación, al trabajo y en otros aspectos del

ámbito social y humano que tengan distintos grupos de la población, incluyendo las diferencias de género.

3) Fomentar la actitud independiente y emprendedora de los ciudadanos, su capacidad e iniciativa, promoviendo proyectos que mejoren la preparación, la escolaridad y los conocimientos de la población, que conduzcan al desarrollo de sus habilidades y destrezas, etc. En este eje se evaluaría la cobertura, calidad y repercusión de los programas, mediante información estadística relativa a escolaridad; competencias laborales y sociales; y capacidad emprendedora y de innovación.

4) Propiciar, conservar y alentar la cohesión social, aumentar la solidaridad de los mexicanos entre sí y con el bien común, etc., mediante políticas y proyectos incluyentes. En particular, fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas y programas públicos. La evaluación se basaría en información sobre procesos de participación comunitaria; funcionamiento de organizaciones civiles y sociales; y existencia de valores solidarios.

5) Construir una cultura del desarrollo en armonía con la naturaleza, que fomente el conocimiento sobre el deterioro del medio ambiente y su impacto en el bienestar. Su evaluación se realizará a partir de información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales, la tasa de conservación de acuíferos, etc.

6) Recuperar la confianza en la capacidad del Gobierno y las instituciones realizando entre otras acciones, el diseño de respuestas eficaces a situaciones no previstas de orden natural y social. Para su evaluación se previó la utilización de indicadores como la rendición de cuentas, la calidad del trato a los usuarios de los servicios públicos y el alcance de la protección financiera frente a eventos catastróficos (PND, 2001:48-53).

En particular, el PND destaca la importancia atribuida, entre otros aspectos, a la participación ciudadana en la conciliación de intereses individuales y sociales, las opiniones de especialistas y otros ciudadanos, la experiencia y el sentido innovador: *“El Sistema Nacional de Planeación Participativa ...impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas”* (PND:9) *“...El PND establece como condición fundamental un diálogo abierto y permanente con los ciudadanos, con las agrupaciones políticas y sociales, con los otros poderes y ámbitos de gobierno, y con la sociedad en general”* (PND, 2001:13).

Este proceso de participación se habría iniciado durante los meses posteriores a las elecciones del 2 de julio de 2000, en que ciudadanos y grupos de la sociedad se habrían acercado al Presidente electo para expresar sus opiniones y propuestas y, asimismo, diferentes coordinaciones habrían realizado múltiples reuniones de consulta para establecer diagnósticos y proposiciones. Se pretendió continuar con el mismo proceso a partir de diciembre de 2000, cuando el Lic. Fox asumió la presidencia, mediante la aplicación de encuestas y reuniones de opinión ciudadana para recoger su contribución a la elaboración del PND. La utilización de estos dos procesos permitió una participación total de 174.865 personas (menos del 2% de la población del país) que presentaron 379.525 propuestas (PND, 2001:15).

El PND reconoce también importantes cambios en la participación social. Mientras que, hasta la finalización de la década de los sesenta, las organizaciones de la sociedad civil eran sólo de carácter sindical o sectorial, a partir de esa fecha se ha multiplicado el número de organizaciones de la sociedad civil interesadas en los asuntos públicos.

Hasta aquí la descripción que realiza el PND respecto de las primeras etapas de gobierno foxista, que dan una imagen de alta participación ciudadana muy discutible. El mismo documento se compromete a pasar de la *“amplia participación ciudadana en la*

elaboración del PND a una amplia participación en los procesos de evaluación de resultados...” (PND, 2001:45). Resta por analizar lo que pasó posteriormente en relación con los mecanismos previstos para dicha evaluación participativa de las políticas, programas y acciones gubernamentales.

Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006

El Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) establece los objetivos, ejes rectores, estrategias y líneas de acción a desarrollar en materia de Desarrollo Social. Se enfoca a la superación de la pobreza extrema como tarea inmediata e impostergable, ya que reconoce que el crecimiento económico no se ha traducido en bienestar para toda la población.

Sin embargo, al definir la magnitud de la pobreza, plantea que es prácticamente imposible que el Estado pueda atenderla solo, por lo que requiere de la participación de otros sectores sociales (PNDS, 2001:21). Pretende dotar a la población de nuevas capacidades mediante un enfoque integral, compensatorio, focalizado y multidimensional, rechazando el asistencialismo en favor de la subsidiariedad y la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones. Plantea que la política social no debe estar subordinada a la económica y debe adquirir la característica de política de Estado, con una perspectiva de largo plazo.

Por otro lado, señala el avance de los procesos de globalización y competitividad, para el cual el país necesita resolver los rezagos educativos y las condiciones de pobreza, en consecuencia, la estrategia de PROGRESA se considera adecuada y se mantiene como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En cambio se hace una crítica de la política social previa por estar desvinculada de la política económica.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se compromete a realizar una evaluación integral de los programas sociales que permita conocer su desempeño, recomendar alternativas para mejorar y promover la rendición de cuentas. También se retoma la propuesta del

PND para la creación de un Sistema de Indicadores de seguimiento de los programas y se plantea aplicar un esquema para su mejora, que permita dar respuesta inmediata a los cambios que se presenten en la demanda social y a las limitaciones de la oferta institucional (PNDS, 2001:160).

Estrategias Contigo y MicroRegiones

La estrategia Contigo constituye la base de la política social del actual sexenio y pretende transformarse en política de Estado. Se propone impulsar y lograr el desarrollo humano integral de los ciudadanos y responder a los graves rezagos que enfrentan amplios sectores de la población. Declara promover la integración y articulación de las acciones para potenciar el uso de los recursos y maximizar su impacto (SHCP, 2003). Se fundamenta en un conjunto de postulados: buen gobierno, búsqueda de impactos, manejo transparente, etc.

Sus objetivos son cuatro: a) Reducir la pobreza extrema. b) Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza. c) Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables. d) Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Para alcanzar estos objetivos, la estrategia se propone específicamente:

- Articular los programas federales entre sí y con los que desarrollan los gobiernos estatales, municipales, las organizaciones civiles y las comunidades.

- Crear nuevos programas en áreas que, hasta ahora, habían sido consideradas de baja prioridad, pero que son necesarias con el fin de darle un tratamiento integral a la superación de la pobreza.

- Transformar acciones que requieren un renovado impulso con objeto de aumentar su impacto bajo el nuevo esquema.

•Reforzar los programas existentes con potencial para aportar sus beneficios, con apego a sus principios, en las cuatro vertientes siguientes: desarrollo de capacidades, generación de oportunidades, desarrollo del patrimonio y protección social.

Las vertientes anteriores se vinculan con los tres niveles de pobreza manejados por la actual política social:

Pobreza alimentaria. Se considera que las personas y los hogares viven en esta condición cuando, así asignen todo el ingreso que perciben para cubrir sus necesidades de alimentación, es insuficiente para garantizar el consumo mínimo establecido en una canasta alimentaria normativa. Estas familias, por tanto, no cuentan siquiera con los recursos mínimos para la adquisición de los alimentos necesarios para su subsistencia y tampoco para desarrollar sus capacidades o cubrir cualquier necesidad adicional como vestido o vivienda.

Pobreza de capacidades. Se refiere a las capacidades humanas mínimas que permiten llevar una vida saludable y productiva. Se considera que las personas y los hogares viven en condiciones de pobreza de capacidades, cuando sus ingresos son insuficientes para cubrir conjuntamente sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación.

