



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPUS MONTECILLO

POSTGRADO DE SOCIOECONOMÍA, ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

ECONOMÍA

**“EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA
OPORTUNIDADES EN LAS LOCALIDADES DE LA LAJA,
PLANCARTE Y MARAVATÍO DEL ENCINAL EN EL ESTADO DE
GUANAJUATO”**

MARÍA BLANCA MARTÍNEZ BARAJAS

T E S I S

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN CIENCIAS

MONTECILLO, TEXCOCO, EDO. DE MEXICO

2014

La presente tesis titulada: “EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN LAS LOCALIDADES DE LA LAJA, PLANCARTE Y MARAVATIO DEL ENCINAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO”. Realizada por la alumna: **MARÍA BLANCA MARTÍNEZ BARAJAS**, bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRA EN CIENCIAS
SOCIOECONOMÍA, ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.
ECONOMÍA

CONSEJO PARTICULAR

Consejero: _____

DR. JOSÉ MIGUEL OMAÑA SILVESTRE

Asesor: _____

DR. MARCOS PORTILLO VÁZQUEZ

Asesor: _____

M. Sc. BARTOLOMÉ CRUZ GALINDO

Montecillo, Texcoco, Estado de México, Marzo 2014.

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y al Colegio de Postgraduados por el financiamiento otorgado para la realización de mis estudios y por darme la oportunidad de ingresar al programa de maestría.

Al Dr. José Miguel Omaña Silvestre por el tiempo dedicado a esta investigación, por su disposición a mejorarla, por su paciencia y acertados consejos, pero sobre todo, por el gran ser humano siempre amable, paciente y tolerante.

Al Dr. Marcos Portillo Vázquez por tomar el tiempo para revisar los resultados de esta investigación, por sus consejos y aportaciones al presente trabajo, así como su gran amabilidad y paciencia

Al M. Sc. Bartolomé Cruz Galindo por sus valiosos consejos, aportaciones y asesoría en la realización de esta investigación, pero sobre todo por el gran ser humano siempre amable y paciente.

A los profesores del programa de economía por contribuir a mi formación profesional en el transcurso de estos dos años.

A las beneficiarias del programa Oportunidades de las localidades que fueron objeto de estudio por su amable participación en la realización de esta investigación.

A mis compañeros de grupo gracias por ofrecerme su amistad.

A todas las personas que siempre han estado conmigo, a pesar de los buenos y malos momentos.

**Infinitas gracias a todos.
María Blanca Martínez Barajas**

DEDICATORIA

A Dios por permitirme llegar a la meta y darme la fuerza para levantarme en los momentos difíciles.

A mis padres por su ejemplo de vida y trabajo honesto, por estar conmigo en todo momento y enseñarme que las cosas se logran con trabajo, paciencia y honestidad.

A mi esposo por su apoyo incondicional, por caminar a mi lado en los buenos y malos momentos, por compartir los errores y aciertos, por darme la fuerza para levantarme en los momentos difíciles, pero sobre todo por enseñarme que la vida es simple y debemos vivirla un día a la vez.

A mi hija por llenar mi vida de amor y alegría con su presencia.

A mis hermanos por compartir alegrías y tristezas, por sus consejos y apoyo incondicional.

A la familia Torres Zambrano por su apoyo incondicional.

A la familia Flores Perea por su apoyo incondicional, pero sobre todo por enseñarme el verdadero valor de la amistad.

Sinceramente
María Blanca Martínez Barajas

ÍNDICE

RESUMEN	ix
ABSTRACT	x
I ANTECEDENTES	1
II PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
III OBJETIVOS	4
3.1. Objetivo general	4
3.2. Objetivos específicos.....	4
IV HIPOTESIS.....	5
4.1. Hipótesis general.....	5
4.2. Hipótesis específicas.....	5
V MARCO TEORÍCO	6
5.1. Evolución de la pobreza en México	6
5.2. Pobreza a nivel estatal y municipal	14
5.3. Programas de asistencia social y política de desarrollo en México	17
5.4. Los programas de asistencia social contra la pobreza en México.....	19
5.4.1. Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (1970-1982)	20
5.4.2. Coordinación General del Plan Nacional de zonas Marginadas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (1976-1983)	23
5.4.3. Sistema Alimentario Mexicano	24
5.4.4. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).....	26
5.4.5. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	28
5.4.5.1. Componente educativo.....	29
5.4.5.2. Componente de salud	30
5.4.5.3. Componente de Alimentación	31
5.4.5.4. Resultados del programa	31
5.5. Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.....	32
5.5.1. Origen del programa.....	33
5.5.2. Descripción del programa.....	33
5.5.3. Cobertura	35
5.5.4. Población objetivo y requisitos	35
5.5.5. Características de los apoyos	37
5.5.5.1. Educación.....	37
5.5.5.2. Salud	39

5.5.5.3. Alimentación.....	40
5.5.6. Derechos, corresponsabilidades y compromisos de las familias beneficiarias.	40
5.5.7. Evolución del programa.....	41
5.6. Evaluación de los programas de asistencia social en México	42
VI METODOLOGIA	43
6.1. Recopilación de la información.....	43
6.2. Método de muestreo.....	44
6.3. Selección de la muestra	45
6.4. Etapas de la evaluación	46
6.4.1. Revisión de información	46
6.4.2. Trabajo de campo.....	46
6.5. Diseño del cuestionario	46
6.6. Codificación del cuestionario	47
6.7. Prueba piloto	48
6.8. Captura y procesamiento de datos.....	48
VII MARCO DE REFERENCIA.....	49
7.1. Características de la zona de estudio	49
7.2. Resultados de evaluaciones que se han hecho	52
7.2.1. Resultados de evaluaciones del Programa Oportunidades.....	53
7.2.1.1. Desarrollo Infantil.....	53
7.2.1.2. Educación.....	53
7.2.1.3. Salud	53
7.2.1.4. Salud reproductiva.....	54
7.2.1.5. Ingresos y gastos	55
7.2.1.6. Brecha de género	55
VIII ANALISIS DE RESULTADOS.....	57
8.1. Caracterización de los beneficiarios	57
8.1.1. Vivienda.....	58
8.1.1.1. Calidad de la construcción	58
8.1.1.2. Seguridad de la tenencia.....	60
8.1.1.3. Servicios con los que cuenta la vivienda.....	61
8.1.2. Ocupación e ingresos del jefe de familia	62
8.2. Educación, salud y alimentación de las familias beneficiarias.....	67
8.2.1. Composición de la dieta familiar.....	69

8.2.2. Salud	72
8.2.3. Educación.....	75
8.3. Recepción de las transferencias en efectivo que reciben las familias.	77
8.4. Destino de las transferencias en efectivo que reciben las familias.....	79
IX CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	82
9.1. Conclusiones.....	82
9.2. Recomendaciones.....	84
X BIBLIOGRAFIA	86
XI ANEXOS	91

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Número de persona en pobreza durante el periodo 1992-2012.....	8
Figura 2. Evolución mensual del valor de la canasta alimentaria rural y urbana.	12
Figura 3. Evolución anual del salario mínimo general promedio (\$).....	13
Figura 4. Porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa 2012.	15
Figura 5. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio.....	16
Figura 6. Presupuesto asignado al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2013.....	42
Figura 7. Localización de la zona de estudio.	49
Figura 8. Número de habitantes por localidad.....	50
Figura 9. Servicios de salud de la población.	51
Figura 10. Material de construcción del techo de las viviendas (%).	58
Figura 11. Tipo de material de construcción de las viviendas (%).	59
Figura 12. Tipo de vivienda que habitan las familias.	60
Figura 13. Servicios con los que cuentan de las viviendas (%).	62
Figura 14. Escolaridad del jefe de familia (%).	63
Figura 15. Ocupación del jefe de familia.	64
Figura 16. Ingreso mensual per cápita en la localidad de	65
Figura 17. Ingreso mensual per cápita en la localidad de	66
Figura 18. Ingreso mensual per cápita en la localidad de	66
Figura 19. Tipos de apoyos que le otorga el programa (%).	68
Figura 20. Frecuencia de consumo de alimentos en las tres localidades.	71
Figura 21. Incidencia de enfermedades en la población (%).	73
Figura 22. Forma de obtener las medicinas.	75
Figura 23. Porcentaje de hijos menores de 18 años que asisten a la escuela.	76
Figura 24. Porcentaje de personas con retrasos en la entrega de dinero	78
Figura 25. Destino de los recursos que reciben las familias.	81

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Canasta Alimentaria Rural a precios de septiembre de 2013.....	10
Cuadro 2. Canasta Alimentaria Urbana a precios de septiembre de 2013.....	11
Cuadro 3. Población en situación de pobreza por entidad federativa 2010-2012. 14	
Cuadro 4. Monto de las becas educativas para educación primaria	38
Cuadro 5. Monto de las becas educativas para secundaria, educación especial y media superior.....	38
Cuadro 6. Monto de apoyo para la adquisición de útiles escolares.....	39
Cuadro 7. Distribución proporcional de la muestra.....	45
Cuadro 8. Codificación de las variables.	47
Cuadro 9. Abasto de alimentos en las localidades.....	51
Cuadro 10. Monto promedio bimestral por componente del programa.	68
Cuadro 11. Tiempo promedio que tardan las familias en afiliarse al programa.....	79

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN LAS LOCALIDADES DE LA LAJA, PLANCARTE Y MARAVATÍO DEL ENCINAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

María Blanca Martínez Barajas, M.C.

Colegio de Postgraduados, 2014.

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es determinar cuáles han sido los avances del Programa en función de los objetivos establecidos inicialmente. La investigación combina métodos cualitativos y cuantitativos aplicando encuestas y entrevistas a los beneficiarios del Programa; se realizó en 2013 en las localidades de La Laja y Plancarte en el municipio de Celaya y Maravatio del Encinal en el municipio de Salvatierra, ambos pertenecientes al estado de Guanajuato. La mayor parte de los beneficiarios se encuentran por debajo de la línea de Bienestar Mínimo (LBM) que es el criterio principal de selección establecido por el programa. Se presentan avances en educación pues la mayor parte de los beneficiarios en edad escolar (86.78%) asisten a ella como requisito para seguir siendo beneficiarios. La dieta de los beneficiarios esta constituida principalmente por tortilla, frijol y huevo; el consumo de frutas y verduras esta sujeto a productos de temporada pues son más baratos, el dinero del Programa ayuda a adquirirlos. En salud los avances son menores, el sistema de salud en las tres localidades se ve rebasado y saturado, se ha incrementado el trabajo pero no existen apoyos adicionales para más personal e infraestructura. El destino de las transferencias monetarias esta sujeto a la necesidad que se presente en ese momento aún cuando sea otorgado para otros rubros, esto disminuye el impacto del Programa. Se tienen avances en asistencia escolar, pero en salud y mejora de alimentación no se han cumplido los objetivos establecidos por el programa inicialmente.

Palabras clave: Oportunidades, pobreza, transferencias, avances, objetivos.

EVALUATION OF THE IMPACT OF OPORTUNIDADES PROGRAM IN THE LOCALITIES OF LA LAJA, PLANCARTE AND MARAVATÍO DEL ENCINAL IN THE STATE OF GUANAJUATO.

María Blanca Martínez Barajas, M.C.

Colegio de Postgraduados, 2014.

ABSTRACT

The objective of this research is to determine what progress has been made in the Human Development Program Oportunidades in terms of initial objectives. The research combines qualitative and quantitative methods using surveys and interviews with program beneficiaries, was performed in 2013 in the localities of La Laja and Plancarte in the municipality of Celaya and Maravatio del Encinal in the municipality of Salvatierra, they both belong to the state of Guanajuato . Most of the beneficiaries are below the minimum line Welfare (LBM) which is the main selection criteria established by the program. Advances occur in education as most of the beneficiaries of school age (86.78%) attend it as a requirement to remain beneficiaries. The beneficiaries of this diet mainly of tortillas, beans and eggs, the consumption of fruits and vegetables are subject to seasonal products as they are cheaper, the money helps purchase program. Health advances are minor, the health system in the three localities is exceeded and saturated work has increased but no additional support for personnel and infrastructure. The fate of monetary transfers are subject to the need to be present at the time even When it is given to other items, this reduces the impact of the program. The program presents Advances in school attendance but in improvement of health and nutrition have not met the objectives set by the program initially.

Keywords: Oportunidades, poverty, transfers, progress, goals.

I ANTECEDENTES

Durante los últimos años la población en situación de pobreza en México ha ido en aumento, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reporta que del año 2008 al 2010 se ha incrementado de 48.8 millones de personas a 52 millones, lo que significa que pasó del 44.5% al 46.2% del total de la población mexicana. (Mayoral, 2011).

Las entidades con mayor número de habitantes en condiciones de pobreza en relación a su población total son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Zacatecas, Veracruz y Tabasco. Entre 2008 y 2010 los estados donde más se incrementó la pobreza fueron: Veracruz, Guanajuato, Chihuahua, Oaxaca y Baja California (CONEVAL, 2011)

El estado de Guanajuato es el segundo estado con mayor aumento en pobreza en el país, las necesidades de la población en determinadas zonas son superiores a la capacidad de respuesta. En 2010, del total de la población que habitaba en el estado el 48.6% se encontraba en situación de pobreza, tuvieron al menos una carencia social y no tuvieron un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas (CONEVAL, 2012).

A través de las políticas de desarrollo social en México se han establecido diversos programas orientados disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la población. Al paso de los sexenios, el gobierno federal ha invertido miles de millones de pesos en diversos programas para disminuir los niveles de miseria. De acuerdo a Tanaguchi (2011) los más recientes son:

- Carlos Salinas de Gortari –presidente de 1988 a 1994– buscó bajar el número de mexicanos que vivían en condiciones de pobreza a través del Programa

Nacional de Solidaridad (**Pronasol**), en el que gastó más de 20,000 millones de pesos en ese entonces.

- Ernesto Zedillo –presidente de 1994 a 2000– puso en marcha el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (**Progresá**) que excedió los 36,000 millones de pesos en presupuesto (casi 4,000 millones de dólares), para mejorar la situación de desigualdad.
- Vicente Fox Quesada –presidente de 2000 al 2006– diseñó el **Programa Oportunidades**, que siguió implementando el mandatario Felipe Calderón Hinojosa.

El programa “oportunidades” operado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y vigente hasta el momento, combina la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas en salud, educación y nutrición, con el objetivo de apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con la finalidad de potenciar las capacidades de sus integrantes y ampliar sus alternativas para alcanzar mayores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones de educación, salud y alimentación.

En el año 2001 el programa fue ampliado a zonas urbanas, para 2004 ya operaba en todos los municipios del país, atendiendo a 5 millones de familias, con transferencias para alimentación, un paquete de servicios de salud (incluyendo educación para el autocuidado de la salud) y becas escolares desde tercero de primaria hasta el último grado de la educación media superior (SEDESOL, 2008).

Actualmente el programa apoya a 5.8 millones de familias, tiene presencia en todas las entidades federativas, cubre el 100% de los municipios del país con énfasis en los más marginados, atiende aproximadamente 100 mil localidades, de las cuales el 99% son rurales y semiurbanas (SEDESOL, 2008)

En México la implementación de programas sociales por parte del Gobierno Federal o por otras organizaciones como el Banco Mundial, está orientada a estimular el impacto en los hogares. En nuestro país, al igual que en América Latina los esfuerzos se han concentrado primordialmente en educación, salud y nutrición infantil (Salas y Murillo, 2010).

II PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El primer programa antipobreza propio del modelo neoliberal en México se dio en 1988 al inicio del sexenio Salinista denominado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como una estrategia para atender los rezagos sociales, incorporando bajo su ámbito la mayoría de las intervenciones antipobreza combinando esfuerzos federales, estatales y municipales. A este programa le siguió el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en agosto de 1997 (Zermeño y Domínguez, 2000). En el año 2000 se implementó el programa OPORTUNIDADES que sigue vigente hasta el momento.

El programa oportunidades que ha tenido grandes asignaciones presupuestales no ha logrado disminuir la pobreza. La realidad revela que la demanda ha rebasado al sistema de salud, la desnutrición ha aumentado en las comunidades indígenas y otras localidades tanto rurales como urbanas, lo que demuestra que el problema no se resuelve entregando a los hogares dinero para gastar, si no que lo fundamental es llevar a cabo una estrategia donde se establezca una relación distinta entre el gobierno y la sociedad para decidir cómo utilizar eficazmente los recursos disponibles combatiendo las causas y no los síntomas de la pobreza, hay que buscar la raíz del problema y atacarla de fondo (Rodríguez y Rodríguez 2007).

El dinero que las familias reciben para gastar resuelve las necesidades inmediatas, parte de esto hace que se vuelvan dependientes del subsidio y no se logren incentivar opciones productivas que les permitan mejorar su calidad de vida sin tener que depender del apoyo económico que el gobierno ofrece a las familias.

Son diversas las opiniones sobre el programa oportunidades, sin embargo la pobreza no ha logrado disminuirse, aún con todos los subsidios establecidos esta ha ido en aumento.

La investigación plantea realizar una evaluación del programa oportunidades en tres localidades con diferente grado de marginación de dos municipios del estado de Guanajuato: La Laja y Plancarte perteneciente al municipio de Celaya y Maravatío del Encinal perteneciente al municipio de Salvatierra.

La finalidad de esta investigación es determinar cuáles han sido los avances en función a los objetivos iniciales establecidos por el programa, así como estudiar las razones por las cuales aún con el subsidio de Oportunidades la pobreza se ha incrementado.

III OBJETIVOS

3.1. Objetivo general

Conocer la operación y resultados que el programa “Oportunidades” ha tenido en el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios en dos localidades rurales con diferente grado de marginación del municipio de Celaya: La Laja y Plancarte; y una localidad urbana en el municipio de Salvatierra: Maravatío del Encinal en el estado de Guanajuato para conocer el grado de cumplimiento de sus objetivos

3.2. Objetivos específicos

- Caracterización de los beneficiarios del programa Oportunidades de acuerdo a vivienda, ocupación e ingresos para verificar su selección de acuerdo a las reglas de operación del Programa.
- Analizar y comparar los impactos del Programa en salud, educación y alimentación de las familias beneficiarias en las tres localidades.

- Conocer los tiempos de espera, formas en que se entregan las transferencias y demás trámites que deben realizar las familias de cada localidad para integrarse al programa.
- Conocer los usos que la gente hace de las transferencias en efectivo que recibe por parte del programa en las tres localidades

IV HIPOTESIS

4.1. Hipótesis general

- El programa oportunidades ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiarias gracias al apoyo económico que aporta a cada una de ellas.

4.2. Hipótesis específicas

- La selección de beneficiarios del programa se realiza de forma inadecuada por lo que familias que de verdad necesitan el apoyo económico no tienen acceso a él.
- La alimentación de las familias beneficiarias del Programa ha mejorado debido a la mayor disponibilidad y diversidad de alimentos para su dieta diaria.
- Las familias que se han integrado al programa “oportunidades” han mejorado su condición de salud ya que disponen de un servicio para la atención de enfermedades y participan en los talleres para autocuidado de la salud.
- Los hijos de familia en edad escolar asisten a la escuela gracias a las becas que les otorga el programa oportunidades.
- La entrega del recurso económico a las familias sufre retrasos de acuerdo a las condiciones de cada localidad y se ve afectada por los diversos trámites que implica integrarse al programa.
- Las familias beneficiarias no utilizan los recursos económicos que reciben por parte del programa en los rubros a los que debería destinarse.

V MARCO TEORÍCO

5.1. Evolución de la pobreza en México

En el año de 2006 se crea en México CONEVAL como una institución responsable de medir la pobreza y evaluar los Programas y la Política de Desarrollo Social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas.

De acuerdo a la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, CONEVAL (2010) la medición de la pobreza en nuestro país durante algunos años, fue desarrollada desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utilizaba al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. A pesar de la evidente utilidad de esta metodología de medición de la pobreza, actualmente el CONEVAL utiliza una metodología multidimensional considerando los siguientes aspectos:

- Ingreso corriente per cápita
- Rezago educativo promedio en el hogar
- Acceso a servicios de salud
- Acceso a seguridad social
- Calidad y espacios de la vivienda
- Acceso a servicios básicos en la vivienda
- Acceso a la alimentación
- Grado de cohesión social.

Una vez definidas las dimensiones para la medición de la pobreza, el CONEVAL clasifica la pobreza en tres tipos:

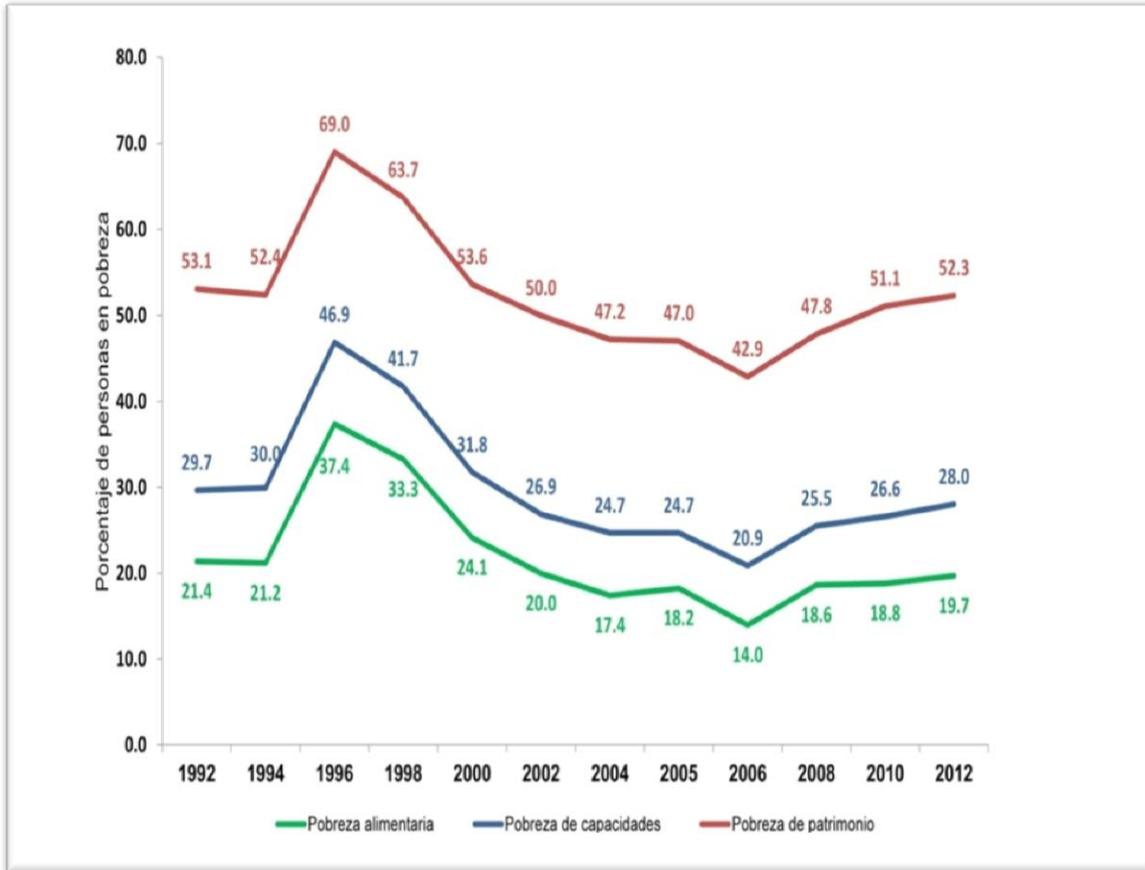
- **Pobreza alimentaria:** Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

- **Pobreza de capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- **Pobreza de patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

De acuerdo a la clasificación de la pobreza, el CONEVAL presentó la evolución de la pobreza en México para el periodo 1992-2012. Las variaciones de la Figura 1 están relacionadas con el comportamiento de las distintas variables macroeconómicas.