Pobreza de patrimonio. Esta es la que enfrentan las personas y los hogares cuando sus ingresos no son suficientes para satisfacer, en conjunto, sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte.

Su diseño reconoce múltiples dimensiones de la pobreza y, la acción pública consecuente, ha sido calificada de excelente por parte del Banco Mundial (1994a).

Para cumplir con la estrategia prioritaria del PND en cuanto al logro del desarrollo social y económico de los sectores más marginados, la SEDESOL definió la estrategia de MicroRegiones, y comenzó por establecer a nivel municipal y local, la ubicación de la marginación en México. Se identificaron 263 regiones prioritarias, integradas por 99.891 localidades (62.238 de ellas con menos de 50 habitantes), pertenecientes a 1.334 municipios con alta y muy alta marginación en las 31 entidades federativas, estimada en 19.225.833 habitantes (26% hablante de lenguas indígenas, en condiciones de pobreza).

Se aclara que sólo cinco estados del país carecían de municipios en condiciones de marginación y con presencia de población indígena: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Colima. Para esta población se definió un techo diferente de marginación y se incluyeron 13 de sus municipios, con lo cual la estrategia cubre todos los estados del país.

La persistencia de la preocupación exclusiva por el rédito de la inversión de su sector es considerada aún muy fuerte a nivel de las Secretarías, por lo que surge del propio Presidente y de su gabinete económico-social, la idea de romper con la sectorialidad. En respuesta, la estrategia de MicroRegiones implica la unión de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para abatir los rezagos en los territorios que presentan marginación crónica, con la participación activa de las comunidades en su propio desarrollo. A escala federal cuenta con la participación de catorce Secretarías, encargadas de la operación de programas concretos, lo que requiere de un importante esfuerzo de coordinación y una gran capacidad de argumentación y convencimiento, tarea que corre a cargo de la Dirección General Adjunta de Análisis Territorial de la SEDESOL.

Además, en opinión de su Director General Adjunto, MicroRegiones aparece como una respuesta a la búsqueda de una metodología alternativa para balancear el trabajo que se hacía al inicio de la presente administración, de acentuado corte económico y basado en políticas subsidiarias y personalizadas (tipo PRONASOL, dirigido a grandes núcleos de población para la obtención de mayor rédito electoral). En

este marco, la participación ciudadana es responsable de validar lo que se va haciendo, ya que las iniciativas deben responder a las problemáticas y objetivos locales; en el largo plazo se espera que los ciudadanos sean capaces de apropiarse de la estrategia.

El trabajo se enfoca desde un punto de vista diferente (no individual), ya que dirigir los apoyos a los sujetos, sobre todo en el medio rural, implicaría continuar con subsidios permanentes y transgeneracionales. De ahí el enfoque territorial que se introduce en México (confluencia de los individuos en un territorio), en una coyuntura diferente de otras experiencias que también lo emplean, puesto que se trata de romper con la sectorialidad. Se busca generar impactos en la infraestructura y servicios de las microrregiones, en consecuencia, se requiere de una evaluación especialmente diseñada para tal efecto.

Las entidades federativas fueron las encargadas de proponer formas de aglutinar los municipios en las microrregiones. Se identificaron lugares estratégicos en cada microrregión, seleccionados con base en criterios de volumen y estabilidad de la población, conexión con su entorno, disponibilidad de servicios educativos, de salud, infraestructura básica, vocación productiva, etc., con la intención de ubicar Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) para que la localidad se transforme en un "polo de desarrollo" para su entorno y vaya alcanzando las llamadas 11 "banderas blancas."

Comenzó a operar en 2002 con 68 programas sociales, cubriendo 2.966 localidades, en 539 municipios de muy alta marginación, con más de un 40% de la población hablante de lenguas indígenas, ubicados en 18 estados y 155 microrregiones. El gasto ejercido por los programas ha sido, según el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2003, el más alto de la historia del país, tanto en proporción del gasto programable como en términos reales. Según el Banco Mundial (2004a), entre 2000 y 2002, el gasto en desarrollo social se incrementó en promedio 5,3% al año y el dirigido especialmente a reducción de la pobreza, en 14,2%, frente a sólo un 6,3% que correspondió al gasto total. Dicho 14,2% representa el 1,3% del PIB, en comparación con el 0,7% que se dedicaba en 1990.

Como consecuencia de la conjugación de estas dos estrategias, SEDESOL ha participado en la aplicación de tres de las vertientes ya mencionadas y múltiples programas:

a) La vertiente *Desarrollo de Capacidades* incluye al programa Oportunidades y otros programas alimentarios, de educación y de salud. SEDESOL participa en el primero y, en 2002, se ocupó de los programas de subsidio a la Tortilla, Abasto Social de Leche y Abasto Rural, entre los alimentarios.

El programa de Desarrollo Humano Oportunidades constituye la continuación del PROGRESA del sexenio anterior, con algunas acciones nuevas y otra fortalecidas, buscando ofrecer mayores opciones para que las familias más pobres mejoren sus niveles de bienestar, mediante acciones intersectoriales coordinadas de salud, educación y desarrollo social. Cuenta con una Coordinación Nacional dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y funciona como órgano descentralizado y, cuyo titular de coordinación, es nombrado por el Presidente de la República.

Incluye cuatro componentes: 1) el componente alimenticio, que entrega subsidios económicos y papillas para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; 2) el educativo, que otorga becas a niños y jóvenes inscritos en el ciclo escolar a nivel primaria, secundaria y educación media superior; 3) el de salud, que ofrece consultas médicas a la familias en control; y 4) el patrimonial, que conforma un fondo de ahorro para cuando el becario concluya sus estudios medios superiores.

En 2002 funcionó en 70.520 localidades de 2.354 municipios y, de las 263 regiones prioritarias de atención inmediata, incorporó a su padrón de beneficiarios, más de un millón de nuevas familias alcanzando una cobertura de 4,2 millones; además, recibió el 47,6% del total de recursos de la vertiente, si se considera la participación de SEDESOL y las Secretarías de Salud y de Educación Pública. En 2005 ha alcanzado ya una cobertura de 5 millones de familias.

El programa de Abasto Social de Leche funciona desde 1949. Ofrece leche a precios subsidiados a las familias en condiciones de pobreza

extrema, que no cuenten con apoyo del programa Oportunidades. Incluye niños menores de 12 años, que habitan en zonas urbanas, semiurbanas y rurales marginadas, así como a adultos mayores de 60 años, enfermos y/o discapacitados mayores de 12 años y a mujeres en período de gestación en condiciones severas de marginación. También hace entrega de su producto, mediante convenios a instituciones como el INI y al programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, entre otros. Su cobertura en 2002 fue de 4,8 millones de beneficiarios en promedio diario, el 27,8% de ellos ubicados en localidades rurales.

El programa de Subsidio a la Tortilla fue creado en 1986 y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2003. La razón esgrimida para su cierre por la actual Directora de Análisis de la Dirección General de Relaciones Internacionales de SEDESOL (en 2002, Directora General de Planeación, Evaluación y Seguimiento de Oportunidades), fue que, a pesar de que el padrón estuviera relativamente bien conformado, adolecía de resultados de impacto desde su diseño, como consecuencia de una deficiencia importante en su respaldo teórico-metodológico (a diferencia de Oportunidades) al no comprometer a la población en acción alguna a cambio del subsidio recibido. Por otra parte, puesto que Tortilla y Oportunidades eran excluyentes, la gente fue optando naturalmente por el último, ya que el primero transfería, en promedio mensual, \$130 por familia, sin importar el número de miembros; mientras que Oportunidades aporta \$350 en promedio y su monto se incrementa según el número de hijos.