En México destacan dos eventos que han tenido un efecto significativo en la evolución de la pobreza: la crisis económica de 1994 a 1996 y la crisis económica iniciada en 2007 caracterizada por un aumento acelerado en el precio de los alimentos, una disminución de la actividad económica y los crecientes niveles de desempleo (CONEVAL, 2010).

Figura 1. Número de persona en pobreza durante el periodo 1992-2012.



Fuente: CONEVAL, 2013.

La pobreza afecta de manera diferente a los distintos grupos sociales en el país, siendo los hablantes de lengua indígena uno de los grupos con mayor vulnerabilidad y rezago en el país. La desigual distribución del ingreso y el acceso a oportunidades ha hecho que las carencias sean extremas, además de la falta de ingresos, las personas y los hogares concentran los mayores índices de desnutrición, enfermedades, analfabetismo y abandono escolar, afectando mayoritariamente a las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Durante los últimos años, la población en situación de pobreza en México se ha venido incrementando pasando de 48.8 millones de personas en 2008 a 52 millones de pobres con 11.7 millones en condición de pobreza extrema para 2010

según datos del CONEVAL. Durante estos años el ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las áreas urbanas y también se registró un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación. Los datos anteriores permiten dimensionar la magnitud de los desafíos que enfrenta el Estado para erradicar la pobreza en las regiones y los grupos sociales más desfavorecidos y rezagados.

En el años 2012 el número de personas en situación de pobreza en nuestro país fue de 53.3 millones de personas, cifra marcada por un aumento en relación al año 2010, ya que en este año el número de personas en situación de pobreza era de 52.8 millones

La pobreza está asociada a las condiciones que impiden e imposibilitan la satisfacción de las necesidades básicas y la plena integración social de las personas. Desde esta perspectiva, la línea de pobreza se representa por el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados como indispensables.

De acuerdo a la metodología para la medición multidimensional de la pobreza la línea de pobreza se compara con el ingreso de las familias para determinar cuales se encuentran en condición de pobreza. La población que no posee un nivel de ingreso suficiente para adquirir una canasta determinada de bienes y servicios, se encuentra en situación de desventaja social y es considerada una persona en situación de pobreza por ingresos. El CONEVAL publica la composición y valor de la canasta alimentaria rural y urbana por persona al mes, está conformada como se muestra en el Cuadro 1.

Una familia del medio rural deberá disponer de un ingreso per cápita mensual de \$840.08 para tener acceso a la canasta alimentaria (valorada a precios corrientes de Septiembre de 2013). Si la familia no alcanza a cubrir el costo de dicha canasta, será considerada como una familia en situación de pobreza por ingresos.

Cuadro 1. Canasta Alimentaria Rural a precios de septiembre de 2013.

Grupo	Nombre	Consumo (grxdía)	Precio x kg/L	Costo diario	Costo Mensual
		1,354.3		\$ 28.00	\$840.08
Maíz	Maíz en grano	70.2	5.2	\$ 0.36	\$ 10.85
	Tortilla de maíz	217.9	13.5	\$ 2.93	\$ 87.95
Trigo	Pasta para sopa	7.8	25.8	\$ 0.20	\$ 6.06
	Galletas dulces	3.1	44.7	\$ 0.14	\$ 4.15
	Pan blanco	11.2	26.8	\$ 0.30	\$ 9.03
	Pan de dulce	18.0	38.1	\$ 0.69	\$ 20.61
Arroz	Arroz en grano	14.0	14.6	\$ 0.20	\$ 6.13
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	18.5	89.0	\$ 1.65	\$ 49.43
	Cocido o retazo con hueso	14.8	63.2	\$ 0.94	\$ 28.09
	Molida	13.6	77.4	\$ 1.05	\$ 31.62
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso	27.9	49.9	\$ 1.39	\$ 41.78
	Pollo entero o en piezas	32.5	48.4	\$ 1.57	\$ 47.14
Pescados frescos	Pescado entero	6.3	39.4	\$ 0.25	\$ 7.42
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	119.0	13.6	\$ 1.62	\$ 48.57
	Leche bronca	37.0	7.3	\$ 0.27	\$ 8.12
Quesos	Fresco	5.0	63.9	\$ 0.32	\$ 9.54
Huevos	De gallina	29.6	33.6	\$ 0.99	\$ 29.84
Aceites	Aceite vegetal	17.6	24.3	\$ 0.43	\$ 12.81
Tubérculos crudos o frescos	Papa	32.7	13.2	\$ 0.43	\$ 12.93
Verduras y legumbres frescas	Cebolla	39.4	17.6	\$ 0.69	\$ 20.79
	Chile*	10.5	28.3	\$ 0.30	\$ 8.92
	Jitomate	67.1	19.3	\$ 1.30	\$ 38.91
Leguminosas	Frijol	63.7	20.9	\$ 1.33	\$ 39.96
Frutas frescas	Limón	22.4	13.7	\$ 0.31	\$ 9.19
	Manzana y perón	25.8	18.9	\$ 0.49	\$ 14.62
	Naranja	24.8	7.6	\$ 0.19	\$ 5.68
	Plátano tabasco	32.5	9.4	\$ 0.31	\$ 9.17
Azúcar y mieles	Azúcar	20.0	12.6	\$ 0.25	\$ 7.52
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	3.5	64.7	\$ 0.22	\$ 6.72
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada	241.8	1.1	\$ 0.26	\$ 7.75
	Refrescos de cola y de sabores	106.2	10.4	\$ 1.10	\$ 32.97
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar		1.4	\$ 4.61	\$ 138.36
	Otros alimentos preparados		1.4	\$ 0.92	\$ 27.47
*Precio promedio chiles jalapeño, poblano, serrano y otros chiles					

Fuente: CONEVAL, 2013

Cuadro 2. Canasta Alimentaria Urbana a precios de septiembre de 2013.

Grupo	Nombre	Consumo (grxdía)	Precio x kg/L	Costo diario	Costo mensual
		1,592.5		\$39.56	\$1,186.68
Maíz	Tortilla de maíz	155.4	13.7	\$ 2.12	\$ 63.68
Trigo	Pasta para sopa	5.6	25.9	\$ 0.15	\$ 4.39
	Pan blanco	26.0	28.6	\$ 0.74	\$ 22.31
	Pan de dulce	34.1	48.1	\$ 1.64	\$ 49.26
	Pan para sándwich, hamburguesas,	5.6	42.7	\$ 0.24	\$ 7.14
Arroz	Arroz en grano	9.2	16.4	\$ 0.15	\$ 4.54
Otros cereales	Cereal de maíz, de trigo, de arroz, de avena	3.6	53.0	\$ 0.19	\$ 5.76
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna Molida	21.1	94.0	\$ 1.98	\$ 59.46
		13.9	81.7	\$ 1.14	\$ 34.07
Carne de cerdo	Costilla y chuleta	20.3	73.3	\$1.49	\$ 44.61
Carnes procesadas	Chorizo y longaniza	3.1	71.9	\$ 0.22	\$ 6.75
	Jamón	4.1	69.1	\$ 0.28	\$ 8.51
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso	15.8	52.1	\$ 0.82	\$ 24.61
	Pierna, muslo y pechuga sin hueso	4.5	72.1	\$ 0.33	\$ 9.82
	Pollo entero o en piezas	17.1	47.4	\$ 0.81	\$ 24.28
Pescados frescos	Pescado entero	3.4	51.1	\$ 0.17	\$ 5.23
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	203.8	13.3	\$ 2.71	\$ 81.25
Quesos	Fresco	4.8	63.9	\$ 0.31	\$ 9.28
Otros derivados de la leche	Yogur	6.7	29.4	\$ 0.20	\$ 5.87
Huevos	De gallina	33.4	31.1	\$ 1.04	\$ 31.17
Aceites	Aceite vegetal	10.9	24.4	\$ 0.27	\$ 7.98
Tubérculos crudos o frescos	Papa	44.6	12.9	\$ 0.58	\$ 17.27
Verduras y legumbres frescas	Cebolla	42.3	17.0	\$ 0.72	\$ 21.62
	Chile*	10.2	27.9	\$ 0.28	\$ 8.51
	Jitomate	63.0	19.2	\$ 1.21	\$ 36.37
Leguminosas	Frijol	50.6	23.4	\$1.18	\$ 35.50
Frutas frescas	Limón	26.0	12.5	\$ 0.32	\$ 9.71
	Manzana y perón	29.9	21.7	\$ 0.65	\$ 19.41
	Naranja	28.6	7.5	\$ 0.22	\$ 6.46
	Plátano tabasco	34.7	9.7	\$ 0.34	\$ 10.11
Azúcar y mieles	Azúcar	15.1	12.9	\$ 0.19	\$ 5.81
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	8.7	73.2	\$ 0.63	\$ 19.01
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada	411.5	1.3	\$ 0.52	\$ 15.53
	Jugos y néctares envasados	56.1	15.5	\$ 0.87	\$ 26.03
	Refrescos de cola y de sabores	169.0	9.6	\$ 1.63	\$ 48.88
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar		1.4	\$ 11.10	\$ 332.90
	Otros alimentos preparados		1.4	\$ 2.12	\$ 63.59

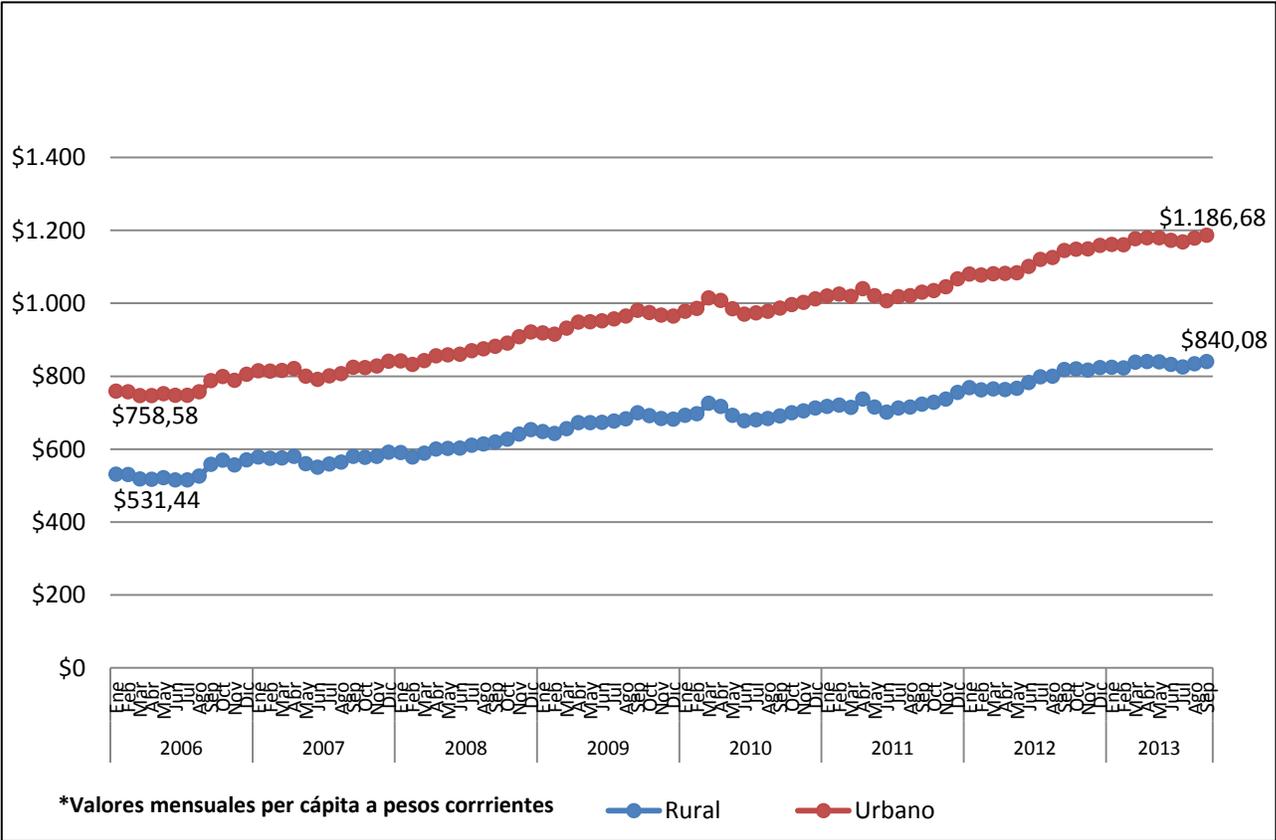
*Precio promedio chiles jalapeño, poblano, serrano y otros chiles

Fuente: CONEVAL, 2013.

En el caso del valor de la canasta alimentaria para la población urbana, el ingreso per cápita mensual del que debe disponer la familia es de \$1186.68 valorado a precios corrientes de septiembre de 2013 (Cuadro 2). Una familia que no dispone de este ingreso, será considerada en situación de pobreza por ingresos.

El incremento en el precio de los alimentos ha llevado a que el valor de la canasta alimentaria se incremente al paso de los años. En el año 2006, las familias rurales debían disponer de \$ 531.44 y de \$758.58 las urbanas para tener acceso a la canasta alimentaria, sin embargo, para septiembre de 2013 se debería disponer de \$840.08 y \$1,186.68 para el acceso a la canasta alimentaria de las familias rurales y urbanas respectivamente (Figura 2).

Figura 2. Evolución mensual del valor de la canasta alimentaria rural y urbana.

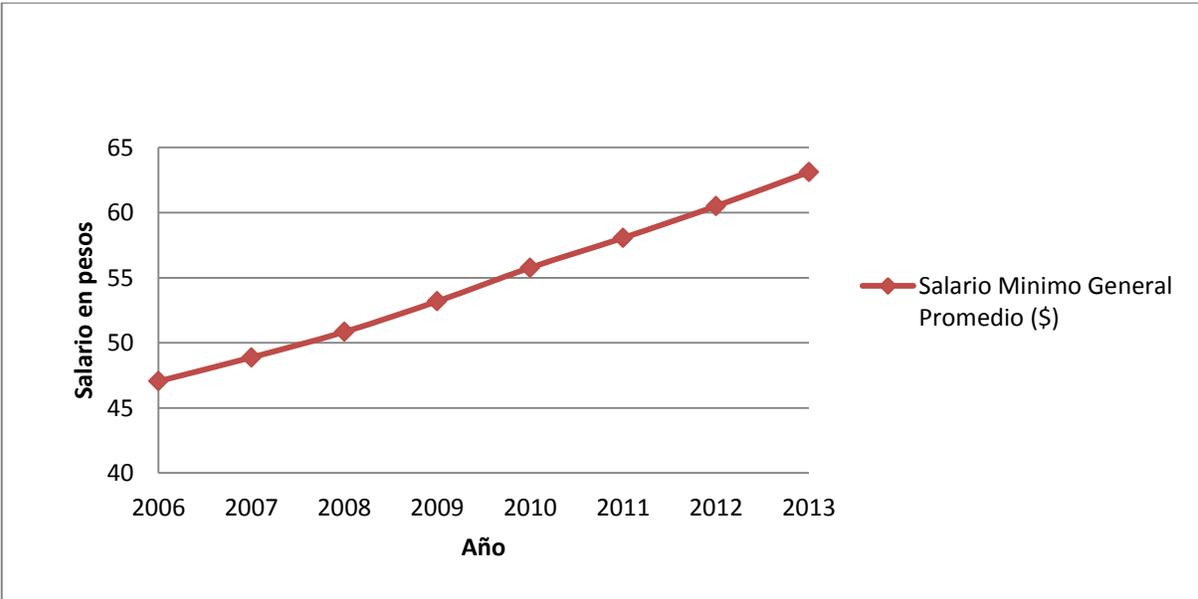


Fuente: CONEVAL, 2013

El porcentaje de incremento en el valor de la canasta alimentaria del periodo de enero de 2006 a septiembre de 2013 fue del 56.43% en el medio rural y de 58.08% en el urbano. Lo anterior indica que para que las personas pudieran seguir teniendo acceso a la canasta alimentaria debieron incrementar sus ingresos en la misma proporción.

La Figura 3 muestra la evolución del salario mínimo general promedio durante periodo 2006-2013. El incremento fue del 34.15%, considerando como base el año 2006.

Figura 3. Evolución anual del salario mínimo general promedio (\$).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI).

Debido a que el incremento del costo de la canasta alimentaria es mayor al crecimiento del salario mínimo general, muchas familias van quedando debajo de la línea de bienestar mínimo y entran dentro de la población considerada en pobreza de ingresos.

5.2. Pobreza a nivel estatal y municipal

El CONEVAL da a conocer los resultados de la medición de pobreza a nivel estatal y municipal para el año 2012, a su vez, realiza una comparación con los resultados obtenidos en 2010. En el Cuadro 3 se muestra la evolución de la pobreza en las entidades federativas entre 2010 y 2012.

Cuadro 3. Población en situación de pobreza por entidad federativa 2010-2012.

Entidad federativa	Miles de personas		Entidad federativa	Miles de personas	
	2010	2012		2010	2012
Aguascalientes	456.8	467.6	Morelos	782.2	843.5
Baja California	1,019.8	1,010.1	Nayarit	461.2	553.5
Baja California Sur	203.0	211.3	Nuevo León	994.4	1,132.9
Campeche	425.3	387.9	Oaxaca	2,596.3	2,434.6
Coahuila	775.9	799.3	Puebla	3,616.3	3,878.1
Colima	230.3	237.2	Querétaro	767.0	707.4
Chiapas	3,866.3	3,782.3	Quintana Roo	471.7	563.3
Chihuahua	1,371.6	1,272.7	San Luis Potosí	1,375.3	1,354.2
Distrito Federal	2,537.2	2,565.3	Sinaloa	1,048.6	1,055.6
Durango	864.2	858.7	Sonora	905.2	821.3
Guanajuato	2,703.7	2,525.8	Tabasco	1,291.6	1,149.4
Guerrero	2,330.0	2,442.9	Tamaulipas	1,301.7	1,315.6
Hidalgo	1,477.1	1,465.9	Tlaxcala	719.0	711.9
Jalisco	2,766.7	3,051.0	Veracruz	4,448.0	4,141.8
México	6,712.0	7,328.7	Yucatán	958.5	996.9
Michoacán	2,424.8	2,447.7	Zacatecas	911.5	835.5
			Estados Unidos Mexicanos	52,813.0	53,349.9

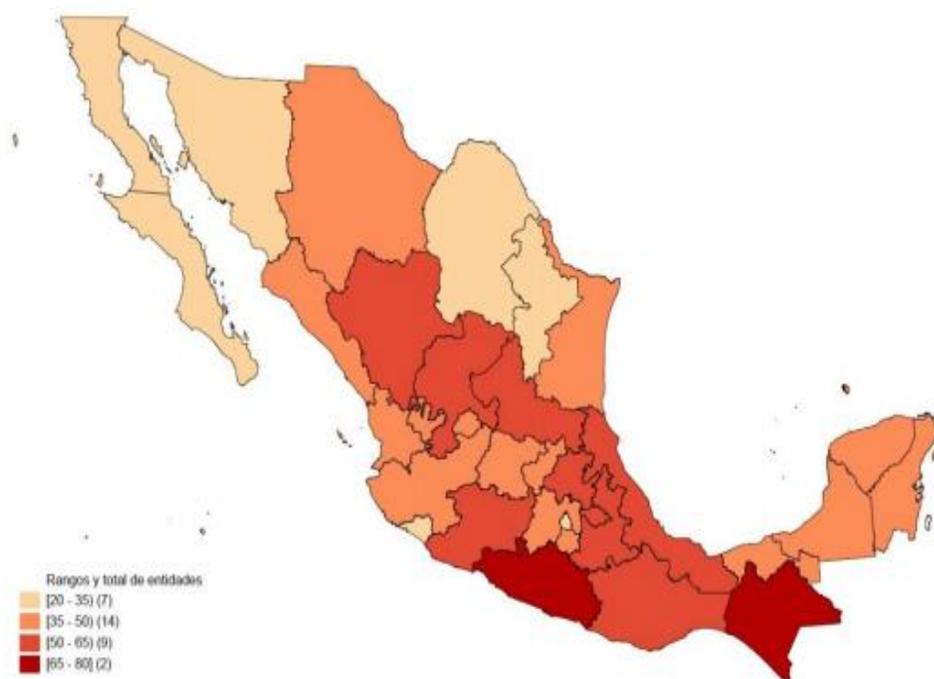
Fuente: CONEVAL, 2013

Los estados donde se incrementó el número de personas en situación de pobreza son: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán. El número de personas en situación de pobreza pasó de 52,813 a 53,349.9 miles de personas.