A diferencia de los argumentos ofrecidos por la mencionada funcionaria, el evaluador del programa considera que fue mal defendido en la comparecencia de la Secretaría de Desarrollo Social ante la Cámara de Diputados. La funcionaria entrevistada en SHCP llegó más lejos al afirmar que fue SEDESOL quien propuso el cierre porque la gente ya no recogía la leche o la utilizaba para alimentar animales y aclaró que la institución a la cual pertenece no tuvo que ver en esa decisión. Por su parte, la funcionaria de Oportunidades antes mencionada consideró que se podría decir que pasa algo parecido con el programa de Abasto Social de Leche, pero su producto ha introducido fórmulas enriquecedoras y ha hecho una estrategia de comunicación educativa, que lo muestran muy superior.

Por último, DICONSA distribuyó alimentos dentro del programa de Abasto Rural, por medio de 22.516 tiendas ubicadas en 1.334 municipios (1,5% menos que el año anterior); 12.802 de ellas se encuentran en las microregiones de atención inmediata. La cobertura informada para 2001 y 2002 fue de 29.152 familias.

b) La vertiente *Desarrollo del Patrimonio* tiene como objetivo que las familias tengan certeza en cuanto a la propiedad jurídica de sus activos y dispongan de una vivienda digna con una infraestructura suficiente de agua potable, drenaje, alcantarillado y caminos, entre otros. En 2002, SEDESOL participó con los programas de Ahorro y subsidios para la vivienda progresiva, Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Estatales por Demanda, MicroRegiones, Zonas de Alta Marginación e Indígenas e Iniciativa Ciudadana 3X1.

c) La vertiente *Generación de Oportunidades* se propone impulsar el desarrollo de proyectos productivos que coadyuven a generar oportunidades de empleo e ingreso a la población que habita en regiones de muy alta y alta marginación. En 2002, SEDESOL se hizo cargo directamente de los programas de Oportunidades Productivas y Atención a Jornaleros Agrícolas y unió sus esfuerzos conjuntamente con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), en el programa de Empleo Temporal.

Empleo Temporal es un programa importante que ofrece cobertura en todos los estados del país con el propósito de generar oportunidades de empleo e ingresos en el medio rural y así abatir el rezago económico y social, al utilizar la mano de obra no calificada en las zonas de mayor marginación, con acciones dirigidas al desarrollo del capital humano y de la infraestructura social y productiva, así como para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. En 2002, se desarrolló en su modalidad tradicional, con 1.378,4 millones de pesos de gasto ejercido y en la modalidad de Emergencia, con los restantes 143,7 millones. La SHCP informa que se crearon 418.792 empleos temporales en zonas rurales marginadas dentro de la primera modalidad, y 75.506 en obras

de reparación de daños causados por desastres naturales, en ocho estados, dentro de la segunda.

Además de los programas antes mencionados que forman parte de la estrategia Contigo, SEDESOL desarrolló en 2002 otros trece programas sectorizados y aplicó directamente otros cuatro, dirigidos a población indígena, artesanos, adultos mayores, jóvenes en servicio social, mujeres jefas de familia, fortalecimiento de la sociedad civil y fortalecimiento institucional de la gestión social municipal.

En la descripción realizada destaca una enorme dispersión de recursos en múltiples y pequeños programas, así como algunas duplicidades bastante evidentes; por ejemplo, en el caso de los programas Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Desarrollo Económico Productivo de los Pueblos Indígenas del entonces Instituto Nacional Indigenista.

En 2003, SEDESOL planteó una reorganización de sus programas que fue recogida por el PEF de ese año, consistente en la integración de sus acciones en sólo diez programas (Desarrollo Local que sustituye a MicroRegiones; Opciones Productivas; Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva tu Casa, Hábitat, Incentivos Estatales, Empleo Temporal, Atención a Jornaleros Agrícolas, Jóvenes por México e Iniciativa Ciudadana 3X1) además de las acciones y programas de sus entidades sectorizadas. Esto permite reducir un poco la dispersión de esfuerzos y aumentar la concentración de los recursos para el logro de mayores impactos.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), aprobada a fines del 2003, plantea que el gasto social no podrá disminuir de un año a otro; sin embargo, no establece de qué forma se obtendrá los recursos para realizar este esfuerzo. También establece que se buscará medir cobertura, calidad e impacto y se emplearán indicadores de resultados, gestión y servicios. Los primeros de estos reflejarán el cumplimiento de objetivos sociales; los restantes, los procedimientos y calidad de los servicios (Art. 74 a 76). Finalmente, enfatiza la participación social y ciudadana mediante instrumentos como la Contraloría Social. Hasta la fecha, la Presidencia no ha expedido el reglamento que permita su aplicación efectiva.

El análisis de las evaluaciones realizadas a los programas en curso, muestra la poca viabilidad de medir sus contribuciones individuales a la disminución de la pobreza, y la desigualdad y conveniencia de evaluar su impacto a nivel de las grandes estrategias o políticas.

La evaluación de resultados

Desde su diseño en 1997, PROGRESA (y posteriormente Oportunidades) integró una evaluación anual de tipo experimental que ha permitido contar con amplia información relativa sobre sus resultados. En 2001, la evaluación comenzó a ser exigida a todos los programas sociales por decisión de la Cámara de Diputados. Si bien este proceso enfrenta importantes problemas de orden organizacional y metodológico, constituye un avance significativo dirigido a la medición del impacto de las intervenciones sociales gubernamentales.

El caso de PRONASOL-PROGRESA-Oportunidades

PRONASOL inició actividades en 1988, como el primer programa mexicano dirigido a combatir la pobreza en forma focalizada, privilegiando a las comunidades organizadas. Entre los años 1990 y 1994, fue objeto de múltiples intentos de evaluación parcial, ya sea a escala de las entidades federativas o con énfasis en aspectos específicos. Pero, pocos fueron los casos en que se intentó su evaluación integral en todo el país (Székely, 1993; Jaso y Merino, 1994; Reyna y Rocha, s/f). Mientras el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), informaban una disminución de la pobreza extrema de 14,9 a 13,6 millones de personas entre 1989 y 1992, otras evaluaciones discutían la confiabilidad de estos datos.

La crítica más frecuente al programa se refiere a que habría sido utilizado para favorecer electoralmente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), asunto tampoco compartido por algunos evaluadores

que concluyen resaltando los aciertos del programa, pero también su insuficiencia para revertir las inercias de funcionamiento y las causas estructurales de la pobreza y garantizar los ingresos familiares necesarios para la satisfacción de las necesidades esenciales.

PROGRESA incluyó tanto transferencias de efectivo a las madres de familia para mejorar los niveles de consumo de los pobres en el corto plazo, como inversiones en capital humano para lograr su desarrollo social, que dieron inicio en mayo de 1998. Mientras PRONASOL, su antecesor, había puesto el énfasis en la organización de las comunidades, PROGRESA se diseñó para ser dirigido a individuos y, después de su discusión, se resolvió reorientarlo hacia las familias. De esta forma el programa procedió con una doble focalización: a las localidades más marginadas y, dentro de ellas, a los hogares más pobres. Este diseño implicó que los hogares muy pobres ubicados en localidades no marginadas, quedaran fuera de las metas del programa.

Fue el primer programa mexicano (y tal vez el único) cuya evaluación de impacto fue prevista desde su diseño, partiendo de un diagnóstico de la situación antes de su inicio, medida a través de la aplicación de encuestas a hogares de octubre-noviembre de 1997 y marzo de 1998; y aplicando tres evaluaciones posteriores en octubre-noviembre de 1998, junio y noviembre-diciembre de 1999. También se revisaron los impactos en materia de educación, nutrición, salud y pobreza rural, así como la operación general del programa. Posteriormente, se le hicieron ajustes y se continuó con sus evaluaciones que en 2003 generaron once volúmenes de documentos.

Si bien en la evaluación inicial participaron organizaciones mexicanas como la Universidad Iberoamericana (UIA), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), la responsabilidad del proceso estuvo a cargo del International Food Policy Research Institute (IFPRI) de Washington, D.C., mediante contratación directa y bajo la dirección del Dr. Emmanuel Skoufias, quien actualmente forma parte del BID. Así, el Gobierno no le confió la responsabilidad de esta primera evaluación a los propios connacionales, sino que recurrió al empleo de expertos de un instituto internacional de investigación.

En la evaluación de este programa se utilizó un diseño experimental con la finalidad de garantizar un alto rigor en la identificación de relaciones causales entre el programa y los impactos identificados, con mediciones “antes-después”, talleres en los siete estados piloto y discusión en grupos focalizados (médicos, enfermeras, promotoras, profesores, etc.), además del empleo de técnicas tradicionales como encuestas y entrevistas.

El diseño experimental tiene la ventaja que permite observar la diferencia entre las mediciones “antes-después” del programa, comparada con la evolución sufrida por grupos de similares características iniciales a los que el programa no se aplicó pero que, por otro tipo de razones ajenas al programa mismo, podrían también haber evolucionado, favorable o desfavorablemente, lo que a su vez permite identificar el verdadero impacto provocado por las acciones evaluadas.

El diseño de la evaluación de PROGRESA hubiera requerido idealmente una selección aleatoria de beneficiarios y no beneficiarios (grupo de control), a nivel individual, pero debido a que la rigurosidad es costosa, se optó por una selección aleatoria en las localidades, que no garantiza de igual manera la ausencia de sesgos en la medición de impactos. Las localidades seleccionadas fueron 506, compuestas por 302 de un total de 4.546 en que el programa fue aplicado en su fase II y 186 de 1.850 en que esto no se hizo (grupo de control), distribuidas en los siete estados piloto en que se inició la aplicación del programa: Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. Incluyó a 24.077 hogares y más de 100.000 personas.

Skoufias señala que este importante tamaño muestral, podría ser incluso insuficiente para medir el impacto en algunas áreas. Esto de inmediato refuerza las dudas que dejan las evaluaciones de otros programas sociales en que la muestra dista mucho de alcanzar este tamaño, independientemente de los problemas enfrentados para garantizar una selección aleatoria.

La evaluación realizada destaca, en cuanto al diseño del programa, una focalización más clara de lo que sucedía habitualmente en programas similares de América Latina, una importante sinergia debida a la consideración de tres sectores-clave (salud, educación y

alimentación), la utilización de transferencias condicionadas a la participación de las familias beneficiadas en escuelas y centros de salud, y el apoyo complementario a los últimos.

Entre los resultados globales obtenidos en la evaluación de PROGRESA, resaltan:

- 1) Muy buena focalización geográfica en zonas rurales.
- 2) Bastante precisión en el método de selección de hogares.
- 3) Fuerte impacto en el ingreso real de las familias.
- 4) Ausencia de impactos negativos como disminución del tiempo dedicado por los padres de familia al trabajo.
- 5) Errores administrativos menores como demora en la distribución de las transferencias, errores en listas de beneficiarios, etc.
- 6) Efectos indirectos positivos en las localidades en que se apoyaron familias debido al flujo promedio de \$30.000 mensuales adicionales.

A pesar de la rigurosidad del diseño evaluativo, el lenguaje empleado en la presentación de resultados refleja que los evaluadores están conscientes sobre la imposibilidad de realizar afirmaciones categóricas: "...los resultados de la investigación sugieren...", "Los datos sugieren que PROGRESA..." o "Parece que PROGRESA..." (IFPRI, 2002: 3, 5 y 7, respectivamente).

Durante el año 2000, PROGRESA atendió a 2.478 millones de hogares. Se continuó con la aplicación de las encuestas semestrales a hogares, en dos nuevas rondas (en mayo y noviembre) para completar los tres años de seguimiento, que habían empezado en marzo de 1998. La novedad fue que, en esta fechas, el grupo de control había sido incorporado al programa, con lo que el diseño experimental original sufrió un cambio: ya no existía la contundente posibilidad de comparar resultados entre beneficiarios y no beneficiarios, sino sólo entre dos grupos de beneficiarios, incorporados al programa con menos de dos años de diferencia (mayo de 1998 y enero de 2000). Las razones del cambio, que metodológicamente dificultaron su evaluación fueron de

carácter ético, pues era imposible continuar negando al grupo de control su participación en los beneficios generados por el programa, dado que los recursos eran suficientes para su inclusión.

En 2001, se pusieron en marcha dos nuevas acciones: la ampliación de la cobertura del programa hacia las zonas urbanas, y la entrega de becas educativas a estudiantes de nivel medio superior. De esta forma se incorporaron al programa, originalmente diseñado sólo para el medio rural, 600 localidades urbanas y 1,76 millones de nuevas familias, lo cual quiere decir que el número de familias atendidas aumentó en un 72%. Para el ciclo escolar 2001-2002, según datos de SEDESOL, se logró la inscripción de 3,3 millones de becarios en los niveles de primaria, secundaria y educación media superior, cifra superior en 34% al número de niños y jóvenes atendidos en el ciclo escolar 2000-2001. En particular, se entregaron becas educativas para continuar estudios de nivel medio superior a 267.733 jóvenes que vivían en condiciones de pobreza extrema.

Por otra parte, para corregir errores de exclusión en el proceso de selección de familias, se estableció un mecanismo de densificación de la cobertura en las localidades rurales ya atendidas. Con el fin de atender a los beneficiarios del programa en las ciudades se instalaron 196 módulos que operan bajo un esquema automatizado de atención, basado en el uso de tecnologías informáticas y de transmisión electrónica de datos. Cada módulo fue habilitado con equipo de cómputo y una plataforma de cartografía digitalizada, lo que permitió reducir el tiempo comprendido entre el levantamiento de la información socioeconómica de las familias y su incorporación.

El programa le solicitó al INSP que propusiera los instrumentos de línea basal urbana en pequeñas localidades. Dicha línea fue diseñada entre mayo y septiembre con grupo de tratamiento y de control y se inició el trabajo de campo. A fines de 2001, al realizarse las modificaciones ya mencionadas al programa, se abandonó el seguimiento de los paneles y se decidió la ampliación del programa a ciudades de mayor tamaño, sin respetar el grupo de control diseñado.