De acuerdo a los resultados obtenidos por CONEVAL, durante el periodo de 2010 a 2012, los estado de Oaxaca y Chiapas disminuyeron el número de personas en situación de pobreza, sin embargo el estado de Chiapas junto al estado de Guerrero, sigue siendo uno de los dos estados que poseen a la mayoría de su

población en situación de pobreza, ubicándose en un rango del 65 al 80 % de su población (Figura 4).

Figura 4. Porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa 2012.



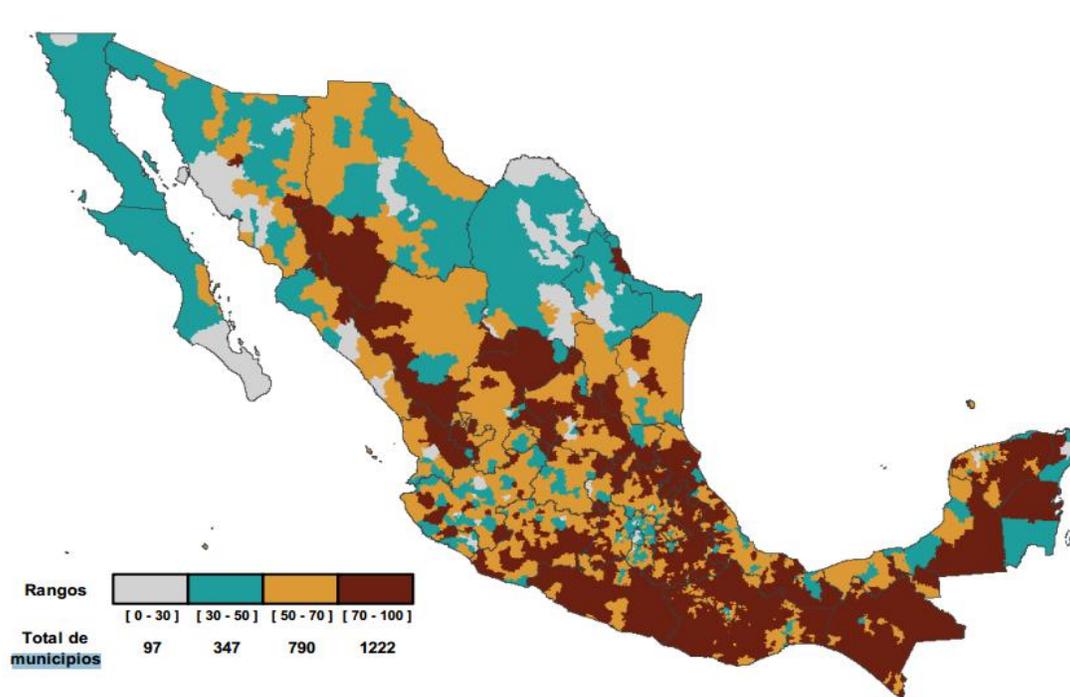
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2012.

El CONEVAL también es la institución encargada de presentar la medición de la pobreza a nivel municipal para los 2,456 municipios del país de acuerdo a las dimensiones económicas y sociales que señala la Ley General de Desarrollo Social (LGDS): ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Las entidades federativas que concentran a los municipios con mayor porcentaje de su población en pobreza son: Oaxaca (5 municipios), Chiapas (9 municipios) y Veracruz (1 municipio) (CONEVAL₁, 2012).

En el año 2010 los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza fueron: San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan

Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4) (CONEVAL₁, 2012).

Figura 5. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio.
México, 2010.



Fuente: CONEVAL, 2011

Ante el aumento de la pobreza en el país, cada uno de los gobiernos en turno se ha encargado de implementar programas de asistencia social para revertir la situación, sin embargo no se ha logrado abatir el número de personas en situación de pobreza pese a los miles de millones de pesos invertidos en los programas sociales.

Al paso de los sexenios se han implementado diversidad de programas de asistencia social: solidaridad, adultos mayores, PROCAMPO, seguro popular, progresa y oportunidades. Transcurren y terminan los sexenios y la pobreza

apenas y se mueve como lo menciona Carlos Acuña y Rafael Cabrera en su artículo publicado en agosto de 2013 “México se refunde en la pobreza: 11 claves para entender por qué. También mencionan que durante los últimos 20 años se han invertido miles de millones de pesos en el combate a la pobreza que ni los especialistas saben cuantificar.

5.3. Programas de asistencia social y política de desarrollo en México

En América Latina y el Caribe los programas sociales tienen una larga historia en la que aparecen como intervenciones en distintos ámbitos destinadas a potenciar el capital humano, cuyo propósito final es ofrecer oportunidades productivas y actuar sobre el entorno familiar y comunitario recurriendo para ello a diversos mecanismos (CEPAL, 2006).

Un programa de asistencia social es entendido como el conjunto de acciones implementadas con el objetivo de ayudar a las personas, familias y comunidades que se encuentran en desventaja social para contribuir a mejorar sus condiciones de vida.

Los programas de asistencia social tienen diferentes enfoques, existen programas que son totalmente asistencialistas, los que impulsan el desarrollo productivo, los que promueven la construcción de infraestructura, los que capacitan, los de vivienda, los de abasto entre muchos otros (Cordera y Cabrera, 2007).

De acuerdo a los autores mencionados en el párrafo anterior los programas de asistencia social se clasifican de la siguiente forma:

- Programas asistenciales: son aquellos que entregan apoyos ya sea en términos monetarios o en especie, que no solicitan nada a cambio por parte de sus beneficiarios y que sirven para paliar una situación de gran apremio, pero que no impactan en las causas generales de la pobreza.

- Programas de subsidio con corresponsabilidad: son aquellos que entregan apoyos a los beneficiarios y éstos participan con acciones que coadyuvan a tratar de dar solución a sus demandas más prioritarias. Para poder financiar otros proyectos que definirán los propios beneficiarios.
- Programa de subsidio con corresponsabilidad y recuperación: se trata de programas que otorgan apoyos monetarios para impulsar proyectos productivos y cuya corresponsabilidad es que se recupere el apoyo
- Programas de acompañamiento financiero con corresponsabilidad: apoyan acciones que realizan las organizaciones sociales de la sociedad civil, donde éstas ponen una parte de los recursos monetarios y el Estado la otra, además de que existe un alto sentido de corresponsabilidad de todos los actores sociales.

La política social es una parte imprescindible del actuar gubernamental; sin una política social resulta imposible avanzar en el desarrollo, entendido éste no sólo en términos económicos, sino en el sentido más amplio del término. En países como el nuestro, la necesidad de una política social es más que evidente. No cualquier política social es idónea para enfrentar y, a la larga, resolver el problema de la pobreza (Trejo et al., 1993).

Todos los gobiernos traen consigo algún tipo de política social, independientemente de las preferencias y tendencias ideológicas o políticas de la mayoría de su población. No todas esas políticas, sin embargo, logran sus objetivos. Como se ha visto, muchas veces los propósitos del legislador se traducen en beneficios para quienes no los requieren y, en cambio, los beneficios nunca llegan a las capas más pobres (Trejo et al., 1993)

A través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) cada gobierno diseña sus propias estrategias de desarrollo. Para la Ley General de Desarrollo Social, la política nacional en materia de desarrollo social, debe incluir cuando menos las siguientes vertientes

- Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.
- Seguridad social y programas asistenciales.
- Desarrollo regional.
- Infraestructura social básica.
- Fomento del sector social de la economía.

En México cada gobierno ha implementado su propia política de desarrollo para las clases más desfavorecidas mediante la puesta en marcha de diversos programas de asistencia social.

5.4. Los programas de asistencia social contra la pobreza en México

En los últimos treinta años el combate a la pobreza ha tenido un papel importante para el sector público federal. La intervención federal se distinguió en tres etapas: la primera durante la época de los setenta y principios de los ochenta donde las acciones emprendidas tuvieron como propósito común reorientar una parte importante de los recursos públicos hacia los habitantes del campo siguiendo una política de desarrollo rural. En esta etapa surgieron el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural de 1970 a 1982 (PIDER), el programa de salud asistencial rural del IMSS en 1973 y la Coordinación General del Plan Nacional de zonas Marginadas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) de 1973 a 1986 (Barajas, 2002).

En la segunda etapa que abarca desde 1982 a 1994 se instrumentaron los programas de desarrollo regional del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1994). En esta etapa se tenía como marco, el cambio en modelo de desarrollo y el repliegue del Estado en cuanto a responsabilidades con el bienestar social general (Barajas, 2002). Se distinguió por adoptar una concepción de desarrollo social basada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar. Durante esta etapa se eliminaron la mayoría

de los subsidios generalizados que se habían utilizado en apoyo de la producción y el consumo de alimentos básicos. Teniendo como marco el cambio en el modelo de desarrollo, se presenta el programa PRONASOL como el primero de combate a la pobreza (Barajas, 2002).

La tercera etapa abarca de 1995 al sexenio actual, en esta etapa se está configurando un patrón de política social propio del modelo neoliberal, cuyo elemento central es el programa PROGRESA. Este programa ya no focaliza su población objetivo a partir de las demandas de los beneficiarios potenciales, sino a través de un padrón de familias que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza en el sector rural.

Las iniciativas de combate a la pobreza instrumentadas en los gobiernos de Salinas y Zedillo se focalizaron en transferencias directas, al ingreso y a la producción; la provisión de servicios sociales; la construcción de infraestructura urbana; mejoramiento de las viviendas y el uso de subsidios orientados a un grupo reducido de alimentos (leche y tortilla).

Las tres etapas desarrollaron diferentes programas de asistencia social, cada uno con sus propias estrategias y acciones. Se debe analizar cada uno de ellos para entender cuales han sido sus éxitos y fracasos, así como su contribución al desarrollo de las poblaciones más desfavorecidas en México.

5.4.1. Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (1970-1982)

Referente al desarrollo del programa PIDER, Gabriela Barajas lo describe en su artículo Política y administración pública en México: una relación desde donde Pensar los Programas y las Agencias Públicas Encargadas de la Atención a la Pobreza, 1970-1982. El programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) surge en 1973 como un proyecto de desarrollo rural financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo, fue el primer programa que coordinó la acción de las dependencias

federales para apoyar con proyectos productivos a las comunidades rurales marginadas.

Los objetivos del programa estaban vinculados a la generación de empleos, donde lo importante era crear fuentes permanentes de trabajo que retuvieran a los campesinos en sus lugares de origen, además de realizar obras de infraestructura y servicio.

La unidad de acción del PIDER era en comunidades de 300 a 3000 habitantes en donde se buscaba:

- Dotar a los pueblos rurales y aprovechar las obras y servicios necesarios para su desarrollo y aprovechar racionalmente los recursos naturales disponibles
- Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población a su lugar de origen
- Elevar la producción y productividad del producto del hombre ocupado
- Facilitar a los habitantes rurales del acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.
- Contribuir a la distribución más equitativa del producto social

Las líneas estratégicas del programa eran las siguientes:

- Dar la mayor prioridad a los proyectos productivos, complementándolos con otros proyectos y servicios que sirvieran a la producción y el beneficio social
- Operar por micro regiones, integradas por municipios completos, donde se elaborarían programas de mediano plazo para 4 años que sirvieran de marco de referencia a la programación anual.
- La célula de acción sería la comunidad rural, etapa donde se dio prioridad a las de rango de 300 a 3000 habitantes.

- Inicialmente se consideró innecesaria la aportación de las comunidades, lo cual se cambió posteriormente para que fuera una condición para la construcción de obras.
- Apoyar la operación del programa con una mayor desconcentración de funciones de las dependencias federales de sus oficinas centrales a las estatales.

Dentro de los principales problemas que presentó el PIDER se encuentran los siguientes: las dependencias oficiales lo identificaban como una fuente de ingresos adicionales, las autoridades locales presionaban para que los recursos se canalizaran a lugares donde existían problemas de orden político, los técnicos operativos carecían de la capacitación adecuada para impulsar los programas del PIDER, los diagnósticos no siempre eran acertados por la ausencia de consulta a las comunidades, el manejo centralizado del programa encarecía los costos financieros, no existía la coordinación adecuada entre las distintas dependencias oficiales que tenían que ver con la instrumentación del programa, las obras se retrasaban, quedaban inconclusas o pronto eran obsoletas por la falta de mantenimiento y los proyectos no siempre eran adecuados a las necesidades reales de las poblaciones (Moctezuma y Rosales, 1992).

Ante los problemas que enfrentaba el PIDER, se hicieron algunos cambios en el programa. El PIDER ahora se enfocaría a los programas productivos que tomaran en cuenta las opiniones de las propias comunidades y se avanzó en la descentralización del uso de recursos financieros.

A pesar de las modificaciones hechas al programa, el PIDER nunca logró una gran participación de las comunidades campesinas, ni estrechar la coordinación entre las distintas dependencias oficiales participantes en la instrumentación del programa. El PIDER comenzó a desintegrarse a medida que los recursos y responsabilidades se fueron delegando a las autoridades estatales. Los usos políticos del programa fueron favorecidos al descentralizarse y la escasez de recursos que trajo la crisis económica de los ochenta, terminaron con el

programa. El PIDER no puede considerarse similar al PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) pero si constituye su antecedente inmediato.

5.4.2. Coordinación General del Plan Nacional de zonas Marginadas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (1976-1983)

La Coordinación General del Plan Nacional de zonas Marginadas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) fue creada en enero de 1977 con el objetivo de articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional (Cordera y Cabrera, 2007).

Los objetivos centrales del programa fueron:

- Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados.
- Asegurar una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios.
- Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población.
- Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado.
- Fomentar el respeto a las formas de organización, de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo.

El sistema COPLAMAR creó una nueva modalidad de operación estableciendo convenios sectoriales interinstitucionales para ensamblar presupuestos, procedimientos programáticos y mecanismos institucionales, se establecieron convenios con el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS-COPLAMAR) para el

establecimiento de servicios de salud en el medio rural; con la Secretaría de Educación Pública (SEP-COPLAMAR) se estableció un sistema de casa escuela para niños de zonas marginadas; con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP-COPLAMAR) para el establecimiento de sistemas de agua potable y mejoramiento de caminos; con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (STPA-SARH-COPLAMAR) capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales; y con la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO-COPLAMAR) para el abasto en zonas marginadas (Barajas¹, 2002).

La labor del COPLAMAR era promover acciones complementarias en el campo, no se encargaba de realizar inversiones, elaborar programas ni ejecutarlos, ya que las instituciones competentes se encargaban de tales funciones. Hasta su desaparición en 1983, suscribió varios convenios de colaboración programática con diversas dependencias de la administración pública federal relacionados con el bienestar de las comunidades marginadas (Ruezga, 1992).

5.4.3. Sistema Alimentario Mexicano

El sistema Alimentario Mexicano (SAM) lo describe Rose J. Spalding en su publicación “El Sistema Alimentario Mexicano: ascenso y decadencia”. Este programa se da a conocer en marzo de 1980 ante la pérdida de autosuficiencia alimentaria en alimentos básicos tanto del sector agropecuario como del pesquero como consecuencia de la crisis agrícola. La población objetivo fueron los grupos que no alcanzaban los requerimientos mínimos normativos nutricionales.

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

enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas.

El SAM creó una serie de incentivos para incrementar la producción de alimentos básicos, elevando su precio de garantía, ya que la baja en la producción de maíz y frijol se debía a la expansión de los cultivos forrajeros, como el sorgo, por lo que se elevaron los precios de garantía de los alimentos básicos más que los forrajeros.

La empresa comercializadora del gobierno CONASUPO daría un giro a su papel en el campo, ya que hasta ese momento, se encargaba de contener el aumento en los precios de los alimentos básicos inundando el mercado con importaciones o reservas, cuando estos comenzaban a elevarse. La labor de CONASUPO, ahora sería estimular incrementos de precios, por lo que las ganancias de los productores se podían incrementar al cambiar al cultivo de un alimento básico y la tierra abandonada se dedicaría a producirlos.

El SAM además del incremento en los precios de garantía, reunía un conjunto de subsidios para incrementar la producción: accesos más fáciles a créditos del BANRURAL, menores tasas de interés, reducción del precio de fertilizantes e insecticidas, descuento en el precio de semillas mejoradas, reducción del costo del seguro para las cosechas y un sistema de riesgos compartido para algunos productores de básicos a quienes se les pedía garantizar un reembolso promedio si aceptaban emplear innovaciones tecnológicas. El SAM también comprendía programas para renovar obras de riego y preparar nuevas tierras para uso agrícola.

El SAM empezó a desgastarse en 1982, cuando sólo había transcurrido un año y medio de su operación. En este año, los precios de garantía de la CONASUPO para maíz y frijol e incrementaron sólo en un 35 y 32% respectivamente y la tasa de inflación se había disparado el 100%. La vuelta de CONASUPO a sus viejas

prácticas al ofrecer precios generalmente menores a los que prevalecían en el sector privado, es decir, ayudaba a enfriar los precios y a limitar las ganancias del productor.

El programa de crédito establecido por el SAM a través de BANRURAL comenzó a tener problemas, aún cuando el crédito asignado a los productores de maíz se incrementó a 120% de 1979 a 1981, tuvo una caída de su valor real de casi 50% entre 1981 y 1982. Otro problema que había que enfrentar fue la caída de los subsidios a los precios al consumidor, en el verano de 1982 el gobierno comenzó a elevar los precios, aumentando a más del doble el precio para los productos básicos como la tortilla.

A principios de 1983 y con la problemática descrita anteriormente, el SAM comenzaba su retirada con duras críticas al gobierno en turno por el fracaso del programa.

5.4.4. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

En diciembre de 1988 se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad como el instrumento más importante en materia de disminución de la pobreza en la administración de Carlos Salinas de Gortari. El objetivo del programa era abatir la pobreza de zonas indígenas y rurales; así como en la población de las zonas áridas y urbanas. El programa consideraba seis componentes básicos: alimentación, salud, educación, vivienda, proyectos productivos y empleo.

La población en la que se centraron las acciones del PRONASOL fueron las comunidades indígenas apartadas, campesinos que habitaban en zonas de baja producción agrícola y los asentamientos en la periferia de las ciudades debido a sus carencias de servicios básicos y las fuertes deficiencias en alimentación, educación, empleo, salud y vivienda.

El PRONASOL se constituyó a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP. De acuerdo a Mathus (2009) los programas llevados a cabo por el PRONASOL se clasificaron dentro de tres vertientes:

- Solidaridad para el bienestar social, dirigido a mejorar los niveles de vida de las poblaciones más necesitadas satisfaciendo sus necesidades básicas de servicios.
- Solidaridad para la producción, creando oportunidades de empleo y capacitación apoyándose en actividades agropecuarias, forestales, extractivas y microindustriales.
- Solidaridad para el desarrollo regional, orientado en la construcción de infraestructura básica de impacto regional, así como la realización de programas en regiones específicas del país, promoviendo el fortalecimiento del municipio y la descentralización de los programas.

El programa implementó la creación de un método de trabajo comunitario como componente central de los comités de solidaridad dando origen a un nuevo tipo de organización social institucionalizada como requisito para canalizar las demandas y otorgar créditos.

A pesar de la implementación de un nuevo método de trabajo, el principal problema al que se enfrentó el programa fue que nunca dejó de ser un programa presidencial y no estuvo acompañado de una institución que garantizara su permanencia.

Los recursos invertidos en el PRONASOL ascendieron a 52,000 millones de pesos durante seis años, según datos del último informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari. El gasto en desarrollo social del programa pasó del 6.3% del PIB en 1988 al 10.2% en 1994

Los recursos recibidos por los beneficiarios se veían como algo positivo, sin embargo a la larga estos recursos no permitían superar las deficiencias productivas como la falta de capital y tecnología atrasada. Los recursos del

PRONASOL no fueron suficientes para revertir la situación y además, esta se iba agravando conforme la economía de mercado se desarrollaba más plenamente y se iban eliminando los subsidios a los productos como maíz, leche y tortilla.

El programa representó sólo un remedio temporal para las demandas sociales ya que según los datos del CONEVAL, el sexenio de Salinas concluyó con 47 millones de pobres, es decir, el 52% de la población de 1994. Al iniciar su gobierno, en el país había 46.1 millones en pobreza alimentaria. (Montalvo, 2013).

5.4.5. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

Los esfuerzos realizados para mejorar las condiciones de vida de la población más necesitada que se habían realizado hasta antes de la crisis de la deuda, no habían sido suficientes para combatir las causas estructurales de la pobreza. La crisis financiera suscitada en ese mismo año, eliminó los resultados positivos que los anteriores programas de combate a la pobreza habían tenido. Tania Montalvo, menciona que después de la crisis económica de 1994, el número de pobres llegó a 63 millones para 1996, el 69% de la población se encontraba en situación de pobreza.

Después de 1995 fue diseñado un nuevo esquema con dos vertientes, donde por un lado, se tenía la asistencia social, salud, educación, capacitación laboral y vivienda y por otro lado, acciones orientadas al desarrollo de capacidades de las personas y familias mediante acciones conjuntas de alimentación, salud y educación, construcción de infraestructura social básica y creación de oportunidades de empleo e ingreso.

Con este nuevo esquema en agosto de 1997 se pone en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en sustitución al PRONASOL, uniendo los subsidios alimentarios y las acciones de salud y educación para asegurar la entrega de un paquete básico, poniendo énfasis en las mujeres y niños en condiciones de pobreza extrema.

El PROGRESA estaba dirigido a los habitantes de comunidades rurales, quienes eran integrados al programa después de someterse a pruebas económicas que permitieran medir su nivel de pobreza. El programa eliminó la entrega de subsidios y canastas de productos, más bien el dinero en efectivo era recibido por las madres de familia para apoyar la lucha contra la desigualdad de género.

El PROGRESA estuvo integrado por tres componentes simultáneos y complementarios. Por un lado otorgaba apoyos educativos para facilitar a los niños y jóvenes cursar la educación básica completa, contribuyendo a su asistencia regular a la escuela; por el otro lado, otorgaba atención médica básica a los miembros de la familia, promoviendo una mayor utilización de los servicios de salud mediante un enfoque preventivo y de difusión de información sobre la salud a través de pláticas; finalmente, otorgaba apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros más vulnerables de las familias.

En la primera etapa de ProgresA se incluyó a 170,000 familias y según el último informe de gobierno de Zedillo en septiembre del 2000 ya atendía a 2 millones 600,000 hogares, de los cuales, dos tercios eran de comunidades indígenas. (Montalvo, 2013)

5.4.5.1. Componente educativo

De acuerdo a las reglas de operación del programa PROGRESA, el componente educativo se integraba por apoyos de becas educativas y útiles escolares. Las becas educativas se asignaban a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias de ProgresA, menores de 18 años, que estuvieran inscritos, asistieran y que cursaran entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria.

Las becas correspondían a los diez meses del ciclo escolar. Su monto era creciente a medida que el grado que se cursa era más alto. Además, en el nivel de secundaria las becas para las mujeres eran ligeramente superiores a las de los hombres, con la finalidad de estimular una mayor asistencia escolar de las

mujeres. Esto se implementó como una medida para disminuir el abandono escolar de las niñas, ya que son ellas quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y más tempranamente que los hombres.

Las reglas de operación del programa establecían que para el componente de útiles escolares, los integrantes de las familias beneficiarias inscritos entre el tercer y sexto grado de primaria recibirían al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de dichos útiles (de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo). Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se otorgaba a todos los alumnos beneficiarios del Programa inscritos entre tercer y sexto grados de primaria un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares.

Los alumnos de familias beneficiarias menores de 18 años que estuvieran inscritos entre el primer y tercer grado de secundaria recibirían un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar.

5.4.5.2. Componente de salud

Las acciones de este componente abarcaban a todos los miembros de las familias beneficiarias, con especial cuidado en la población más vulnerable, como son las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, así como los niños menores de cinco años.

En el componente salud las reglas de operación establecieron cuatro estrategias específicas:

- Proporcionar de manera gratuita, el Paquete Básico de Servicios de Salud que incluía la entrega de medicamentos.
- Prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación mediante la vigilancia nutricional, la entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional.

- Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.
- Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional buscando que las unidades médicas contarán con el personal y el equipamiento, así como con los medicamentos y materiales suficientes y necesarios para dar respuesta, con una atención de calidad, a la demanda que genera el Programa

5.4.5.3. Componente de Alimentación

El Progresá otorgaba dos tipos de apoyos para mejorar la alimentación de las familias. Por un lado se otorgaban suplementos alimenticios a los integrantes de la familia que se encontraban en mayor riesgo de sufrir deterioro en su estado de nutrición, los niños menores de 5 años y mujeres embarazadas y en lactancia; por el otro lado se hacía entrega de un apoyo monetario para contribuir a mejorar la cantidad y diversidad de alimentos que consumían las familias.

El apoyo monetario que se otorgaba era el mismo para todo el país sin hacer diferenciación en ubicación, tamaño y composición de los hogares.

Ambas estrategias eran complementarias ya que para poder recibir el apoyo monetario, las familias debían completar visitas periódicas de cuidados de la salud y las madres de familia se comprometían a asistir a las sesiones de educación para la salud.

5.4.5.4. Resultados del programa

A pesar de que para algunos autores el Progresá sigue vigente en lo que actualmente se conoce como programa de desarrollo humano “Oportunidades”, en su artículo “Tres décadas de pobreza en México: 1970-2000” Jorge Verdeja López identifica los resultados que hasta ese momento se habían logrado con el desempeño del Progresá.

El componente educativo aportó un crecimiento en la inscripción a la educación primaria y secundaria de los niños más pobres en localidades atendidas por el Progresá. La tasa de inscripción se incrementó en un 2.2% para educación primaria y 4.9 % en el caso de educación secundaria.

La implementación del programa disminuyó en un 25% la participación de los niños entre 13 y 14 años en la fuerza laboral remunerada ya que a través de las becas otorgadas un porcentaje más alto de niños se dedicaron sólo a estudiar.

La asistencia de los centros de salud aumentó en un 26% de manera particular en los niños y las madres que eran el foco principal de atención para el componente de salud.

El apoyo monetario que recibían las familias incrementó en un 22% el ingreso promedio de los beneficiarios teniendo un impacto positivo en el consumo de alimentos, ropa y calzado.

5.5. Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES

De acuerdo a lo establecido en las reglas de operación del programa, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un programa del Ejecutivo Federal que forma parte de una política social integral para desarrollar acciones intersectoriales en educación, salud y la alimentación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema.

El Programa fue diseñado para contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y calidad de vida de las familias.

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

5.5.1. Origen del programa

Durante la administración de Vicente Fox se creó y puso en marcha el programa de Desarrollo Humano Oportunidades como una reforma al Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA que había sido creado en 1997.

En marzo de 2002 PROGRESA se convirtió en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ampliando su cobertura.

El programa Oportunidades retoma los principales objetivos de ProgresA y amplía su horizonte de atención a las familias que viven en condiciones de pobreza principalmente con dos acciones adicionales: la atención de las familias en condiciones de pobreza que habitan en las zonas urbanas y la ampliación de las becas educativas hacia los jóvenes que cursan la educación media superior.

(Orozco y Hubert, 2005)

5.5.2. Descripción del programa.

El programa Oportunidades está dirigido a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, al mejorar los niveles de educación, nutrición y salud de niños y adultos. Provee transferencias en efectivo, acompañadas a la asistencia de los niños a la escuela y de todos los miembros de la familia a diferentes tipos de atención básica y preventiva de salud.

El objetivo principal del programa de desarrollo humano oportunidades es impulsar y fortalecer las capacidades de las familias en situación de pobreza extrema, así como, contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

Los objetivos específicos del programa son:

- Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con la finalidad de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela y consecuentemente la terminación de dichos niveles educativos.
- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes.
- Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable: niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- Fomentar el compromiso con los objetivos del programa y la participación activa de todos los integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las responsabilidades asociadas a las intervenciones del programa.
- Potenciar los efectos del Programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno Federal

Los mecanismos utilizados por el programa para alcanzar los objetivos son:

- Becas educativas para facilitar y alentar las aspiraciones educativas de los niños y jóvenes promoviendo la inscripción y asistencia regular de los mismos.
- Cuidados de salud básicos para todos los miembros de la familia además de la reorientación de las personas y los servicios de salud para emprender acciones preventivas en el cuidado de la salud y mejoramiento de la alimentación.

- Transferencias en efectivo y entrega de suplementos alimenticios para mejorar la alimentación de las familias beneficiarias, particularmente los niños y mujeres.

5.5.3. Cobertura

El programa tendrá cobertura nacional en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación que permitan operar en forma integral los componentes del programa.

Actualmente el programa cuenta con un padrón activo de 5,586,580 familias, distribuidas en 104,885 localidades y 10 Delegaciones en las 32 entidades federativas de la República Mexicana; 61.0 por ciento de las familias se ubican en localidades rurales, 18.8 por ciento en localidades semiurbanas y el 20.2 por ciento en localidades urbanas. (SEDESOL, 2013)

Del universo de familias beneficiarias, se atiende a 5,787,854 becarios y a 30,342 adultos mayores. De las 5,586,580 familias atendidas, 1,475,431 corresponden a familias que habitan en localidades indígenas (SEDESOL, 2013).

5.5.4. Población objetivo y requisitos

La población objetivo del programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud. Las familias elegibles para ingresar al programa son aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), es decir las familias que aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podrían adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

El programa incorpora a las familias identificadas como elegibles aplicando las siguientes prioridades:

- Hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo y tenga integrantes menores de 22 años.
- Hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo y tengan mujeres en edad reproductiva.

El requisito de las familias para el ingreso, reingreso y la permanencia en el programa es proporcionar la información sobre sus características socioeconómicas y demográficas a través de una encuesta.

El proceso por el cuál se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas:

1. Selección de localidades: Se considera el total de localidades del país como el universo de atención, tomando como referencia el índice de rezago social establecido por CONEVAL, el índice de marginación establecido por CONAPO, así como la información estadística disponible a nivel de localidades, AGEB, colonias o manzanas generada por INEGI, SEDESOL u otras instituciones para priorizar la atención de aquellas localidades con hogares en condiciones de pobreza no cubiertos por el Programa. Se procede a levantar información socioeconómica de los hogares para identificar las familias elegibles, así como validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como la accesibilidad a los servicios de educación que permitan operar en forma integral los componentes del programa.
2. Focalización de familias: la Coordinación Nacional es responsable de la recolección, captura, procesamiento, resguardo y análisis de la información socioeconómica de las familias. Dicha información es necesaria para identificar a aquellas que cumplen con los criterios y requisitos de elegibilidad del programa. La información socioeconómica se recolecta a través de una encuesta homogénea a nivel nacional para

cada uno de los hogares dentro del contexto rural y urbano. En dicha encuesta se registrarán los datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas y demográficas de todos sus miembros. Esta información debe ser proporcionada por un informante con residencia habitual en el hogar, con al menos 15 años de edad y que conozca los datos de sus integrantes.

5.5.5. Características de los apoyos

5.5.5.1. Educación

En materia de educación el programa está orientado a apoyar la inscripción, asistencia y permanencia de los hijos de las familias beneficiarias en la educación primaria, secundaria y media superior.

La estrategia en educación es la entrega de becas educativas y apoyo para la adquisición de útiles escolares de los niños, niñas y jóvenes que pertenecen al programa. Para los jóvenes becarios de educación media superior, se otorga un incentivo monetario denominado “Jóvenes con Oportunidades”, este apoyo se otorga únicamente a los jóvenes que concluyan la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad, con la finalidad de que no abandonen la escuela y puedan concluir este nivel de estudios.

El Programa se encarga de otorgar becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del Programa, inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, y a jóvenes de hasta 22 años once meses, con necesidades educativas especiales inscritos en escuelas de educación especial.

En el caso de localidades menores de 2,500 habitantes, el Programa podrá otorgar becas educativas a menores de 18 años inscritos en primero y segundo

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

Las becas son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar, en educación básica de septiembre a junio y en educación media superior de septiembre a enero y de marzo a julio. Su monto se incrementa a medida que el grado que se cursa es más alto. En el primer informe trimestral 2013 del programa Oportunidades se presentaron los montos mensuales correspondientes a las becas educativas vigentes en el segundo trimestre de 2012.

Cuadro 4. Monto de las becas educativas para educación primaria

Monto Mensual de Apoyos Educativos Julio-Diciembre 2012	
Primaria	Hombres y Mujeres
Primero*	\$165.00
Segundo *	\$165.00
Tercero	\$165.00
Cuarto	\$195.00
Quinto	\$250.00
Sexto	\$330.00

Fuente: SEDESOL, 2013.

Los estudiantes de educación, secundaria, especial y media superior reciben un monto mensual mayor, como se muestra en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Monto de las becas educativas para secundaria, educación especial y media superior.

Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	\$480.00	\$510.00
Segundo	\$510.00	\$565.00
Tercero	\$535.00	\$620.00
CAM Laboral	Hombres	Mujeres
Primero	\$810.00	\$930.00
Segundo	\$870.00	\$995.00
Tercero	\$925.00	\$1,055.00
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
Primero	\$810.00	\$930.00
Segundo	\$870.00	\$995.00
Tercero	\$925.00	\$1,055.00

Fuente: SEDESOL, 2013.

El apoyo para la adquisición de útiles escolares se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Monto de apoyo para la adquisición de útiles escolares.

Monto de Apoyo de Útiles Escolares Ciclo Escolar 2012-2013		
	Adquisición de Útiles	Reposición de Útiles
Primaria	\$220.00	\$110.00
Secundaria	\$410.00	n/a
CAM Laboral	\$415.00	n/a
Educación Media Superior	\$415.00	n/a

Fuente: SEDESOL, 2013.

El monto del incentivo para los becarios que concluyan la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad, asciende a \$4,599.00 (cuatro mil quinientos noventa y nueve pesos 00/100 M.N.)

5.5.5.2. Salud

La primera estrategia en materia de salud consiste en proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, el cual constituye un beneficio, con base en las Cartillas Nacionales de Salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona.

La atención a la salud se proporciona a los integrantes de la familia beneficiaria mediante las acciones del Paquete Básico Garantizado de Salud, estas acciones tienen un carácter principalmente preventivo, de promoción de la salud y de detección oportuna de enfermedades de mayor impacto en salud pública, e inclusive del cuidado de los aspectos curativos y de control de los principales padecimientos.

La segunda de las estrategias es promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la mala nutrición (desnutrición y obesidad) de los niños y niñas desde la etapa de gestación y de las mujeres

embarazadas y en lactancia, a través de la vigilancia y el seguimiento del estado de nutrición, así como de la entrega de suplementos alimenticios a niños y niñas menores de cinco años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y del control de los casos de desnutrición.

La tercera estrategia es 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.

5.5.5.3. Alimentación

El componente alimentario 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.

El monto de este apoyo, vigente al segundo semestre de 2012, asciende a \$315 mensuales. Debido a que las familias reciben los subsidios cada dos meses, se otorgan \$630 por familia beneficiaria cada bimestre.

EL programa también contiene adicionalmente un apoyo llamado “alimentación complementario cuyo propósito es compensar a las familias por el efecto en el alza de los precios de los alimentos. Para este caso se otorgan \$130 mensuales y de igual manera las familias lo reciben cada dos meses con un monto se \$260 por familia beneficiaria.

5.5.6. Derechos, corresponsabilidades y compromisos de las familias beneficiarias.

Las familias beneficiarias tienen derecho a recibir oportuna y gratuitamente los beneficios del Programa, así como decidir libremente la escuela a la que asistan

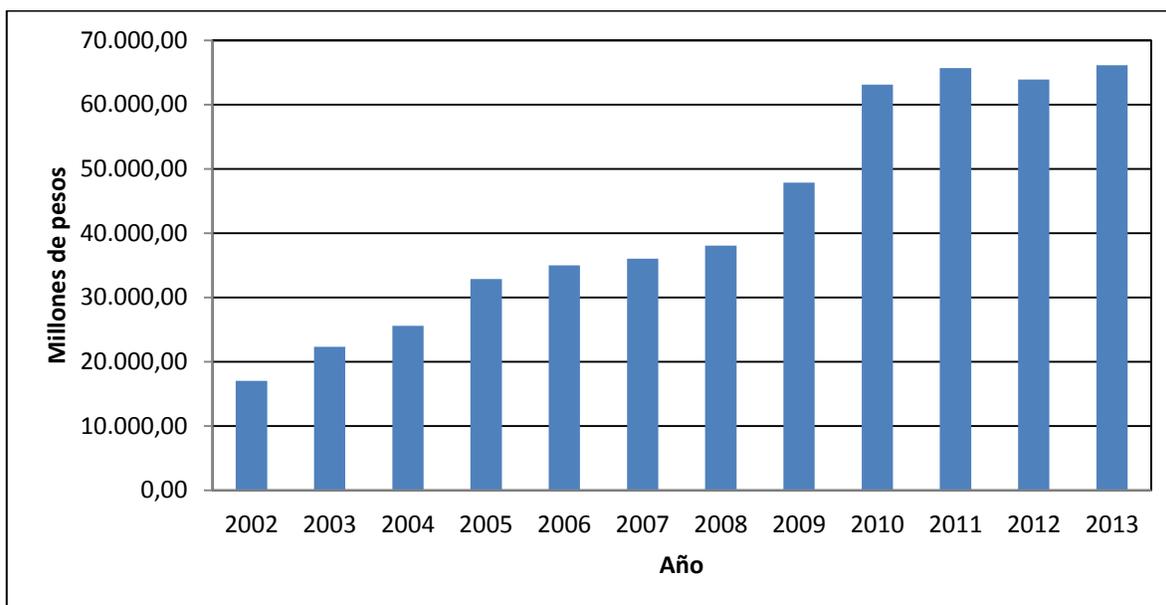
sus hijos. También tienen el derecho de recibir gratuitamente el paquete básico de salud y recibir gratuita y oportunamente los suplementos alimenticios.

Las corresponsabilidades de las familias implica la inscripción y asistencia de los niños a la escuela, registrarse en las unidades de salud correspondientes para que todos los integrantes de la familia beneficiaria puedan asistir a sus citas programadas en los servicios de salud, así como participar en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud, de acuerdo al modelo rural o urbano del componente de salud que reciba la familia, preferentemente por parte del integrante de la familia beneficiaria de 15 hasta 60 años de edad que sea citado. Las familias beneficiarias deben comprometerse a destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación y educación de los hijos.

5.5.7. Evolución del programa

El programa oportunidades ha tenido un crecimiento importante desde su inicio en 2002 al año en curso. El programa pasó de atender a 300 mil familias en sus inicios a 5, 586,580 familias beneficiarias actualmente en todo el país según el último dato reportado por SEDESOL. Los recursos asignados al Programa han presentando un crecimiento acelerado desde sus inicios en 2002 como una reforma al programa implementado anteriormente PROGRESA. Inicialmente se le asignó un presupuesto de 17,003.8 millones de pesos hasta llegar a 66,132.502 millones de pesos en 2013 (Figura 6), el programa ha incrementado aproximadamente 3.89 veces su presupuesto inicial.

Figura 6. Presupuesto asignado al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2013.



Fuente: Presupuesto de egresos de la federación, 2002-2013.

La justificación a este presupuesto creciente, es el número de familias que se van integrado al Programa cada año. Inicialmente se atendía a 300,000 familias y en 2013 se tiene un registro de 5,586,580 familias beneficiarias. El número de familias beneficiarias se ha incrementado 18.6 veces desde que inició el Programa.

5.6. Evaluación de los programas de asistencia social en México

El concepto de evaluación generalmente está asociado con inspecciones acerca de las cosas que se están haciendo mal, sin embargo este concepto debe ir más allá. La realidad es que la evaluación debería ser vista como un instrumento que sirve para medir, monitorear y seguir las actividades de un programa determinado.

Son dos los conceptos importantes que permiten definir una evaluación: medir y comparar. Una evaluación puede entenderse como una serie de actividades que permiten medir y hacer una apreciación de un objeto o situación para posteriormente comparar lo que se ha hecho con lo que se tenía planeado hacer.

En el caso de la evaluación orientada a los programas de asistencia social Freeman y Rossi citados por Bañón, la definen como la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para evaluar la conceptualización, diseño, implementación y utilidad de los programas de intervención social.

La importancia de evaluar los programas sociales en cualquiera de sus etapas, radica en que cada año se incrementa el monto de su presupuesto, y los resultados en términos absolutos del número de pobres, va en aumento. Se tiene la creencia que a mayor presupuesto en la Secretaría de Desarrollo, mayor es la reducción en el número de pobres, y la evidencia a través de los años, para México ha comprobado que no existe en lo absoluto una relación directa (Ruiz, 2008).

En México la ley general de desarrollo social en su artículo 72 establece, que la evaluación de la política de Desarrollo social, estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia. Tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente (Ruíz, 2008).

VI METODOLOGIA

6.1. Recopilación de la información

El propósito principal de la investigación es determinar la situación en la que se encuentran actualmente las familias beneficiarias del Programa Oportunidades y

determinar si el subsidio que reciben realmente se emplea en los rubros para los que está destinado.

En la presente investigación se utilizaron los métodos cuantitativo y cualitativo para la obtención de información en campo. A través de estos métodos se estableció comunicación directa con los sujetos que son objeto de estudio, particularmente, se entrevistó a las beneficiarias del programa en las tres localidades de estudio, ya que son ellas las encargadas de enviar a los hijos a la escuela, recibir los recursos económicos y asistir a los talleres de autocuidado de la salud que ofrece el programa.

Los datos se obtuvieron a partir de la encuesta ya que este método permite obtener información específica de una muestra mediante el uso de cuestionarios estructurados. La recopilación de información se realizó a través de un cuestionario con 72 preguntas que permitirán conocer la situación en la que se encuentran actualmente las familias beneficiarias del Programa.

6.2. Método de muestreo

El tipo de muestreo utilizado para la investigación fue el muestreo simple al azar, ya que, en este tipo de muestreo la selección de la muestra se hace de forma tal que todos los elementos de la población tienen igual probabilidad de formar parte de ella (Quintana, 1996).

El tamaño de muestra se calculó en base a la población inscrita en las listas de beneficiarios de SEDESOL durante el tercer bimestre de 2013. Hasta junio de 2013 se tenía una población de 73 beneficiarios en la localidad de Maravatío del Encinal, 77 en Plancarte y 39 en La Laja.

La muestra se calculó de una población total de 189 beneficiarios utilizando la fórmula para determinar el tamaño de muestra para una población finita (Triola,

2004). El nivel de precisión utilizado para esta investigación es del 90% y un error de estimación del 10%.

$$n = \frac{N Z_{\alpha/2}^2 S^2}{N - 1 d^2 + Z_{\alpha/2}^2 S^2}$$

Donde:

n= Tamaño de muestra

N= Tamaño de población

S= Desviación estándar de una muestra preliminar

d= Error absoluto máximo deseado

Z_{α/2}= Valor de tablas de “z” según el nivel de confianza

El tamaño de muestra (n) obtenido fue de 79.91, quedando finalmente en 77 beneficiarios a entrevistar, los cuales se distribuyeron proporcionalmente, como se muestra en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Distribución proporcional de la muestra.

Localidad	Número de beneficiarios	Porcentaje de población total	de la Cuestionarios
Maravatio del Encinal	73	38.62	30
La Laja	39	20.63	16
Plancarte	77	40.74	31
Total	189	100.00	77

6.3. Selección de la muestra

En dos de las localidades (Plancarte y La Laja), las vocales del Programa convocaron a una reunión a las personas beneficiarias. Una vez reunidas, se realizó la selección de personas completamente al azar.

En el caso de la localidad de Maravatío del Encinal, coincidió la visita con una de las reuniones que tienen las beneficiarias, de igual manera, se realizaron las entrevistas a las asistentes haciendo una selección completamente al azar.

6.4. Etapas de la evaluación

6.4.1. Revisión de información

Los documentos principales que se revisaron fueron las reglas de operación y la lista de beneficiarios del Programa. El primero con la finalidad de entender el funcionamiento del programa y el segundo para conocer el nombre de los beneficiarios, monto del subsidio y el tiempo que llevan registrados en el Programa.

La revisión de la lista de beneficiarios también se realizó con la finalidad de comparar el monto del subsidio que tienen registrado las familias para posteriormente cotejarla con la información proporcionada directamente de los beneficiarios.