Estrictamente, la evaluación de la gestión fiscal del año 2001, a diferencia de las anteriores que duraron dos años y medio, fue realizada

en un mes por el Centro de Investigación y docencia Económicas (CIDE) y fue contratado mediante adjudicación directa y contando con la incorporación a su equipo de una investigadora que antes se desempeñaba en el IFPRI. Se realizó una evaluación del funcionamiento del programa a nivel estatal, basada en el análisis de los indicadores de seguimiento, gestión y evaluación de 1998 al 2001 y un análisis de los impactos del programa basados en las rondas recientes de la Encuesta de Evaluación en Localidades (ENCEL), no utilizadas en las evaluaciones previas, pero no se incluyó levantamiento específico de información de campo. Su costo fue de \$16,13 millones.

La evaluación identifica problemas relevantes en el mencionado sistema de indicadores (respecto de la continuidad de los incluidos, de su desglose, y de su formato de presentación, algunas redundancias y una clasificación no siempre clara, algunos indicadores cuya importancia para la evaluación del Programa es limitada, y otros más relevantes que están ausentes) y dificultades para hacer una evaluación a escala estatal con datos agregados, por lo que señala que sus resultados son indicativos y ameritan estudios en mayor profundidad. Entre ellos resaltan:

- Una distribución de las transferencias monetarias por estado congruente con sus niveles de pobreza monetaria y las necesidades relevantes de salud, lo cual no resulta igualmente claro en materia educativa.
- Avances notables en el cumplimiento de las condiciones de corresponsabilidad que impone el programa a sus beneficiarios en materia de educación y salud.
- Avances claros en relación con las tasas de deserción escolar y de desnutrición infantil.
- Persistencia de altas tasas de repetición de los beneficiarios y de una brecha importante entre éstos y los promedios estatales en materia educativa (www.progresa.gob.mx).

Por su parte, las nuevas rondas de ENCEL dieron lugar a dos estudios de medición de impacto: un análisis del comportamiento del grupo de control al ser incorporado al programa y una evaluación de algunos resultados de mediano plazo (solo tres años) en los jóvenes beneficiarios. Los últimos incluyeron el cálculo de la probabilidad de que los estudiantes becados por PROGRESA en el nivel básico, continuaran con su educación media superior (aún no se otorgaban becas para ese nivel), o, si se incorporaban al mercado de trabajo, obtuvieran mejores empleos y remuneraciones, así como su relación con la migración y la propensión de los niños a enfermar.

De los resultados obtenidos en los estudios anteriores, se destaca:

- PROGRESA benefició al 40% de las familias en las zonas rurales.

- El grupo de control se comportó en forma muy similar al de tratamiento, al momento de su inclusión al PROGRESA en aquellas variables en que se puede identificar un efecto inmediato, como inscripción escolar, visitas a centros de salud y gasto de los hogares.

- Se confirmaron también efectos en los años de escolaridad de los niños y niñas apoyados por el programa: 0,15 y 0,38 años más, respectivamente, que los niños que no recibieron becas.

- Los datos “sugieren” un pequeño efecto en la inscripción de los ex becarios a la educación media superior, que se esperaba fuera incrementada con el tiempo por causa de nuevo elemento: el otorgamiento de becas de PROGRESA a este nivel a partir de 2001.
- La información disponible “no sugiere” que los jóvenes de las localidades donde opera PROGRESA, tengan mayor probabilidad de migrar fuera de sus comunidades, incluso cuando han dejado de ser elegibles para la obtención de becas de estudio.

•Resulta muy prematuro evaluar los efectos del programa en las oportunidades de empleo e ingresos de los ex becarios, ya que la mayoría aún continúa en la escuela y quienes la abandonaron, no lograron mejorar su desempeño a pesar de la beca (www.progres.gov.mx).

Como ya se comentó, metodológicamente hablando, el diseño evaluativo se debilitó con la inclusión del grupo de control al programa, por lo que el CIDE recomendó la utilización de una estrategia no experimental de estimación para la medición de impactos del programa en el largo plazo. Por su parte, el Centro de Investigación y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS), que había sido invitado a colaborar por el INSP para la realización de la evaluación cualitativa en zonas semiurbanas, presentó resultados que fueron publicados en ese mismo año. Con estos dos trabajos, se cubrió la evaluación anual de 2001, si bien los resultados reportados por el CIDE se basaban en información recogida mediante las ENCELS de mayo y noviembre del 2000.

Cabe destacar también que PROGRESA fue uno de los pocos programas sociales que fue evaluado por diversas organizaciones no gubernamentales. En 1999, como parte del seguimiento a los acuerdos de Beijing, la campaña “El Banco Mundial en la mira de las mujeres” analizó un conjunto de programas de América Latina que, en el caso de México, incluyó al PROGRESA (Frade, 2000). La evaluación relativa a este último se diseñó con base en una muestra de 309 beneficiarias y 123 no beneficiarias, todas pertenecientes a organizaciones sociales y distribuidas en los estados de Chiapas, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Quintana Roo, a quienes se aplicó una encuesta durante el segundo semestre de 1999. Además, se realizaron 83 entrevistas a maestros, promotoras del programa, personal de centros de salud, funcionarios federales, estatales y municipales, así como organizaciones sociales. Entre sus resultados reconoce la asignación de recursos gubernamentales, los costos de operación bajos del programa (aunque basándose en el trabajo gratuito de las mujeres) y el diseño de un componente de género.

Sin embargo, su juicio es muy negativo en cuanto a la ausencia de participación corresponsable de las beneficiarias en la toma de decisiones

y del seguimiento y evaluación del programa; desigualdad y falta de criterios para la asignación de apoyos; exclusión de las zonas rurales de mayor pobreza por falta de infraestructura educativa y de salud; cobro de cuotas importantes por servicios supuestamente gratuitos; no se considera el nivel de desempleo en el país y las escasas oportunidades existentes en el medio rural; trato indigno de las beneficiarias como indigentes; generación de divisiones entre la población; ausencia de un mecanismo de control social; falta de adecuada conceptualización de la perspectiva de género; ignorancia de problemas relevantes en ese campo, etc. Como consecuencia de los múltiples problemas identificados, el informe concluye que PROGRESA no permite superar la pobreza ni mejora la posición de las mujeres.

Finalmente, y con una opinión totalmente contrapuesta a la anterior, el propio BM (2004a) considera que México ha sido pionero por la aplicación de evaluaciones de impacto de PROGRESA, que permitieron al gobierno mexicano contar con evidencias de su éxito y fomentaron la creación de programas similares en otros países de América Latina (Honduras y Nicaragua con diseños experimentales y Colombia y Brasil con estudios cuasiexperimentales).

En marzo de 2002, el PROGRESA se transformó por decreto presidencial, en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, bajo la concepción de que la pobreza depende de las capacidades individuales (enfocadas por el programa) y las oportunidades ofrecidas por el mercado (en que el Gobierno no interviene con recursos ni en el control de salarios), por lo que *“el meollo del programa son las capacidades y no las oportunidades”* (Boltvinik, 2002). Junto con el cambio de nombre, se incluyeron algunas modificaciones de contenido que con el tiempo no lograron materializarse: inclusión de la dimensión comunitaria de la que carecía el PROGRESA, incorporación de una vertiente productiva y de educación de adultos. En cambio, el mecanismo de selección de beneficiarios, tan criticado por Boltvinik, continuó igual.