6.4.2. Trabajo de campo

La fase de campo se llevó a cabo del 30 de septiembre al 8 de agosto de 2013, consistió en la recopilación de información directamente con los beneficiarios del Programa con la finalidad de conocer cual es la situación en la que se encuentran actualmente, así como los avances que ha tenido el Programa en salud, alimentación y educación que son los cuatro componentes principales del mismo. Esta fase de campo comprendió esencialmente la aplicación de cuestionarios estructurados a beneficiarios del Programa.

6.5. Diseño del cuestionario

El instrumento de colecta de información en campo fue un cuestionario estructurado con 72 preguntas con los siguientes apartados:

1. Información general de las familias.
2. Otros ingresos que reciben las familias.

3. Características de la vivienda de las familias.
4. El programa Oportunidades en las familias.
5. Trámites relacionados con el Programa.
6. Alimentación de las familias beneficiarias.
7. Perspectivas del Programa Oportunidades.
8. Beneficios recibidos de otros programas.

En el diseño del cuestionario se tuvo especial cuidado en que la mayor parte de las preguntas fueran cerradas para posteriormente hacer más fácil el manejo de los datos. El número de preguntas cerradas fue de 69 y únicamente quedaron 3 preguntas abiertas.

6.6. Codificación del cuestionario

Una de las formas más comunes para el manejo de información que ha sido obtenida a través de la aplicación de cuestionarios es la codificación de las preguntas, ya que, de esta forma se hace más eficiente el manejo de los datos obtenidos. La codificación se realizó clasificando las variables a obtener, estas pueden ser cualitativas y cuantitativas. También se incluyeron las preguntas abiertas que abarcan diversas respuestas por parte de los entrevistados. En el Cuadro 8 se observa la forma en que fueron clasificadas.

Cuadro 8. Codificación de las variables.

Código	Tipo
Y	Variables cualitativas: estas variables son de respuestas establecidas y se pueden calcular frecuencias, porcentajes, máximos, mínimos así como diversas gráficas.
X	Variables cuantitativas: son cifras de las que se pueden obtener estadísticas como: media, mediana, moda, desviación media y estándar, varianza, coeficiente de variación, además de análisis de correlación y covarianza.
A	Abiertas: estas preguntas son de respuesta libre ya que no es posible incluir todas las posibles respuestas.

6.7. Prueba piloto

Con la finalidad de ajustar el cuestionario se realizó una prueba piloto aplicando 3 cuestionarios en las localidades a investigar: La Laja, Maravatío del Encinal y Plancarte. Con esta actividad fue posible ajustar el cuestionario para posteriormente realizar su aplicación de manera rápida y con el menor número de errores posibles.

La prueba piloto también sirvió para realizar la presentación con la población de las comunidades y notificarles sobre el trabajo que se pretendía realizar ya que de esta forma se evitarían posibles problemas con los mismos habitantes.

6.8. Captura y procesamiento de datos

La captura de información se realizó en el programa EXCEL donde se creó una plantilla de acuerdo al diseño del cuestionario. Posteriormente los datos se procesaron en el programa Diseño y Análisis de Encuestas (DYANE), de esta forma, ambos programas se utilizaron de manera conjunta.

El programa DYANE es un programa informático para el diseño de encuestas y análisis de datos en investigación social y de mercados, permite llevar a cabo desde el diseño del cuestionario y la captura de datos hasta el análisis estadístico de estos (Santesmases, 2009).

El análisis estadístico comprende un conjunto de técnicas que van desde las más sencillas con una o dos variables, hasta las más sofisticadas, con múltiples variables. Para esta investigación se utilizaron estadísticas básicas como: número de casos, suma, máximo, mínimo, media aritmética, varianza y desviación estándar. El programa DYANE también permitió obtener gráficos e histogramas, tabulaciones cruzadas de variables y comparación de medias.

VII MARCO DE REFERENCIA

7.1. Características de la zona de estudio

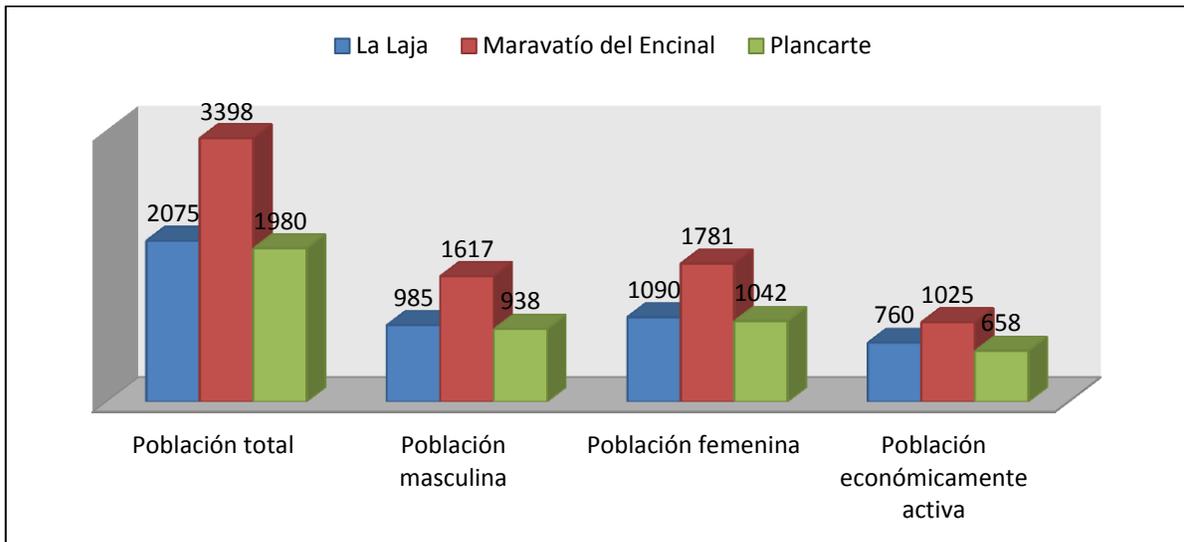
La zona de estudio comprende tres localidades de dos municipios del estado de Guanajuato. Las localidades de Plancarte y La Laja pertenecen al municipio de Celaya y la localidad de Maravatio del Encinal al municipio de Salvatierra.

Figura 7. Localización de la zona de estudio.



En la Figura 8 se describen las características de la población, siendo Maravatio del Encinal la que tiene mayor número de habitantes (3,398).

Figura 8. Número de habitantes por localidad.



Fuente: Censo de población, INEGI, 2010.

El número de viviendas es de 618, 502 y 1,292 para La Laja, Plancarte y Maravatío del Encinal con un promedio de ocupantes de 3.87, 3.8 y 4.61 habitantes por vivienda respectivamente.

De acuerdo a las estadísticas del año 2010 proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en ninguna de las localidades hay presencia de población hablante de lengua indígena.

La actividad económica principal de la población en las localidades de La Laja y Maravatío del Encinal es la agricultura y en la localidad de Plancarte es reportado como insuficientemente especificado del sector industria manufacturera pero registra como segunda actividad la agricultura. Bajo esta perspectiva, las tres localidades dependen en su mayor parte de la agricultura. (INEGI, 2010)

El abasto de alimentos en las localidades se muestra en el Cuadro 9. De acuerdo a los datos del censo 2010 del INEGI, en la localidad de Maravatío del Encinal manifestó no hay abasto de maíz o harina de maíz y la localidad de Plancarte no hay abasto de pescado fresco.

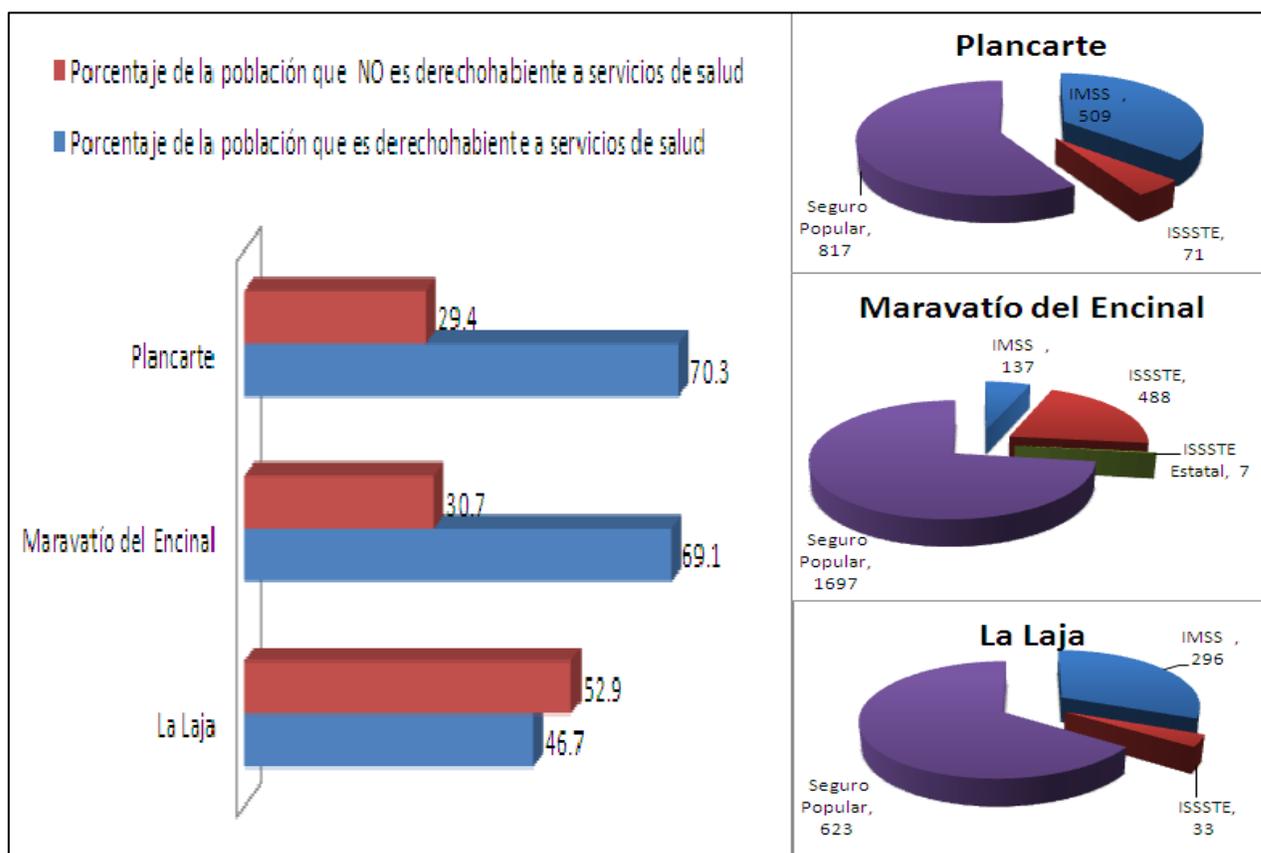
Cuadro 9. Abasto de alimentos en las localidades.

Localidad	Abasto de frijol	Abasto de maíz o harina de maíz	Abasto de arroz	Abasto de leche	Abasto de carne de res o puerco	Abasto de pollo	Abasto de pescado fresco
La Laja	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Maravatio del Encinal	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Plancarte	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO

Fuente: Censo de población y vivienda 2010.

Respecto a los servicios de salud, la mayoría de la población se encuentra afiliada al seguro popular como puede observarse en la Figura 9.

Figura 9. Servicios de salud de la población.



Fuente: censo de población y vivienda 2010.

El grado promedio de escolaridad de las localidades es de 6.64 para La Laja, 6.93 para Plancarte y 7.01 en Maravatío del Encinal. La población de 15 años y más analfabeta es de 146, 92 y 306 habitantes respectivamente. Las tres localidades cuentan con escuelas a nivel preescolar, primaria y secundaria, pero únicamente la localidad de Maravatío del Encinal cuenta con una escuela preparatoria o bachillerato.

7.2. Resultados de evaluaciones que se han hecho

Una vez implementado el Programa se han realizado diversas evaluaciones para determinar los avances que se han tenido y el grado en que se han cumplido los objetivos planteados inicialmente.

La Institución encargada de establecer las normas para realizar las evaluaciones externas de los programas sociales es el CONEVAL. Los evaluadores pueden ser personas físicas o morales con experiencia en la materia que reúnan requisitos de imparcialidad bajo la coordinación del CONEVAL o de las dependencias responsables de los programas.

Desde su origen, Oportunidades ha sido ampliamente evaluado de manera externa por expertos de diversas instituciones entre las que destacan el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), El Colegio de México (Colmex), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Iberoamericana (UIA), el Colegio de Sonora, la Escuela Nacional de Antropología e Historia (Sede Chihuahua), la Universidad de California en Berkeley, el University College London y la Universidad de Pennsylvania. (SEDESOL, 2010)

En el documento “Oportunidades, un programa de resultados” publicado por SEDESOL en 2010” se presentan los resultados obtenidos en las evaluaciones

mencionadas anteriormente. En el Cuadro 6 se presenta un resumen de los resultados publicados en el documento mencionado anteriormente.

7.2.1. Resultados de evaluaciones del Programa Oportunidades

7.2.1.1. Desarrollo Infantil

Reducción de problemas de comportamiento emocionales e incremento en el desarrollo del lenguaje en niños menores de tres años de edad.

7.2.1.2. Educación

- Impacto significativo en el logro escolar en el largo plazo (diez años) tanto en hombres como en mujeres (0.85 grados escolares para las mujeres y 0.65 grados para los hombres).
- El aprovechamiento en matemáticas de los becarios de Oportunidades crece en 10 puntos porcentuales, de 1998 a 2003.
- Se ubica el estudio como principal ocupación entre jóvenes de ambos sexos de 15 a 25 años de edad beneficiarios del Programa (Varones indígenas beneficiarios 26.6% en comparación con el 12.1% de los no beneficiarios; mujeres indígenas beneficiarias 28% en comparación con el 7.4% de las no beneficiarias y mujeres mestizas beneficiarias 32.7% en comparación con el 10.7% de las no beneficiarias).

7.2.1.3. Salud

Oportunidades tiene impactos favorables en la salud de las familias beneficiarias a través de las consultas preventivas periódicas y la capacitación en los talleres para el autocuidado de la salud. En los hogares, se han fomentado prácticas de saneamiento básico, y se genera una oportuna identificación de factores de riesgo y atención de infecciones gastrointestinales y respiratorias en la población infantil beneficiaria.

- Para el año 2007 la prevalencia de anemia en la población beneficiaria del Programa menor de dos años, se ha reducido en casi la mitad (35.8%), con

respecto a lo observado en el año 1999 (61%), y la prevalencia de talla baja ha disminuido en una tercera parte de lo observado hace 10 años (23.9% contra 35.0%), es decir, una baja de más de 11 puntos porcentuales.

- La prevalencia de sobrepeso y obesidad en mujeres es menor al promedio nacional en todos los estados de la muestra de evaluación, desde 40.4% en Guerrero a 61.1% en Querétaro, contra un promedio nacional de casi 70%.
- Los niños menores de dos años beneficiarios de Oportunidades presentan una morbilidad general menor, es decir, se enferman menos que los no beneficiarios (35.5% frente a 39.9%), lo cual se advierte en padecimientos y síntomas diversos (tos, fiebre o calentura, y diarreas).
- En el más reciente semestre reportado, a más del 80% de los pacientes, en todas las instituciones que brindan servicio a la población Oportunidades, se les practicó la determinación de glucosa en la sangre.

7.2.1.4. Salud reproductiva

El programa Oportunidades ha coadyuvado a la promoción de la salud sexual y reproductiva. Las becarias de Educación Media Superior (EMS) cuentan con más información sobre temas de planificación familiar. El Programa ha logrado que en las titulares de mayor antigüedad, así como en sus hijas becarias y estudiantes de EMS, exista una mejor disposición para discutir temas de salud reproductiva (métodos anticonceptivos y prueba del Papanicolau).

- En adolescentes y jóvenes provenientes de familias beneficiarias con mayor antigüedad en el Programa, es menor la probabilidad de casos de embarazo y de algunas enfermedades de transmisión sexual. Las mujeres tienden a retrasar el inicio de su vida sexual y entre los hombres es más frecuente el uso de preservativos.
- Las mujeres beneficiarias del Programa asisten con más frecuencia a servicios prenatales y, en mayor proporción, atienden su parto con un médico.

7.2.1.5. Ingresos y gastos

El Programa Oportunidades tiene efectos positivos sobre la inserción laboral en la medida en que incrementa la educación y salud de los beneficiarios, ya que en general, individuos con mayor educación tienen mayor probabilidad de empleo y mayores salarios.

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

7.2.1.6. Brecha de género

- Oportunidades ha sido una política pública exitosa para la disminución de la desigualdad de género y étnica.
- En materia de escolaridad, entre los actuales becarios de Oportunidades la brecha de género se ha invertido y la étnica se ha cerrado hasta desaparecer en el caso de los hombres.
- Entre mujeres beneficiarias, las indígenas tienen casi un año más de escolaridad respecto de las no indígenas; mientras que en la población no beneficiaria es a la inversa: las mestizas han estudiado, en promedio, un año y medio más que las indígenas.
- Las niñas y jóvenes becarias de Oportunidades obtienen resultados educativos superiores a los becarios hombres y secundaria, tanto en Español como en Matemáticas. El diferencial más notorio se presenta en la primaria general, en urbana con 15.88 puntos y en la rural con 17.47 puntos.

Anterior a los resultados ya mencionados se habían registrado resultados de evaluaciones anteriores. Estos resultados, de igual forma, se publican en el

documento “Oportunidades, un programa de resultados” publicado por SEDESOL en 2010” destacando los siguiente aspectos

Educación:

- Se incrementó la probabilidad de entrar a la secundaria de los niños de zonas rurales de 12 y 14 años en 42% en el caso de los varones y 33% en el de las mujeres (2004).
- La inscripción a secundaria se ha elevado un 23% en escuelas que cuentan con becarios de Oportunidades (2002) y para 2004 creció en un punto porcentual con respecto a 2002.
- Se registró una disminución en la proporción de jóvenes entre 16 y 19 años que abandonan la escuela en zonas urbanas de 23%,(2004).
- Oportunidades está teniendo un fuerte impacto en la inscripción en escuelas de nivel medio superior; en el primer grado de Educación Media Superior aumentó en un 85% en zonas rurales, (2003). Los jóvenes de 15 a 19 años en zonas rurales que recibieron en promedio cinco años y medio de apoyos lograron cerca de un grado más de escolaridad, (2004).
- Los niños de 11 años de zonas rurales que habían reprobado alguna vez, mostraron una reducción de 46% en la tasa de reprobación de grados, (2004).

Salud y alimentación:

- Las familias de Oportunidades incrementaron sus consultas preventivas y curativas hasta en 35% en las zonas rurales, (2004).
- Los adultos de 19 a 49 años incrementaron sus consultas preventivas en 26% en las zonas urbanas, (2006).
- Hay una reducción en la mortalidad materna e infantil de 11% y 2% respectivamente a nivel nacional, (2003).

- Hay un incremento de 1.42 centímetros en la talla de niños menores de 2 años en las zonas urbanas, (2006).
- Más del 90% de los niños residentes de las zonas urbanas que ingirieron los complementos alimenticios, tienen consumos adecuados de hierro, zinc y vitaminas A y C, (2006).
- Hay evidencias de una reducción de alrededor de 20% en los días de enfermedad en niños de 0 a 5 años en zonas rurales, (2004).

La continuidad e incremento del presupuesto asignado al Programa se debe a que en las evaluaciones realizadas los resultados son positivos. Sin embargo el objetivo inicial del programa no logra cumplirse ya que la población en situación de pobreza se ha venido incrementado año con año.

VIII ANALISIS DE RESULTADOS

8.1. Caracterización de los beneficiarios

A pesar de que el CONEVAL actualmente utiliza una metodología multidimensional para la medición de la pobreza, en el que no se considera únicamente el ingreso como una aproximación del bienestar económico, las reglas de operación del Programa consideran el ingreso per cápita de las familias como el principal criterio de selección. Sin embargo, es importante hacer una caracterización de la población beneficiaria más allá de esto. Las características de la vivienda, el nivel de escolaridad del jefe de familia, su ocupación y nivel de ingreso, son factores que en conjunto determinan el nivel de rezago en el que se encuentran las familias.

Las razones anteriores llevan a realizar un análisis sobre las condiciones de vivienda, escolaridad, ocupación e ingreso con la finalidad de determinar si estas están relacionadas con la forma en la que se llevó a cabo la selección de las familias para su incorporación al Programa.

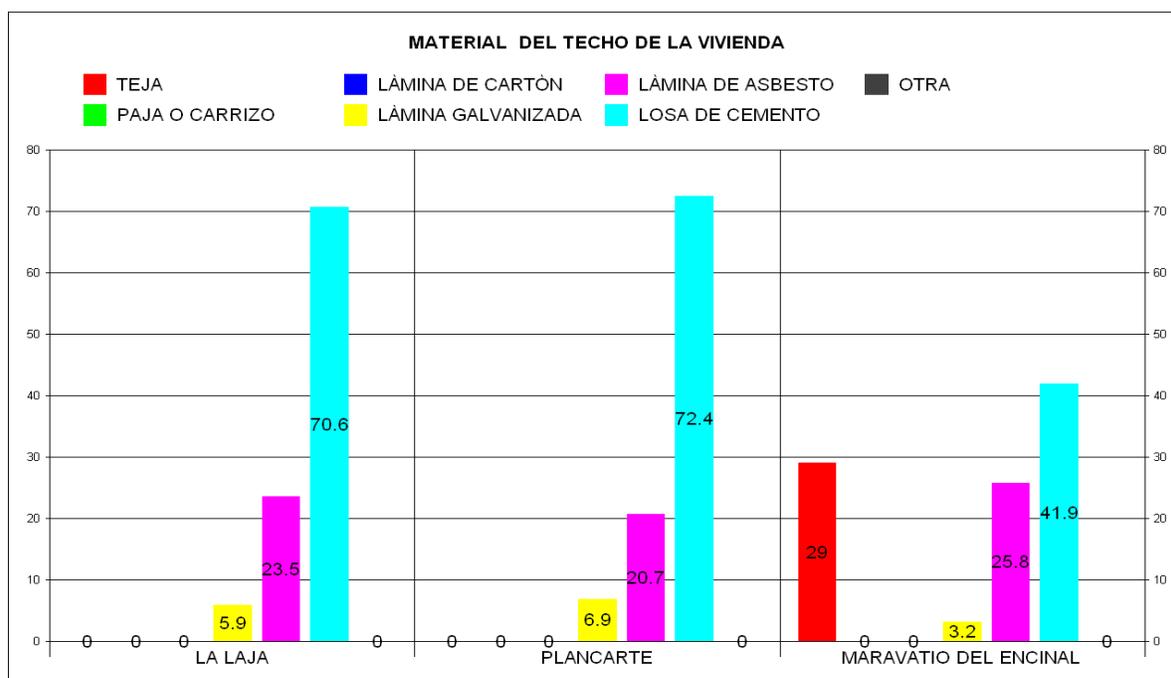
8.1.1. Vivienda

De acuerdo al estudio realizado por Escobar y González en 2002 la vulnerabilidad de los hogares en lo que a vivienda respecta, se compone de tres aspectos: calidad de la construcción, seguridad en la tenencia y servicios con los que cuenta la misma.