El programa está integrado por cuatro componentes: 1) educativo, compuesto por becas y apoyo para útiles escolares; 2) salud, que opera bajo cuatro estrategias específicas: paquete esencial de servicios de

salud, prevención de la desnutrición de los niños, comunicación educativa y refuerzo de la oferta de servicios de salud con calidad; 3) alimentario, mediante apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, entrega de suplementos alimenticios y educación alimentario-nutricional; y 4) patrimonial, a través del beneficio diferido para cada uno de los becarios que cursen educación media superior, que se acumula a partir del tercer grado de secundaria, siempre que permanezcan en la escuela y se convierte en un fondo de ahorro si se concluyen los estudios medios superiores antes de los 22 años.

Como contraprestación a los apoyos que otorga el programa, se estableció una serie de obligaciones y corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias, tales como inscribir a los menores de 18 años que no hubieran concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria y secundaria autorizadas; inscribir a los jóvenes hasta de 20 años que hubieran concluido la educación básica en los planteles de educación media superior autorizados; registrarse en la unidad de salud que les corresponda; cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia; asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud; destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de los hijos y a su aprovechamiento escolar, etc.

Durante el primer semestre de 2002 se atendieron 610.000 nuevas familias que acudieron a los módulos de atención a solicitar su inclusión al programa. Durante el segundo semestre del mismo año, se incorporó al resto de las familias para lograr la cobertura de 4,2 millones al final del año. Ese mismo año se firmó el contrato de evaluación externa con el INSP, también mediante adjudicación directa, con el compromiso de que participaría el CIDE en el nuevo diseño de línea basal. También participaron académicos del CIESAS y de la UIA.

En cuanto a sus resultados, éstos refuerzan los ya identificados en materia de educación y plantean una reducción importante en la mortalidad materna y una menor mortalidad infantil. Los autores concluyen, en perspectiva, que el crecimiento de la cobertura del programa, así como los demás resultados de la evaluación “...apuntan a que la mayoría de los hogares en condiciones de pobreza externa

en las zonas rurales y urbanas del país tendrán la oportunidad de acceder a mejores condiciones de vida” (INSP-CIESAS, 2003:7).

En 2003 la evaluación fue nuevamente adjudicada al INSP y el CIDE mediante el mismo procedimiento empleado en el pasado. Su presupuesto fue de 46,27 millones. Con base en las siete experiencias de evaluación anual realizadas, se introdujo como novedad un equipo de acompañamiento al programa. Además, se inició la evaluación de impacto 2002-2005.

Entre los resultados alcanzados la evaluación destaca: el crecimiento de la matrícula escolar, especialmente en el nivel medio superior y las áreas rurales; un impacto menor aunque significativo en la reprobación escolar, principalmente en niñas y zonas urbanas; la disminución de la mortalidad materna e infantil; y la amplia difusión y mejoría en el sistema de autoselección de candidatos a beneficiarios. La evaluación cualitativa identifica la continuación del escepticismo de familias que no acuden a los módulos, así como también importantes efectos negativos como el incremento del trabajo no remunerado de las mujeres, aumento de las cuotas cobradas por escuelas y centros de salud cuyos servicios deben ser gratuitos, importantes conflictos entre las familias incorporadas y las no incorporadas (12% en el medio urbano y 9% en el rural), insatisfacción con la calidad de la enseñanza pública, entre otros.

El Banco Mundial (2004a) retoma los avances logrados y califica a Oportunidades como un programa ejemplar a nivel internacional, al que aún le resta enfrentar algunos retos: asegurar la oferta y calidad de sus servicios, fortalecer el control social y adaptarse a una población dinámica.

La comparación de las evaluaciones aplicadas a PROGRESA-Oportunidades permite señalar algunas tendencias y conclusiones específicas como:

- El desarrollo de un enfoque experimental que, si bien incluye algunos métodos cualitativos, ha privilegiado ampliamente la aplicación de modelos econométricos,

enfoque considerado como el más deseable para todos los programas sociales por la Dirección General de Evaluación de Programas Sociales de SEDESOL. Sin embargo, a partir de 2001, el diseño experimental se desdibujó y no existe ningún documento que explicita las consecuencias de este hecho para las siguientes evaluaciones, ni los nuevos métodos aplicados.

- Las evaluaciones realizadas en 1998-2000 muestran un alto grado de rigurosidad, si bien se ven en la necesidad de trabajar a nivel de localidades y no de individuos, por razones de costo. A partir del año 2001 disminuye la rigurosidad del trabajo posible debido a la integración al padrón del grupo de control, que se agudiza por la forma en que se definen las unidades de análisis objeto de la evaluación: escuelas, centros de salud o municipios incorporados a Oportunidades.

- Las primeras evaluaciones constituyen trabajos integrales, coordinados por una institución internacional con experiencia en la materia. A partir de 2001 participan diversas instituciones en forma desarticulada y cada una entrega uno o varios informes, sin integración ni valoración conjunta del programa.

- La evaluación cualitativa que Oportunidades ha empleado, se ha mantenido separada del resto, como mero complemento, en lugar de ser integrada al análisis efectuado por temas (salud, educación, etc.).

- Los informes 1998-2001 son más cuidadosos en el lenguaje relacionado con las conclusiones y destacan las limitaciones de las investigaciones desarrolladas. Las evaluaciones posteriores, salvo en los casos de las evaluaciones cualitativas y, en parte, la del componente educativo de 2003, tienden a realizar inferencias más contundentes a pesar de no contar con mejores sustentos. En general, las últimas son poco críticas y sin propuestas concretas.

•En 1998-2000 la aplicación de encuestas fue realizada por el propio programa y a partir de 2001 se ha utilizado la información de las ENCELS aplicadas por INEGI, por tanto, si bien se comprende la extensión y complejidad del programa, sus evaluaciones no parecen justificar los costos pagados por su realización (especialmente la última, cuyo contenido es mucho más limitado que la anterior). A partir del momento en que las evaluaciones comienzan a realizarse en el país, los costos se disparan: la evaluación 2003 costó aproximadamente cuatro veces más que las realizadas por el IFPRI en 1999 y 2000, y 60% más que la de 2002, lo que no se justifica ni por inflación ni por mayor cantidad de trabajo o por su mejor calidad. Esto resulta más preocupante debido a la ausencia de procedimientos de licitación pública para designar a las instituciones evaluadoras.

•Se ha generado un desarrollo de capital humano en materia de capacidades de evaluación en las instituciones nacionales participantes, si bien dichos procesos han continuado bajo la dirección de personal extranjero tanto en el CIDE como en el INSP (por lo menos hasta el año 2002).

•La evaluación de 2003 se muestra más limitada en su extensión y contenido que la de 2002, y continúa presentando problemas metodológicos e insuficiencias en el tratamiento de temas.

Las limitaciones señaladas en el análisis previo, a pesar de la entusiasta opinión del Banco Mundial (2004a), nos llevan a considerar a la evaluación de Oportunidades realizada en 2002 como de alta calidad, más no óptima ni la mejor llevada a cabo ese año, sobre todo si se toma en cuenta el monto de los recursos con que pudo contar. Esta opinión coincide, en cambio, con la manifestada por Boltvinik (2003) que caracteriza como "light" la evaluación realizada, ya que se limita a constatar, a partir de registros administrativos, el aparente cumplimiento de las obligaciones por parte de los beneficiarios. Señala además "*la pobreza analítica de los resultados, su inutilidad en términos de mejorar*

el programa y el tono propagandístico de los documentos.” También acusa a SEDESOL de haber redactado el resumen ejecutivo de los seis informes externos, distorsionando hechos e incrementando el sesgo publicitario, al mismo tiempo que no hace referencia al informe cualitativo, que es el único que incluye comentarios críticos.