8.1.1.1. Calidad de la construcción

En la localidad de La Laja el 70.6% del techo de las viviendas está construido de losa de cemento, en Plancarte el 72.4% es del mismo material y en Maravatío del Encinal sólo el 41.9% (Figura 10).

Figura 10. Material de construcción del techo de las viviendas (%).

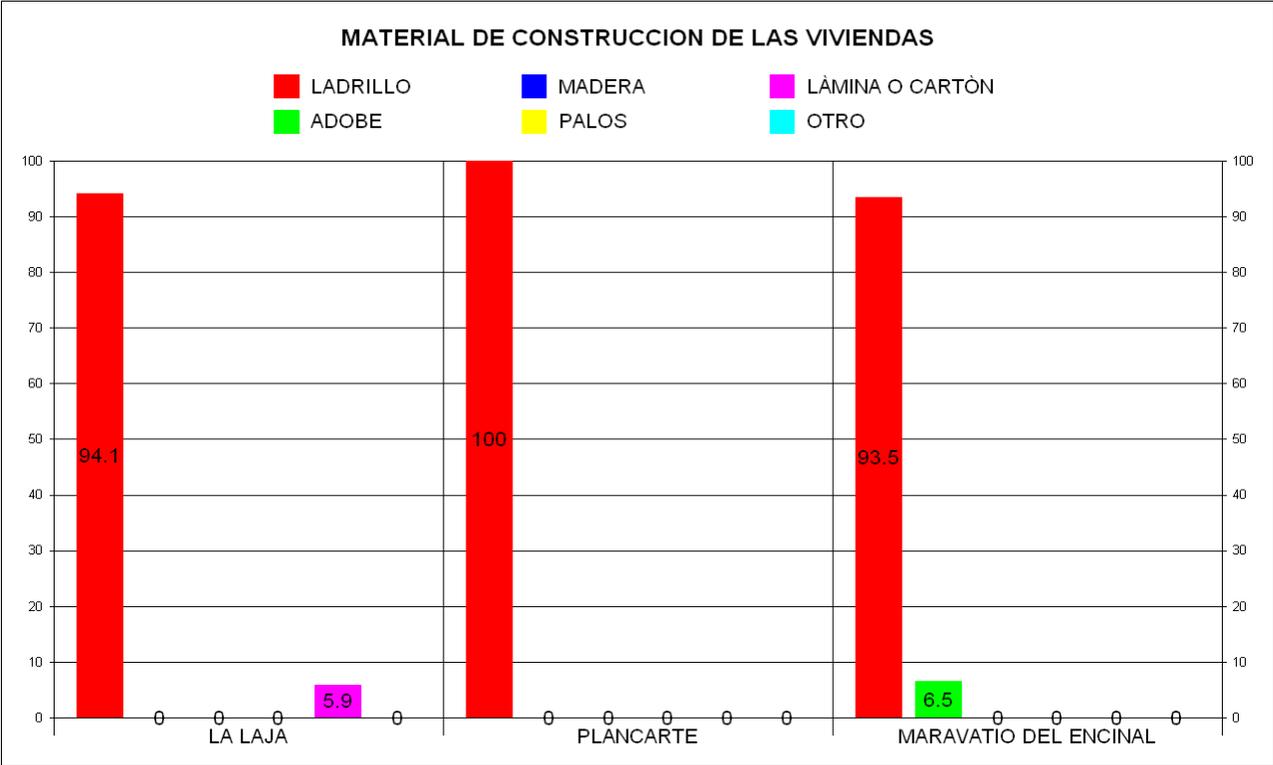


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

El tipo de material del que se encuentra construida la mayor parte de las viviendas que habitan las familias se muestra en la Figura 11. Como puede observarse no hay diferencia significativa en el tipo de material del que están

construidas las viviendas ya que para las tres localidades más del 93% de las viviendas son de ladrillo.

Figura 11. Tipo de material de construcción de las viviendas (%).



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

En las tres localidades las características de las viviendas son muy similares, predomina la construcción de ladrillo y el techo de losa de cemento. Comparando las viviendas visitadas en esta investigación con algunas de las que se describen en el estudio de Escobar y González en 2002, donde menciona que se encontraron viviendas construidas con materiales perecederos o de vida corta tales como recortes de madera o láminas galvanizadas de desecho de otras construcciones es mucho menor la vulnerabilidad de las comunidades que fueron objeto de la presente investigación.

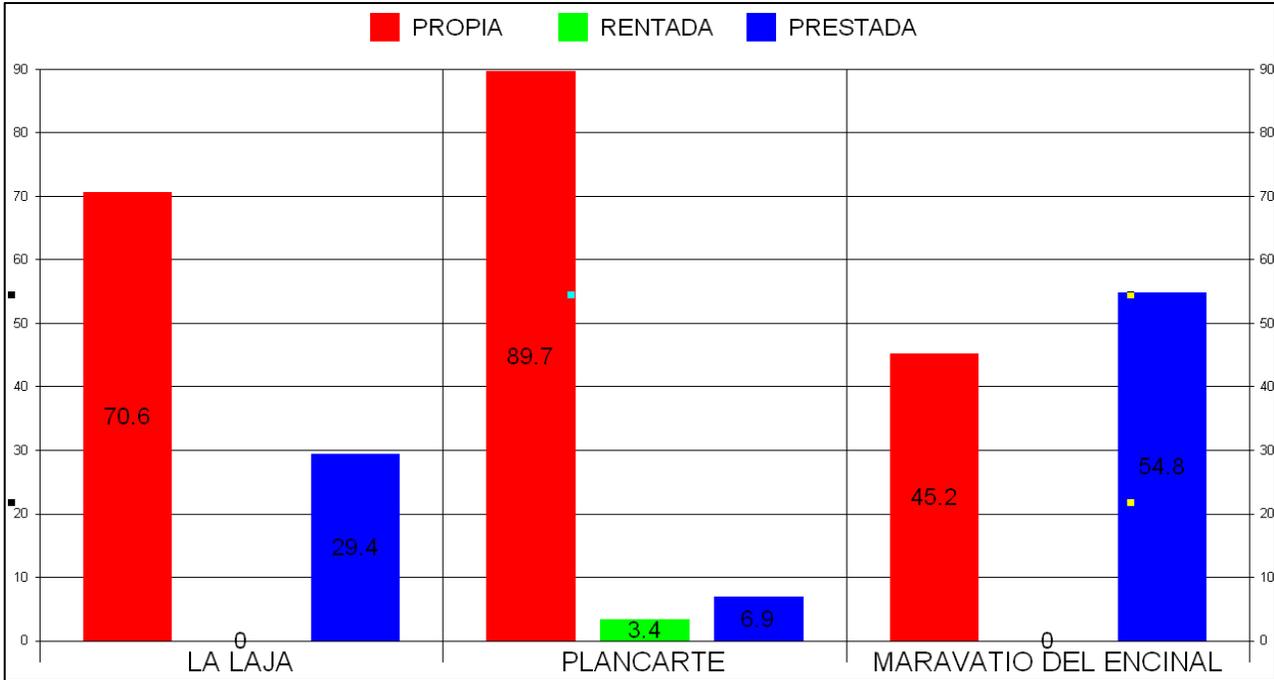
Finalmente, la calidad de la construcción de las viviendas no está relacionada con la selección de las familias para integrarse al padrón de beneficiarios del

Programa. La razón por la que no se considera este criterio está relacionada con la gran diversidad de localidades que actualmente cubre el programa, son localidades que pueden estar muy cerca de las ciudades hasta localidades a las cuales el acceso es limitado.

8.1.1.2. Seguridad de la tenencia

En las localidades de La Laja y Plancarte la mayor parte de las viviendas que habitan las familias son propias (70.6 y 89.7%), mientras que en la Localidad de Maravatio del Encinal la mayoría de las personas habitan en vivienda que es prestada (54.8%) Figura 12.

Figura 12. Tipo de vivienda que habitan las familias.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

El tipo de tenencia de la vivienda que habitan los hogares entrevistados es muy diversa. En el caso de las viviendas prestadas y de acuerdo a la información que proporcionaron los entrevistados, se tiene un esquema discriminativo ya que a pesar de que aparentemente el tipo de tenencia no está relacionado con la

selección de los beneficiarios, existen familias (parientes de algunos entrevistados) que no pudieron acceder al programa porque habitaban en viviendas que a criterio de los entrevistadores del Programa Oportunidades no necesitaban recibir el apoyo del programa aún cuando las familias estuvieran viviendo en una sola habitación de la casa ya que no tenían otro lugar a donde ir.

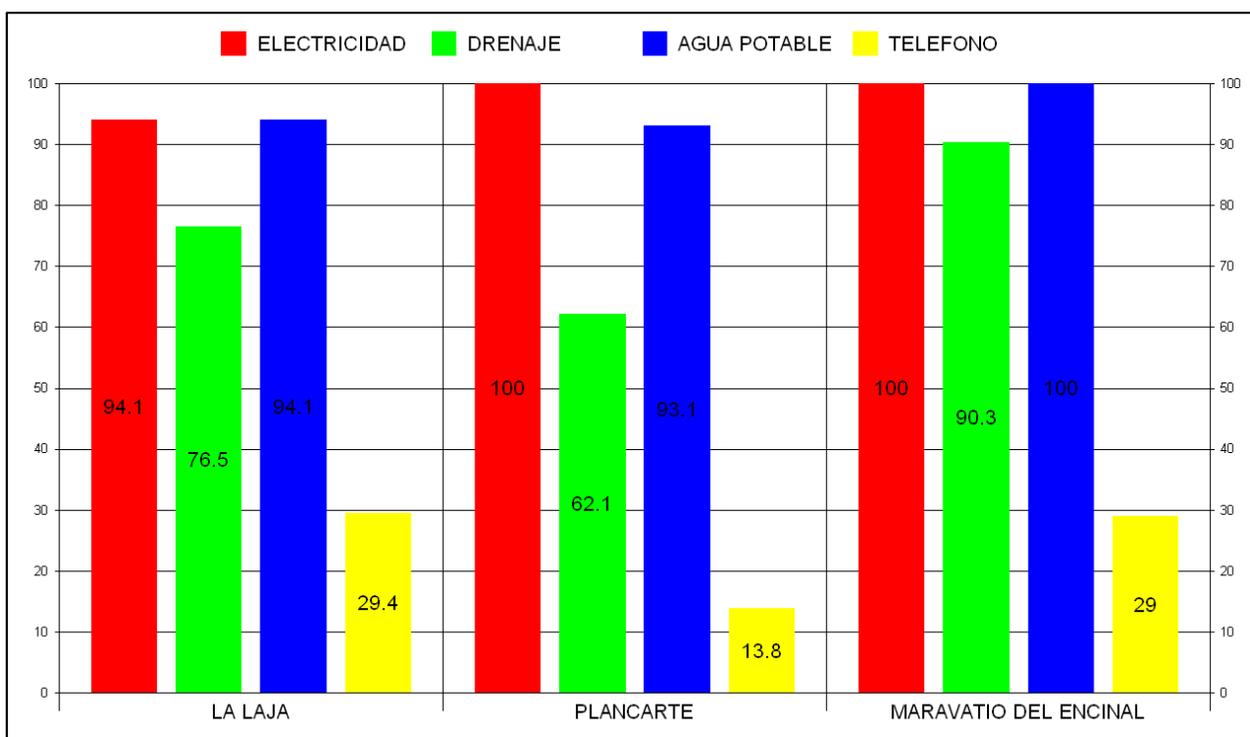
Una situación similar se encontró en estudios anteriores, con la diferencia de que la discriminación se dio en familias que compartían un lote con otras y por esta razón no fueron entrevistadas negando la posibilidad de incorporarse al programa (Escobar y González, 2002). A pesar de que se realizó la recomendación de tener especial atención en estas situaciones y así poder reducir los errores de exclusión, se siguen presentando situaciones similares actualmente.

8.1.1.3. Servicios con los que cuenta la vivienda

En cuanto a los servicios con los que cuentan las viviendas, las tres localidades tienen servicios de electricidad, drenaje, agua potable y teléfono (Figura 13). A pesar de que están catalogadas con un grado de marginación distinto, en las tres localidades se cuenta con los servicios básicos.

En las tres localidades las características de las viviendas son muy similares. No hay diferencias significativas, por lo que la selección de beneficiarios en cuanto a las características de las viviendas es similar en las tres localidades.

Figura 13. Servicios con los que cuentan de las viviendas (%).



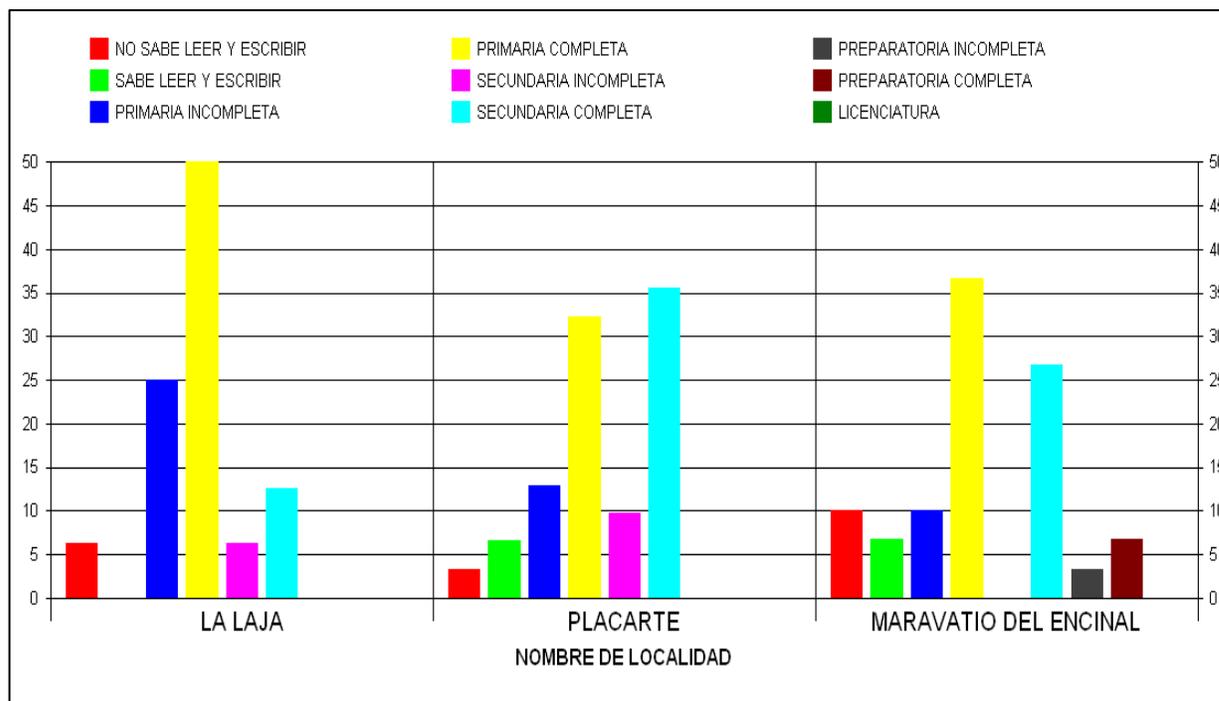
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

8.1.2. Ocupación e ingresos del jefe de familia

En cuanto al nivel de escolaridad del jefe de familia, se encontró que en las localidades de La Laja y Maravatío del Encinal, predomina primaria completa (50 y 36.67% respectivamente), mientras que en la localidad de Plancarte la mayoría de los entrevistados tienen estudios de secundaria completa (35.48%) Figura 14.

El nivel predominante de educación entre los jefes de familia entrevistados es el básico, lo que explica que sean focalizados como beneficiarios del programa. Según la información proporcionada por SEDESOL 2010, los individuos con mayor educación tienen acceso a mayores salarios, por esta razón no se encuentra a beneficiarios con grados de estudio del nivel licenciatura. Esto coincide con lo establecido en las reglas de operación donde se da prioridad a las familias con menores oportunidades de crecimiento.

Figura 14. Escolaridad del jefe de familia (%).

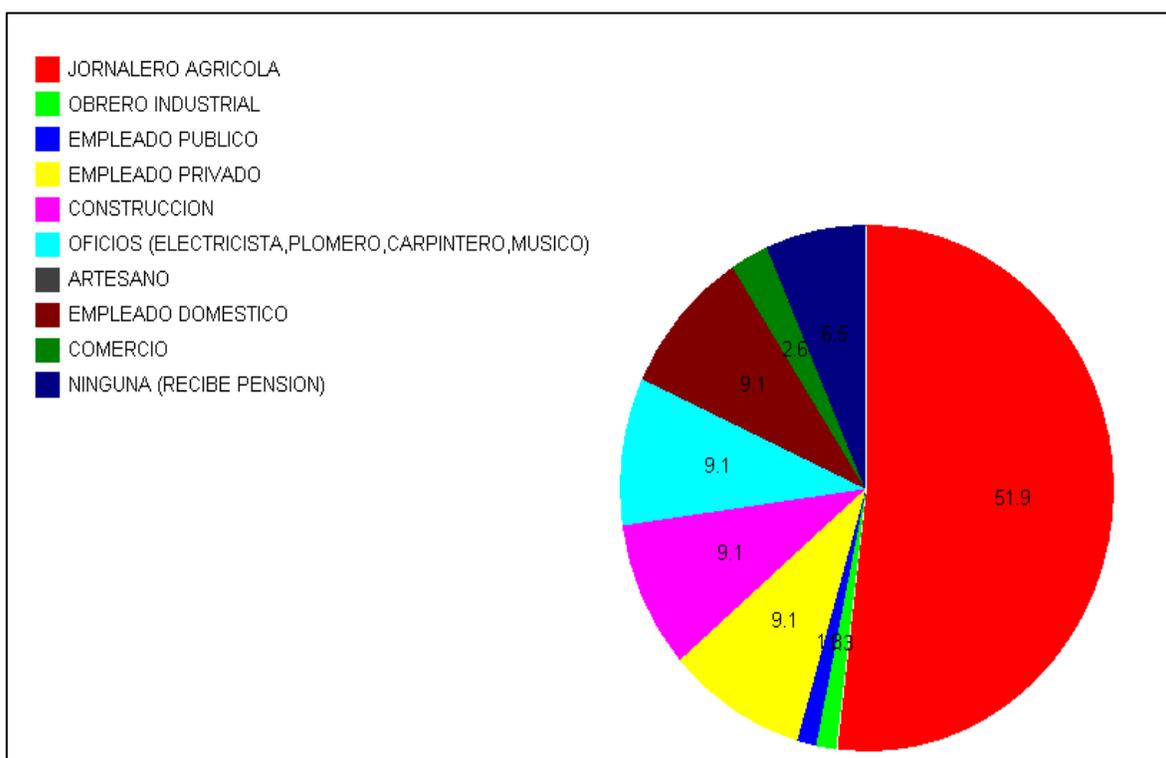


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

La ocupación predominante del jefe de familia es la agricultura con un 51.9% (Figura 15), esto coincide con la información proporcionada por el INEGI que reporta la agricultura como actividad económica principal de las tres localidades.

Si para la mayor parte de la población la agricultura es la principal ocupación ¿cómo es que realiza la selección de los beneficiarios en este aspecto?, esta respuesta obedece a que las personas beneficiarias son las que obtienen ingreso empleándose como jornaleros agrícolas y no poseen tierras de cultivo que les permitan generar ingresos adicionales. Esta situación coincide con lo establecido por el Programa, focalizar a las familias que tienen menor oportunidad de desarrollar sus capacidades por los ingresos bajos que perciben.

Figura 15. Ocupación del jefe de familia.



Fuente: Elaboración propia con datos de campo.