Boltvinik critica la superficialidad general con que se está desarrollando la práctica de la evaluación de los programas sociales y señala como su principal causa, la falta de independencia de los evaluadores “externos”, debida a que es el “cliente” quien define la agenda de la evaluación, selecciona al equipo evaluador (sin convocatoria previa en el caso de Oportunidades) y lo contrata, posee la información necesaria y puede manipular su entrega y, finalmente, decide si publica el informe, construye una síntesis y resuelve cómo darla a conocer.

Las tendencias antes planteadas indican también que la evaluación de 2003, lejos de superar las deficiencias, las ha incrementado en varios de los indicadores analizados. En particular, se percibe un debilitamiento en tres de los cuatro indicadores que se utilizaron en la medición de calidad efectuada en el capítulo previo: menor experiencia en el equipo de trabajo, pérdida de referencia de los datos a la gestión específica evaluada, y menor cumplimiento de la normatividad que regula la contratación del servicio.

Con base en los requisitos que Skoufias (2003) planteó para garantizar una evaluación exitosa y rigurosa, las evaluaciones aplicadas a Oportunidades cumplen con ser un componente programado desde el diseño del programa, tener objetivos claros, contar con el apoyo institucional, presupuesto suficiente y diagnóstico previo a la implantación del programa. En cambio, no cumplen con tener un adecuado marco lógico, ya que se trata de varios trabajos independientes entre sí, no articulados en una estructura común y no ofrecen mediciones de impacto confiables para una parte relevante de los académicos, medios de comunicación y población en general.

Los comentarios anteriores sugieren también que la evaluación de PROGRESA-Oportunidades, recomendada por la Dirección General de Evaluación de Programas Sociales como la evaluación cuya calidad

constituye la meta a alcanzar por los otros programas, incluye aún aspectos que requieren de mejoramiento, particularmente en los últimos años.

Los programas restantes

La información difundida por el Gobierno destaca la ampliación de servicios y apoyos dirigidos a la extrema pobreza, así como el impacto en la disminución de su extensión (30%); sin embargo, el propio Banco Mundial en su reciente informe (2004a) menciona que se desconoce hasta qué punto ese resultado es consecuencia de los programas implementados, o más bien es provocado por el incremento de las remesas enviadas a sus familiares por los trabajadores mexicanos en el exterior.

Mientras PROGRESA y Oportunidades han podido disponer de recursos financieros que les han permitido contar con consultorías y asesorías internacionales, la situación vivida por el resto de los programas es muy diferente, incluso por el programa de Empleo Temporal que más se le aproxima (en 2002 contó con menos del 20% del presupuesto de Oportunidades). Los pequeños programas no cuentan con recursos suficientes (financieros, de información, etc.) para alcanzar el modelo ideal de SEDESOL (experimentación), en consecuencia, resulta imprescindible que su normatividad especifique requerimientos diferentes y más viables.

Por el momento emplean sólo técnicas de encuesta, entrevistas a funcionarios, observación directa y cálculo de algunos indicadores socio-económicos, que presentan problemas metodológicos importantes: muestreos de representatividad desconocida o muy baja, tratamiento insuficiente de la información, inclusión parcial de aspectos importantes y pocos juicios fundamentados de valoración global de la gestión del programa.

Así por ejemplo, en 2002, sólo siete de los 31 programas analizados disponen de la cuantificación de su población objetivo que, en varios casos, coincide aproximadamente con la estimación realizada por

SEDESOL de 19.225.833 habitantes en las 263 regiones prioritarias definidas, lo cual muestra que no ha sido calculada específicamente para el programa en cuestión. El tamaño muestral se presenta en forma completa únicamente en 21 casos (aunque sólo en un par de casos con información del método que permitió su determinación). Finalmente, sólo en dos de éstos es posible conocer el porcentaje de beneficiarios que fue encuestado y así contar con una idea aproximada de su nivel de representatividad. Éste resulta sumamente bajo (0,002 y 0,006%), es decir, entre dos y seis encuestados por cada 100,000 personas.

En resumen, sólo cinco evaluaciones presentan una buena calidad (Abasto Social de Leche, Abasto Rural, Tortilla, Programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, e Iniciativa Ciudadana 3X1), mientras en el extremo opuesto encontramos 13 de calidad muy baja, que pone en entredicho los resultados de los trabajos realizados (Cardozo, 2005). Por otra parte, ningún programa cuenta con la participación social en la gestión y evaluación que el discurso gubernamental hacía esperar (Contraloría Social, Consejos Microrregionales, etc.), lo cual puede contribuir a generar resultados más efectivos en ciertas circunstancias, pero también sirve para generar legitimidad, regulación por cooperación, gobernabilidad y aprendizaje a través de sus procesos. Parece haber muchas dudas sobre su efectividad y, tal vez, temor al “empoderamiento” de los beneficiarios y las organizaciones de la sociedad civil entre quienes deben poner en marcha los mecanismos planeados.

A modo de conclusión

Hace más de 30 años que el gobierno mexicano ha venido aplicando programas de combate a la pobreza tendiendo cada vez más a focalizarlos hacia situaciones extremas. En la actualidad se cuenta con varios programas de magnitud importante (Abasto Rural, Empleo Temporal, Oportunidades Productivas, Tu Casa, Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas) entre los que resalta Oportunidades, y un número importante de otros con recursos muy limitados. En lo que va del presente sexenio el Gobierno expresa que se ha provocado una

reducción del 30% de la pobreza extrema. Sin embargo, todos los recursos públicos invertidos en 2002 representaban sólo una quinta parte del monto de remesas recibidas de los trabajadores mexicanos en el extranjero.

Tenemos entonces dos grandes problemas, por un lado, nos enfrentamos a dudosas cuantificaciones de la evolución de la pobreza que no tenemos forma de verificar, y por otro, suponiendo que las anteriores sean ciertas, no se cuenta con evaluaciones rigurosas que permitan asegurar que los programas gubernamentales fueron quienes las provocaron.

Por otra parte, en la medida en que las evaluaciones sean muy poco utilizadas para mejorar los programas sociales, éstas no se traducen en un mayor impacto perceptible hacia la solución del problema que les dio origen. Tampoco generan un aprendizaje entre los beneficiarios y las OSCs por falta de participación.

Debido a que los informes de evaluación se difunden en forma muy restringida, éstos tampoco pueden provocar impactos importantes en términos de la legitimidad del Gobierno y sus acciones. En cambio, se realiza mucha propaganda política en los medios que destaca algunos aspectos positivos de su gestión.

En 2002, el costo de las evaluaciones representó una pequeña fracción de los recursos disponibles en los presupuestos de los programas sociales (0,26%). Pero este esfuerzo sólo podría estar produciendo un impacto económico en la distribución de los recursos presupuestales entre los distintos programas a través de la elaboración del proyecto de presupuesto por la SHCP, ya que la Cámara de Diputados no utiliza la información de las evaluaciones.