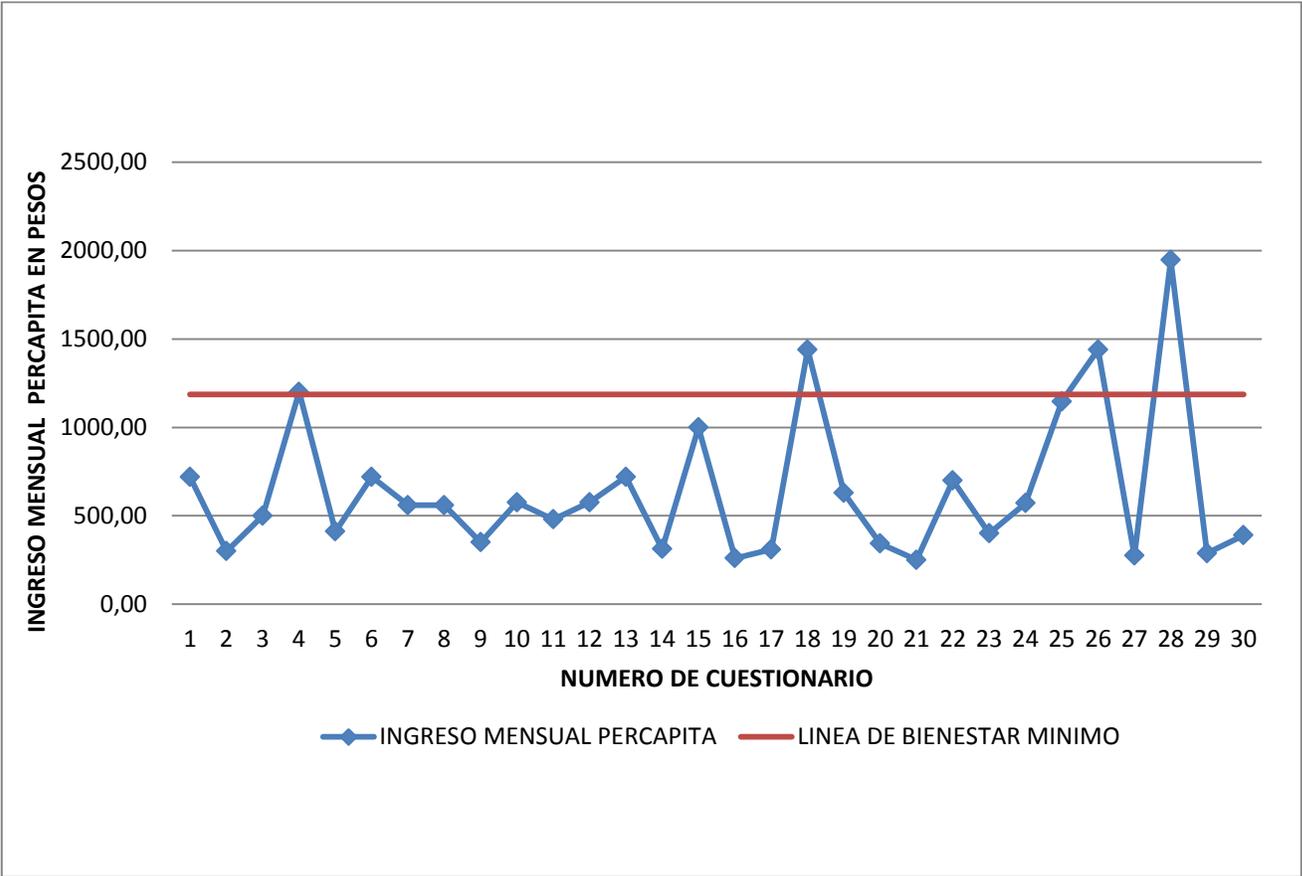
El ingreso promedio mensual del jefe de familia para las tres localidades es de \$2,945.71 con un máximo de \$6,800.00 y un mínimo de \$1,200.00. A nivel localidad este ingreso es mayor en Plancarte y asciende a \$3,295.48.

De las familias entrevistadas solo 9 reciben ingresos adicionales por remesas, 7 de los cuales se encuentran en la localidad de Maravatio del Encinal. El promedio de dinero que reciben por remesas es de \$1,561.00 cada 11.5 semanas.

De acuerdo a las reglas de operación del programa, las familias elegibles para ingresar o reingresar al programa son aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la línea de bienestar mínimo (LBM). La Línea de Bienestar Mínimo equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes y tiene una variación para localidades urbanas y rurales. En el caso de localidades rurales es de \$840.08 y para las urbanas asciende a \$1,186.68.

Con los datos proporcionados por los entrevistados se calculó el ingreso per cápita en cada localidad para determinar si las familias beneficiarias se encuentran debajo de la LBM. En la localidad del Maravatio del Encinal 27 de los 30 entrevistados se encuentran por debajo de la LBM como se observa en la Figura 16.

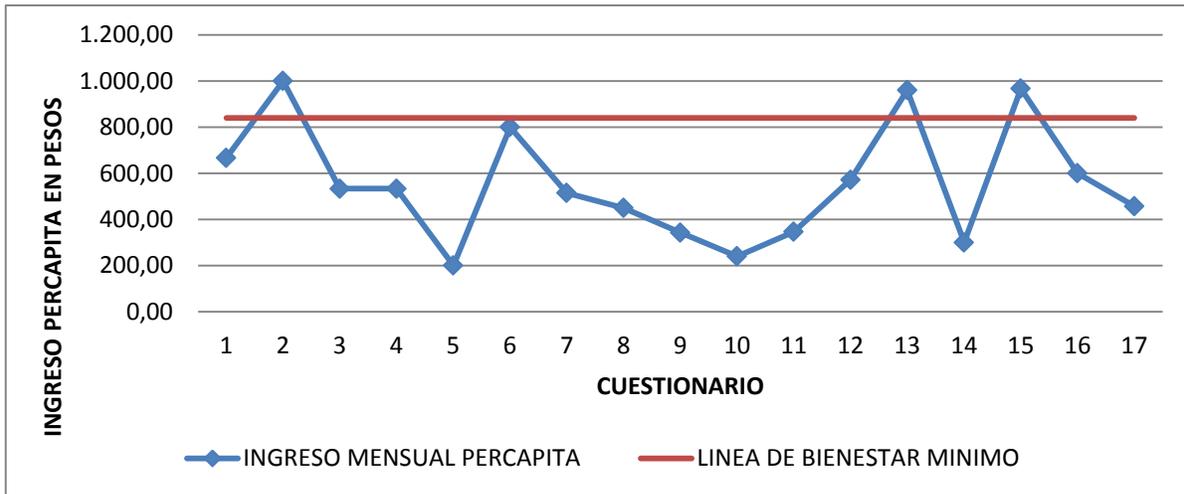
Figura 16. Ingreso mensual per cápita en la localidad de Maravatio del Encinal, Salvatierra, Gto.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

En la localidad de La Laja 14 de los 17 entrevistados se encuentran debajo de la LBM, Figura 17.

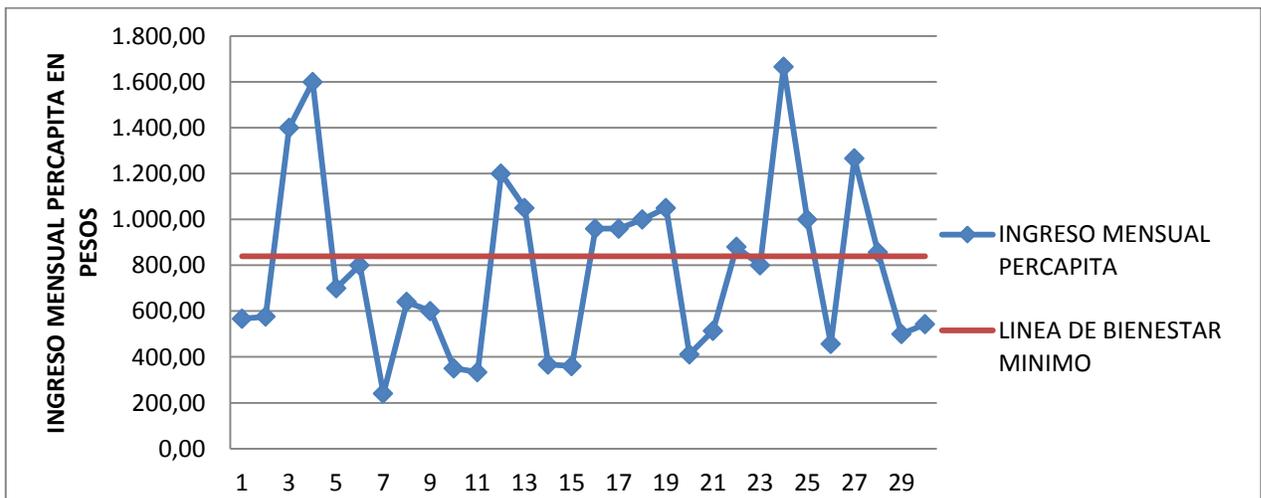
Figura 17. Ingreso mensual per cápita en la localidad de La Laja, Celaya, Gto.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

En la localidad de Plancarte 17 de los 30 entrevistados se encuentra por debajo de la LBM (Figura 18).

Figura 18. Ingreso mensual per cápita en la localidad de Plancarte, Celaya, Gto.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

En el caso de la localidad anterior donde una mayor parte de los beneficiarios se encuentran por encima de la LBM se debe a que al momento de la entrevista las familias habían incrementado su ingreso debido a que el jefe de familia había comenzado a desarrollar una actividad económica adicional o porque son familias que cuenta solamente con uno o dos hijos y el ingreso se distribuye entre menos personas.

De acuerdo al criterio de ingresos establecido por el Programa para la selección de las familias beneficiarias, en las tres localidades la mayor parte de la población de encuentra por debajo de la LBM por lo que este criterio de selección es aplicado correctamente.

8.2. Educación, salud y alimentación de las familias beneficiarias

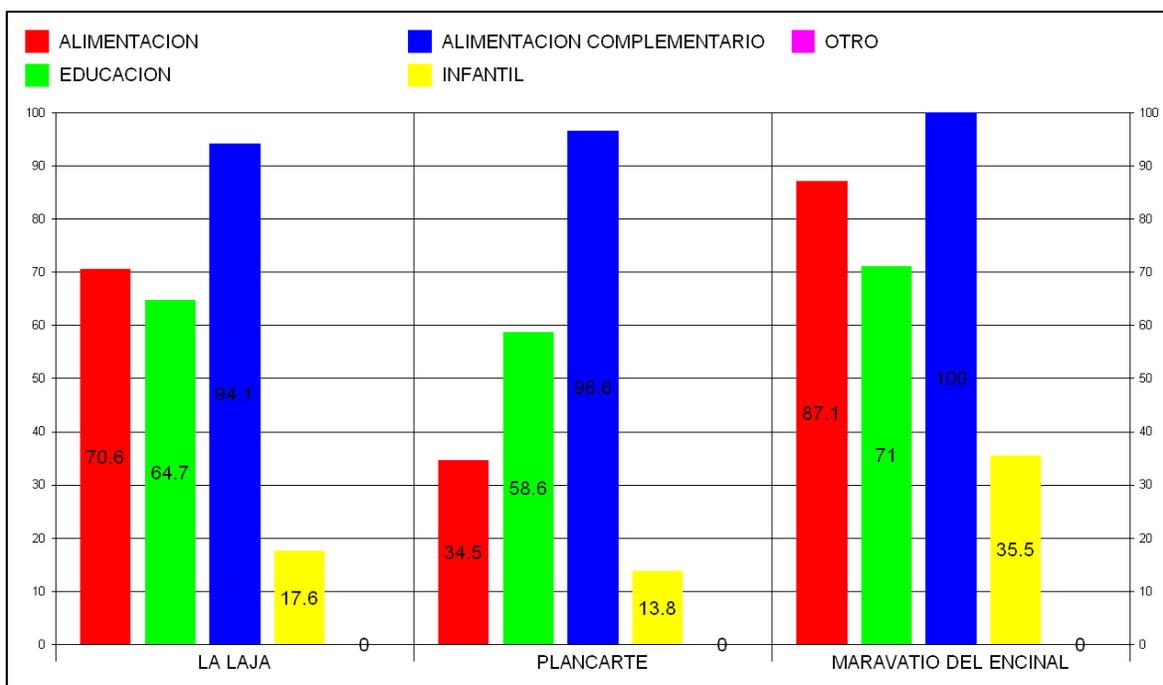
El Programa comprende la entrega de recursos económicos a las familias para que estas puedan mejorar sus condiciones de alimentación y disminuir la deserción escolar, sumado a esto, también se pretende disminuir la incidencia de enfermedades mediante los talleres de autocuidado de la salud. Los tipos de apoyos otorgados en las tres localidades se muestran en la Figura 19.

Del total de los entrevistados, 15 cuentan únicamente con el apoyo de “alimentación complementario” (\$260.00 bimestrales) cuya finalidad es hacer frente al incremento en el alza de los precios. Bajo esta perspectiva, no existe una razón clara para las beneficiarias por la cual sólo pueden recibir este tipo de apoyo ya que sus ingresos son similares a las personas que reciben el apoyo de “alimentación”.

González (2005) menciona que estas familias pasan a una modalidad que se conoce como “esquema diferenciado”. Esto se aplica con hogares que se supone han superado la condición de elegibilidad y se determina mediante la aplicación de un estudio socioeconómico. En el caso de las tres localidades no se realizó

este estudio, únicamente dejan de aparecer en la lista y el monto de apoyo fue reducido a \$260.00 bimestrales.

Figura 19. Tipos de apoyos que le otorga el programa (%).



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

En la localidad donde se reciben montos mayores es en Maravatío del Encinal, ya que el componente de “educación” es el que presenta una mayor variación (Cuadro 10).

Cuadro 10. Monto promedio bimestral por componente del programa.

Localidad	Promedio Alimentación	Promedio Educación	Promedio Alimentación Complementario	Promedio Infantil	Promedio total
La Laja	599.1	1470.0	260.0	460.0	1974.2
Plancarte	656.0	1882.4	264.6	447.5	1646.9
Maravatio del Encinal	626.8	2134.1	251.6	334.5	2430.8

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

Los montos de los apoyos que reciben las familias ya están establecidos en las reglas de operación del programa. La variación en estos se debe a que hay

familias que tienen un mayor número de hijos en edad escolar y que otras familias tienen hijos menores de 9 años y reciben la parte correspondiente al apoyo infantil.

En el año 2012 SEDESOL reportó un monto promedio de \$777.00 mensuales (\$1,554.00 bimestral) para cada familia. El monto promedio de transferencias que reciben las familias en las tres localidades es superior al reportado en 2012 por SEDESOL.

8.2.1. Composición de la dieta familiar

Debido a que el Programa otorga recursos económicos para mejorar la diversidad y calidad de los alimentos que consumen las familias, es necesario conocer la composición de la dieta familiar para determinar en qué aspectos de su alimentación se han tenido mejoras gracias a la intervención del Programa.

En la localidad de La Laja (grado de marginación bajo) los alimentos que se consumen con mayor frecuencia son tortilla y la leche y sus derivados ya que el 100 y 90% de los entrevistados los consumen diariamente; en cuanto al consumo de carne, el 53% de las familias lo consumen dos veces por semana y menos del 50% consume frutas y verduras diariamente (Figura 20).

El gasto promedio mensual en alimentación de las familias de la localidad de La Laja es de \$3,097.05. El 58.82% considera que su alimentación es regular y el 41.18% la considera buena.

En la localidad de Plancarte (grado de marginación medio) se consume con mayor frecuencia la tortilla y el frijol ya que el 100 y 85 % respectivamente, mencionaron consumirlo todos los días. Menos del 50% consumen leche y sus derivados diariamente y el consumo de carne se realiza una vez por semana para la mayoría de los entrevistados (55%). Las frutas y verduras también tienen un menor consumo como puede apreciarse en la Figura 20.

El gasto promedio mensual en alimentación de las familias de la localidad de Plancarte es de \$2,659. 3. El 65.52 % considera que su alimentación es regular y el 34.48% la considera buena.

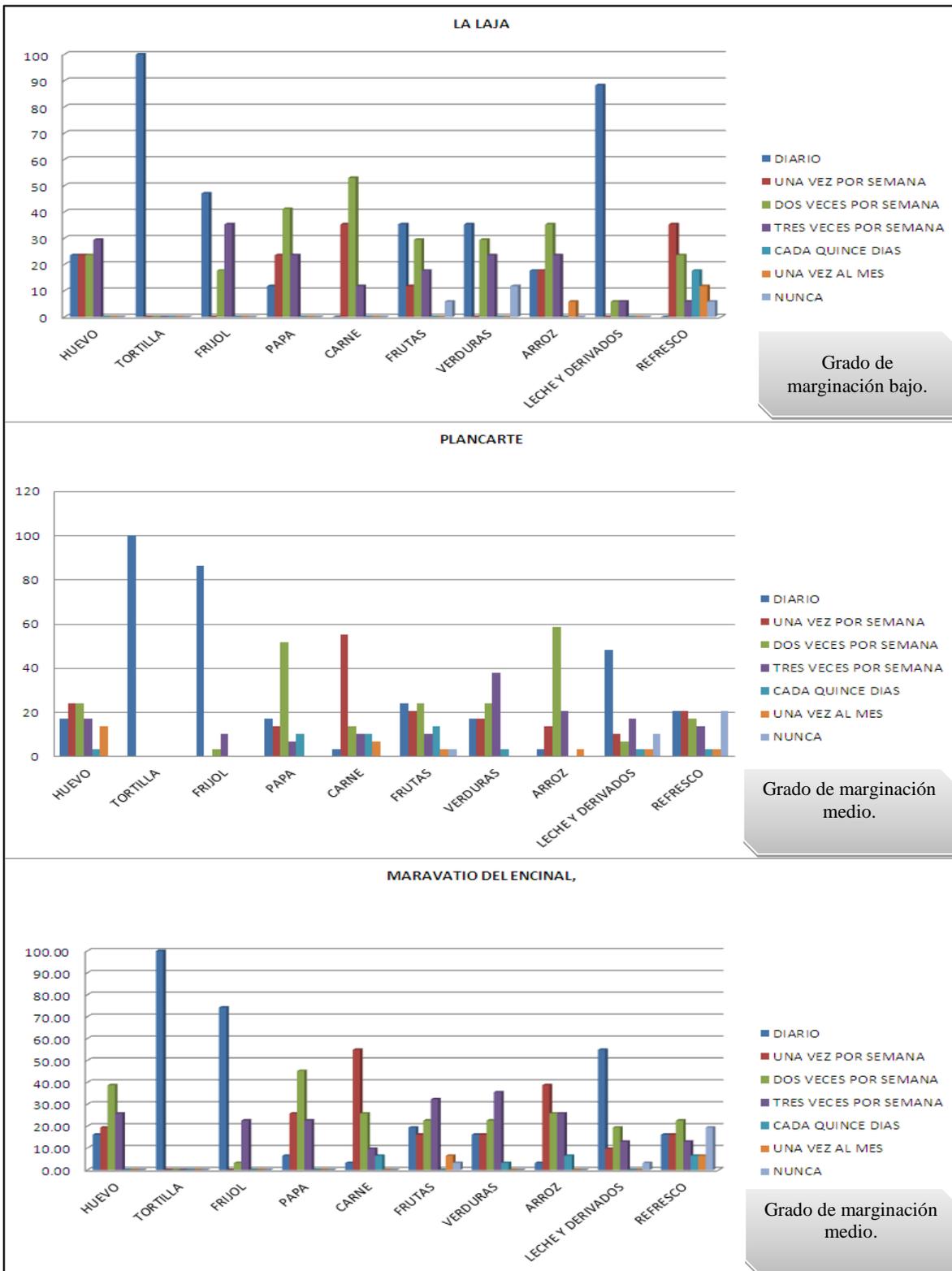
La localidad de Maravatío del Encinal también se consume diariamente la tortilla (100%). El 73% de la población consume frijol diariamente y el 52% hace lo mismo con la leche y sus derivados. El 55% de la población consume carne una vez por semana. El consumo de frutas y verduras se realiza tres veces por semana para la mayoría de la población (Figura 20).

El gasto promedio mensual en alimentación de las familias de la localidad de Maravatío del Encinal es de \$2,695. 8. El 77.42 % considera que su alimentación es regular, 16.13% la considera buena y el 6.45 la consideran mala.

Una vez que se han identificado los alimentos que componen la dieta de las familias beneficiarias en las tres localidades, es necesario realizar un análisis sobre los cambios que estas familias han notado en la dieta familiar y que tanto de esto se puede atribuir como impacto al Programa.

En primer lugar, para las tres localidades los alimentos que las familias consumen con mayor frecuencia son: tortilla, frijol y huevo. Esta situación es cotidiana para gran parte de los beneficiarios del Programa ya que según un estudio publicado en 2005 por parte de la CEPAL, las mujeres entrevistadas mencionaban que los apoyos del programa Oportunidades daban “para comprar más frijoles, más harina” o “rápido se acaba pero puede uno comprar un poco de carne el día que llega el dinero” (González, 2005). Esta situación es parecida a la encontrada en las tres localidades de estudio, 8 años después la situación es similar.

Figura 20. Frecuencia de consumo de alimentos en las tres localidades.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

En el caso del consumo de frutas y verduras, las familias de las tres localidades mencionan que por lo menos ahora les alcanza para adquirir frutas de temporada (que son más baratas), es decir gracias al dinero que reciben las familias por parte del programa, se logra tener un mayor acceso al consumo de frutas y verduras. En este aspecto, existe una diferencia con el estudio mencionado anteriormente, donde las frutas eran adquiridas en los pequeños huertos familiares y verduras recolectadas en el campo, aspectos que no se pueden atribuir como impactos del programa.

8.2.2. Salud

Debido a la intervención del Programa es requisito para las familias asistir a revisiones médicas periódicas. Todos los miembros de la familia deben acudir cada 6 meses para su revisión.

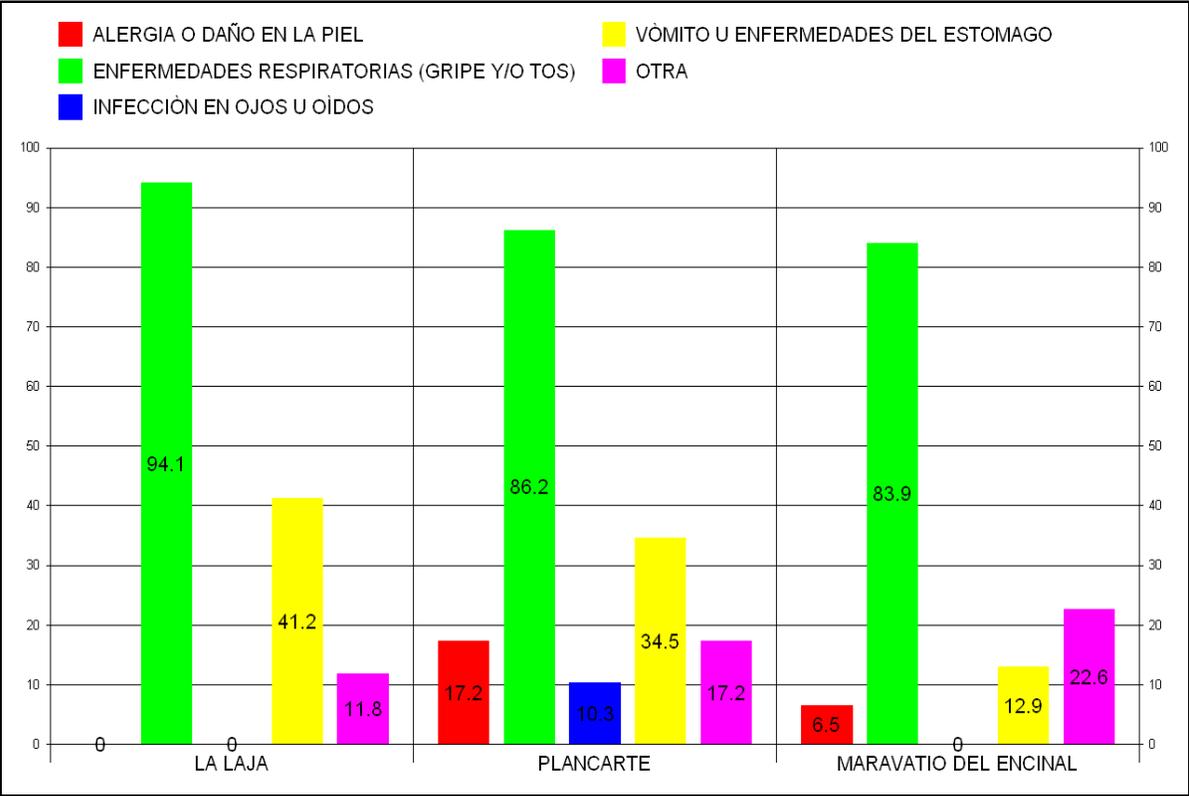
Las localidades de Plancarte y La Laja no cuentan con centro de salud, por lo que tienen que acudir a una localidad vecina para recibir atención médica. La localidad de Maravatío del Encina cuenta con servicio de salud y personal médico que atiende a la población únicamente a determinadas horas y con cierto número de fichas.