Poco a poco los valores, conocimientos, tradiciones y creencias que provocaron décadas de rechazo al tema de la evaluación en todos sus tipos y enfoques, están siendo modificados por los procesos en curso, especialmente en el marco de los programas sociales del Gobierno y de las OSCs. Sin embargo, aún queda mucho por avanzar en ese camino, y sus posibilidades y ritmos dependerán de la difusión, la

credibilidad y la demostración de su utilidad, si se toman en cuenta sus resultados en la gestión de los programas.

El Banco Mundial (2004a) acaba de presentar un informe que confirma algunos problemas y soluciones expuestos en este trabajo. Reconoce el esfuerzo realizado por el gobierno mexicano, y especialmente SEDESOL, en materia de monitoreo y evaluación de los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza.³ Pero, identifica una agenda pendiente en materia de integración más eficaz de la política económica y social, calidad de los servicios, acceso a seguridad social, políticas para el incremento de ingresos y el perfeccionamiento de su distribución (especialmente en el caso de grupos indígenas), mejora en la productividad de los autoempleados y de las empresas informales, fortalecimiento de la rendición de cuentas, la participación social y la administración basada en resultados (ABR), a partir de un enfoque integrado de M&E, como el que está financiando en Argentina.

Opina que la estrategia Contigo sigue siendo difícil de evaluar y que no queda clara la relación entre su gran número de programas y el enfoque integral perseguido por el Gobierno. Considera que el diseño experimental, si bien es la técnica más novedosa de medición de impacto, se muestra "...más limitada para el aprendizaje continuo de los procesos que están detrás de los cambios observados y para comprender el papel del contexto local" (BM, 2004a:lvii), que resultan decisivos para mejorar el diseño de los programas. Finalmente, el Banco señala que la LGDS enfrenta desafíos para su implementación debido a la rigidez que implica en material presupuestal, las funciones diseñadas para las comisiones creadas y el énfasis puesto en la gestión de los municipios.

Frente a las limitaciones en la recolección y tratamientos de datos para la evaluación, la imposibilidad real de medir el impacto de los programas, la falta de participación social en los procesos, la vaguedad de los juicios valorativos incluidos en los informes y el retraso en el diseño de indicadores de evaluación y, además, todo esto reforzado

³ La reducción de la pobreza por ingresos mostraría resultados estadísticamente significativos a nivel rural y urbano; en cambio, la pobreza estimada en términos de consumo, sólo los exhibiría en el ámbito rural.

con las dudas manifestadas por el Banco Mundial que relativizan los resultados disponibles en materia de reducción de la pobreza, nos interesa resaltar algunos aspectos:

- Ninguna evaluación se cuestiona la conveniencia de eliminar un programa debido a la filosofía poco defendible que lo anime. Es el caso del dirigido a impulsar el trabajo de los adultos mayores con retribuciones mínimas, cuando estos deberían gozar de jubilaciones y pensiones que les permitieran vivir dignamente.

- Con un 20% de la población en extrema pobreza, la focalización de transferencias condicionadas resulta insuficiente. Si consideramos que una familia en estas condiciones vive con menos de un salario mínimo mensual de aproximadamente 140 dólares, un incremento alrededor de 35 dólares, transferidos en promedio por el programa Oportunidades, puede hacer que un número importante de familias cercanas a la línea de pobreza la superen, pero su situación no ha quedado resuelta sino que depende de la continuación indefinida de las transferencias. El resto de las familias requerirá de un esfuerzo económico mucho mayor y hará más difícil el “éxito” que actualmente exhibe el Gobierno. Todo esto al margen de las características extraeconómicas que contribuyen a caracterizar a la pobreza.

- Hasta la fecha la población más pobre habita en regiones de difícil acceso geográfico y carece de servicios de salud y educación, por tanto, los programas en curso no pueden cambiar su situación.

En resumen, no basta con la actual redistribución de ingresos basada en un cálculo poco progresivo del impuesto a la renta y una alta evasión, dirigidos al financiamiento de programas asistenciales condicionados; se requiere de un mayor esfuerzo de ampliación de las oportunidades de empleo y mejoras salariales, única vía para reducir la pobreza en forma digna y sostenible.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2004a). La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno. Banco Mundial, México.
- (2004b). México presenta avances y enfrenta retos en su lucha contra la pobreza. En: www.worldbank.org. Consulta: 28 de julio de 2004.
- BOLTVINIK, J. (1998). ¡15 millones de pobres extremos! En: Periódico La Jornada. México. 16 de octubre
- (2002). Hacia dónde va la SEDESOL. En: Periódico La Jornada. México. 5 de abril.
- (2003). Evaluaciones light del Oportunidades. En: Periódico La Jornada. México. 25 de abril.
- BOLTVINIK, J. y HERNÁNDEZ, E. (1999). Pobreza y distribución del ingreso en México. Siglo XXI Editores, México.
- COMITÉ TÉCNICO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA (2005). Medición de la pobreza 2002-2004 (junio). En: www.sedesol.gob.mx. Consulta: 6 de diciembre de 2005.
- COPLAMAR (1982-83). Serie Necesidades esenciales en México. Siglo XXI Editores, México.
- Diversas entrevistas a funcionarios y evaluadores de programas de Desarrollo Social, aplicadas en 2003-2004.
- FRADE RUBIO, L., coord. y comp. (2000). ¿Equidad, participación y correspondencia? Campaña "El Banco Mundial en la mira de las mujeres." México.
- GORDON, S. (1999). Pobreza y programas de política social en México. En: Revista de Trabajo Social. No.23. Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM, México.
- HERNÁNDEZ LAOS, E. (1991). Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para investigación. UAM. México.
- IFPRI (2003) México: Evaluation of PROGRESA, 1997-1999. En: www.ifpri.org. Consulta: 15 de mayo.
- INSP-CIESAS (2003). Resumen ejecutivo de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002. En: www.oportunidades.gob.mx. Consulta: 8 de octubre de 2003.
- Ley General de Desarrollo Social. En: www.sedesol.gob.mx. Consulta: 31 de marzo de 2004.
- NACIONES UNIDAS (2002). Informe de Desarrollo Humano.

OLMEDO, R. (2003). Sociedad y Estado en la complejidad creciente de los asuntos públicos. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, Panamá. 28-31 de octubre.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En: www.sedesol.gob.mx. Consulta: 1o. de mayo de 2003.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2001-2006. En: www.sedesol.gob.mx. Consulta: 1o. de mayo de 2003.

Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. En: www.sedesol.gob.mx. Consulta: 1o. de mayo de 2003.

PROGRESA. En: www.progresa.gob.mx. Consulta: 2 de mayo de 2003

SEDESOL (2002). Medición de la Pobreza, (julio). En: www.sedesol.gob.mx. Consulta: 2 de mayo de 2003.

(Varios). Reglas de Operación, Bases y Términos de Referencia, Programas de Desarrollo Social y sus evaluaciones, mimeo.

SHCP (2003). Superación de la pobreza, en Cuenta de la Hacienda Pública 2002. En: www.shcp.gob.mx. Consulta: 22 de octubre de 2003.

SKOUFIAS, E. (2003). Importancia de la evaluación de los programas sociales: el ejemplo de Oportunidades. Conferencia impartida en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D. F.

SOLÍS, L. (1987). La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. Siglo XXI Editores. México.

SZÉKELY PARDO, M. (1993). El Programa Nacional de Solidaridad en México, Documento de trabajo No. 384, diciembre. OIT.