Las madres de familia acuden regularmente a los talleres del autocuidado de la salud que se ofrecen por parte del Programa ya que según ellas, en la mayoría de los casos (97.40%) estos sirven principalmente para prevenir enfermedades. La enfermedad más recurrente en las tres localidades es la de las vías respiratorias (gripe y tos) como puede observarse en el Figura 21.

En relación a la incidencia de enfermedades la situación no es muy distinta a las enfermedades que se presentan en el grueso de la población. De acuerdo al Instituto Nacional de la Salud Pública (INSP) y a los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, la principal causa de consulta de las familias fueron las enfermedades y síntomas respiratorios agudos (36.5% de la

población) seguido de otros padecimientos (34.6%) en los que se incluye: embarazos, otras infecciones y otros síntomas. El padecimiento de enfermedades de la población de las tres localidades es similar al resto de la población. El pertenecer al Programa no indica que las personas se enfermen menos.

Figura 21. Incidencia de enfermedades en la población (%).



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

El análisis de la operación e impacto del Programa requiere abordar la interacción que tienen los usuarios con los servicios de salud a los que logran tener acceso. Dos de las poblaciones de estudio, Plancarte y La Laja, no cuentan con un centro de salud propio, lo que representa un grave problema para la atención médica que ellos requieren.

Las familias de las localidades que no cuentan con centro de salud tienen que invertir tiempo (a veces implica perder un día de trabajo) en trasladarse a las

localidades vecinas para tener acceso a consulta médica, aún así, eso no es garantía de nada ya que únicamente se reparte cierto número de fichas para atender sólo cierto número de pacientes.

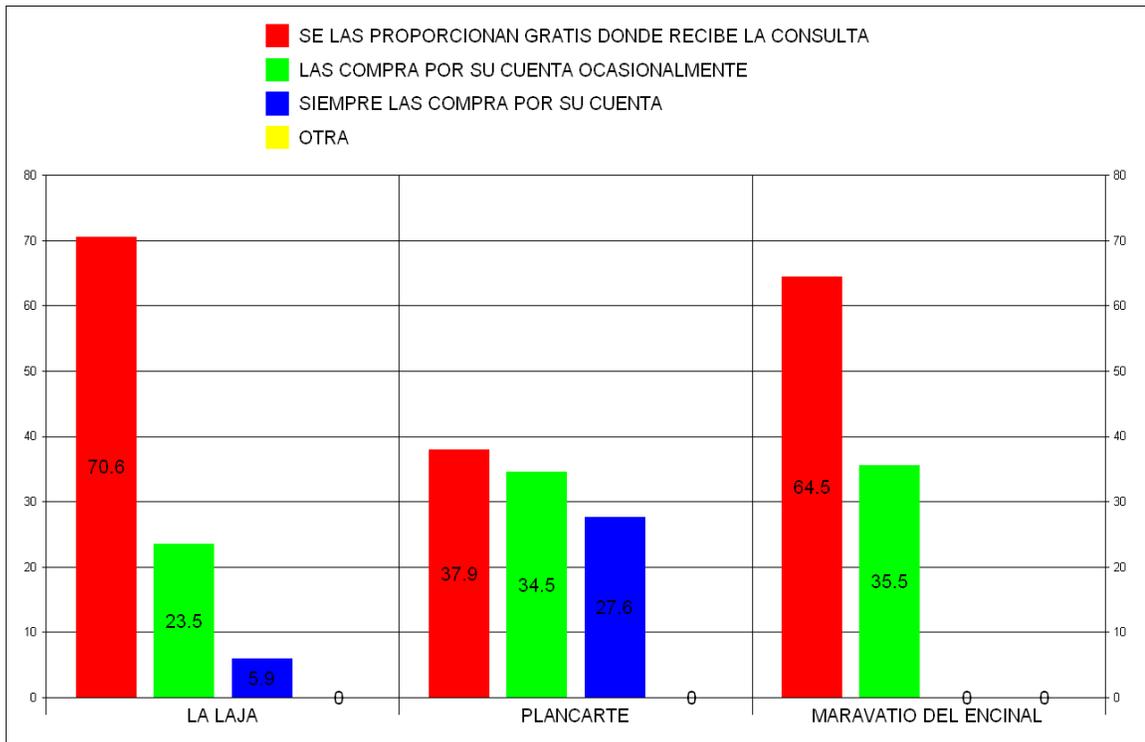
La situación en la localidad de Maravatío del Encinal, que si cuenta con un centro de salud, no es muy diferente, sigue funcionando el mismo sistema de repartir fichas y sólo atender cierto número de pacientes. En el año 2002, Escobar y González mencionaban que en las localidades que fueron objeto de su estudio funcionaba este sistema de fichas “ir temprano a apuntarse” que resuelve un problema pero duplica o triplica el tiempo que las personas deben dedicarse a cada revisión y consulta.

En cuanto a situación de los medicamentos requeridos por las personas, para el caso de las tres localidades, la mayoría de la población indicó que le habían sido entregados en el centro de salud de forma gratuita como se muestra en la Figura 22.

A pesar de que en mayor porcentaje de la población la entrega de las medicinas es gratuita, el porcentaje de personas que compran ocasionalmente o siempre las medicinas cobra importancia ya que no es un porcentaje menor como puede observarse en la Figura 22. El desabasto de medicamentos disminuye el impacto que el programa pueda tener (Escobar y González, 2002). En una familia que recibe transferencias para educación y alimentación pero que requiere de un medicamento que no se le proporciona en el centro de salud, esta, utiliza parte del recurso transferido para adquirirlo, es decir el recurso se utiliza para lo que es prioridad en el momento que lo reciben.

En las tres localidades el sistema de salud al que pueden tener acceso las familias se ve rebasado y saturado. Aumenta el trabajo de los centros de salud pero no existen apoyos adicionales en personal e infraestructura.

Figura 22. Forma de obtener las medicinas.



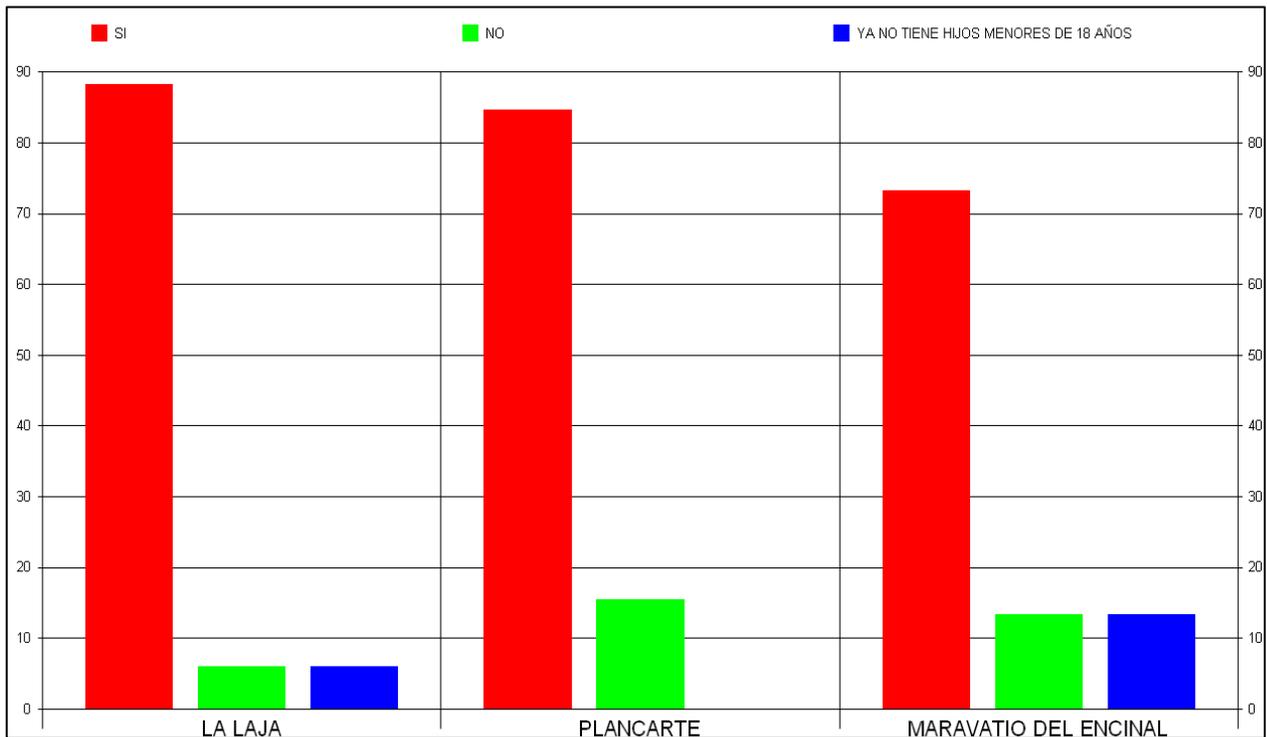
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

8.2.3. Educación

De acuerdo a las reglas de operación establecidas por el programa, es requisito que los hijos en edad escolar asistan de forma regular para evitar que se pierda el subsidio que reciben.

Del total de los entrevistados 68 tienen hijos menores de 18 años, de los cuales el 86.76% asisten de forma regular a la escuela y el 13.24% dejó de asistir a la escuela señalando como razones principales “no les gusta asistir a la escuela” y “no hay dinero suficiente”. Estos datos se distribuyen a nivel localidad como se muestran en la Figura 23.

Figura 23. Porcentaje de hijos menores de 18 años que asisten a la escuela.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

De los menores de 18 años que ya no asisten a la escuela, el 88.89% había recibido en algún momento el beneficio del Programa; el 75% lo recibió más de tres años pero finalmente dejó de asistir a la escuela motivado principalmente por haber reprobado en la escuela (37.50%) y porque comenzaron a trabajar (25%).

En México la educación pública no es, en la práctica, gratuita. En todos los pueblos y todas las escuelas hay cobros directos y múltiples costos indirectos que la convierten en una actividad cara para las familias pobres (Escobar y González, 2002). En este aspecto, el Programa ha venido a fortalecer la economía de las familias mediante la entrega de becas escolares que les permitan a las familias mantener a sus hijos en la escuela.

En materia de educación es donde se ha logrado tener un mayor avance, la mayor parte de las personas beneficiarias en edad escolar asisten a ella (88.89%)

y el 35.71% de las familias entrevistadas consideran que de no ser por el apoyo que les ofrece el programa, sus hijos no asistirían a la escuela.

El éxito del programa en materia de educación se debe en gran parte a que el Programa establece como requisito para seguir otorgando las becas escolares, la asistencia de los hijos a la escuela. Una vez que los hijos abandonan los estudios automáticamente pierden el apoyo referente a educación.

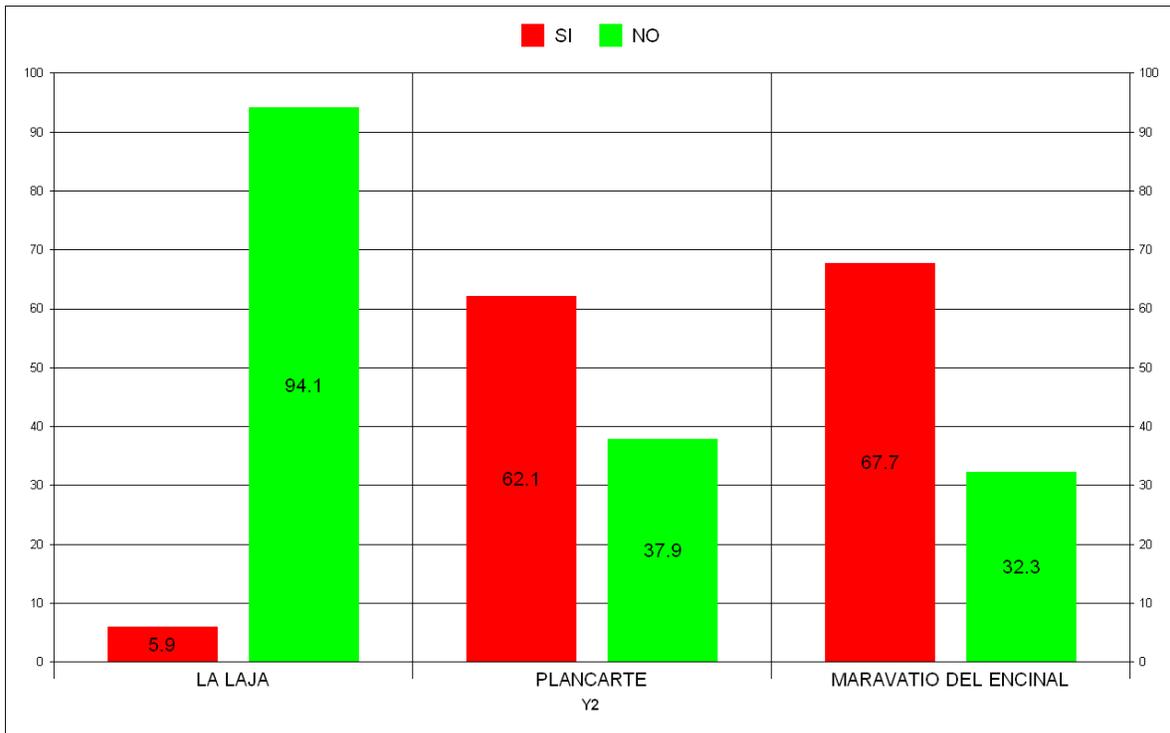
De acuerdo con estudios anteriores, los hijos de las familias con el apoyo del programa Oportunidades han permanecido en la escuela en mayor grado que los que no lo tienen (Escobar y González, 2002). Para este estudio sólo se puede decir que el porcentaje de personas en edad escolar que asisten a la escuela es muy representativo (88.89%) ya que no se entrevistó a familias no beneficiarias del Programa.

8.3. Recepción de las transferencias en efectivo que reciben las familias.

Las transferencias económicas otorgadas a las familias se deben realizar cada dos meses de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación del programa, sin embargo en las tres localidades se encontraron familias que habían sufrido retrasos en la entrega del recurso. Figura 24

Las causas del retraso para cada localidad son diferentes. En el caso de la localidad de La Laja, que tiene un porcentaje muy bajo, el retraso se debió a problemas en la documentación personal de algún integrante de las familias (actas de nacimiento, credencial de elector etc.). En las localidades de Plancarte y Maravatío del Encinal, las familias que sufrieron retrasos (un mes) en la entrega de recursos desconocen la causa del mismo ya que algunas familias si recibieron el recurso. El Programa sufre retrasos por problemas institucionales que no están relacionados con las condiciones de las localidades ya que éstas son muy similares y están cerca de la ciudad.

Figura 24. Porcentaje de personas con retrasos en la entrega de dinero



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

La forma en que las jefas de familia reciben el recurso en las tres localidades es mediante una tarjeta que no puede utilizar en bancos y tiendas, es decir, acuden a alguna institución donde presentan su tarjeta y les entregan el dinero en efectivo.

Las instituciones intermediarias son telégrafos y cajas de ahorro (Caja Sierra Gorda). Esta modalidad es válida para SEDESOL quien a partir de 2012, bancarizó a las titulares beneficiarias de Oportunidades como un nuevo modelo de atención que se inició en 2009 y que facilita a las beneficiarias retirar sus apoyos de manera transparente, segura y moderna.

El tiempo promedio que las personas tardan en integrarse al programa es muy variable como puede observarse en el Cuadro 11. Esta situación no está directamente relacionada con los trámites que las familias tienen que hacer, ya que una vez que éstas entregan la documentación correspondiente, sólo les resta esperar a que su solicitud sea procesada y aceptada. Este trámite es institucional.

Cuadro 11. Tiempo promedio que tardan las familias en afiliarse al programa.

Localidad	Tiempo promedio (días)
La Laja	194
Plancarte	121
Maravatio del Encinal	107
Total	132

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

El Programa se encarga de visitar los hogares y aplicar un cuestionario para obtener la información socioeconómica de las familias. Los trámites que las familias deben realizar para incorporarse al programa consisten en entregar copias de los documentos personales de cada miembro de la familia. Esto debe aplicarse en todas las localidades que tienen cobertura del Programa, para el caso de las localidades que fueron objeto de estudio si se cumple. Además de esto, a ninguno de los entrevistados se les ha pedido nada a cambio para poder afiliarse al programa.

8.4. Destino de las transferencias en efectivo que reciben las familias

El componente que aporta un mayor ingreso a las familias es la educación, ya que está sujeto, en primer lugar, al número de hijos y en segundo, al grado escolar que estén cursando. Este monto se incrementa año con año conforme se va avanzando en grado escolar.

Sin embargo, la distribución que las familias hacen del recurso que reciben no es acorde al rubro que corresponde. Las tres localidades utilizan más del 50% del dinero que reciben en alimentación. El siguiente rubro en el que más gastan las familias es en educación, es decir, el principal destino del subsidio que reciben es la alimentación, seguido de los gastos en educación (Figura 25).

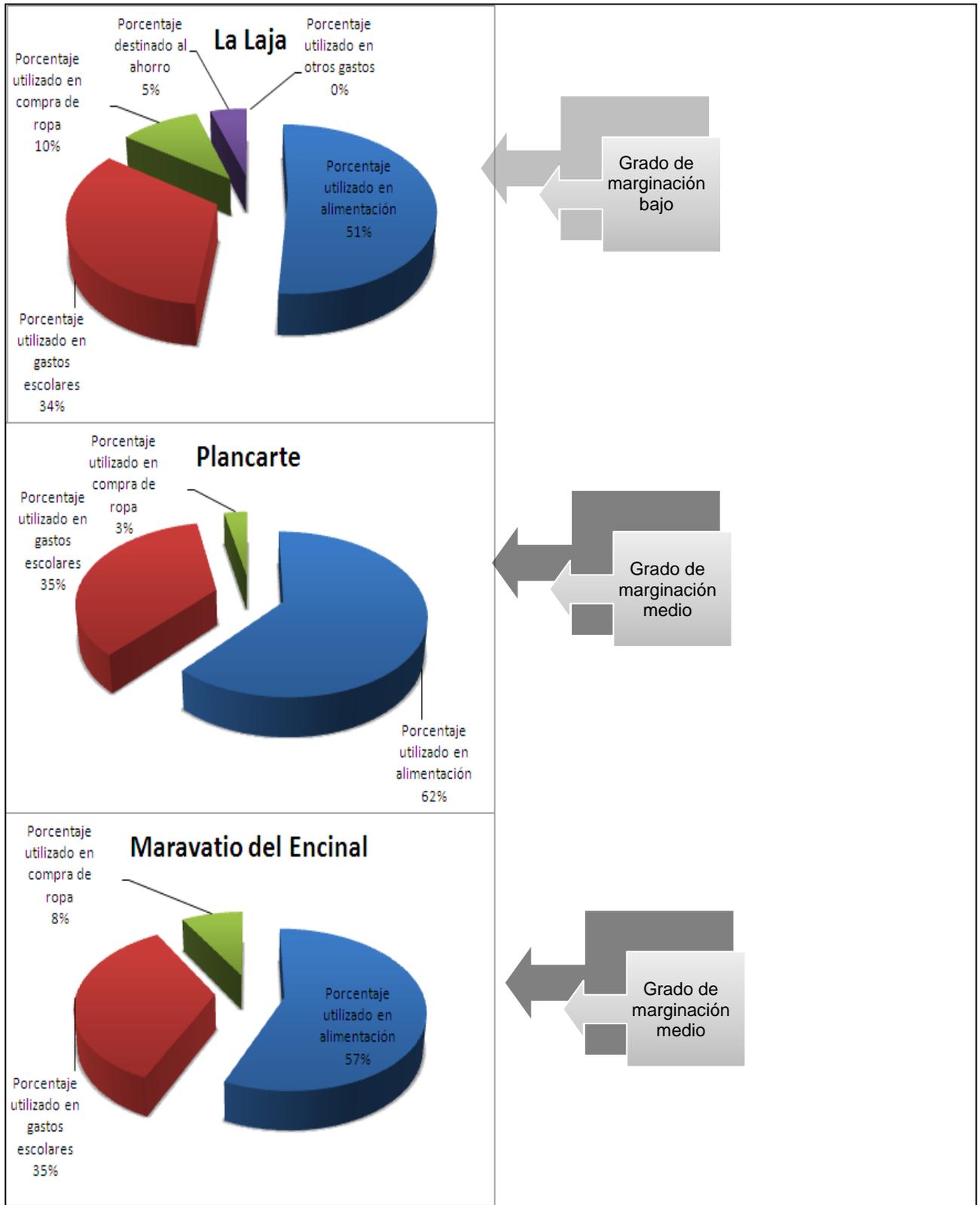
La información de la Figura 25 muestra que el destino de las transferencias no es el que establece el Programa, más bien llega a resolver la necesidad que en ese momento pueda presentarse. Las familias toman parte del recurso que debería ser

destinado a la educación de sus hijos para complementar su gasto en alimentación ya que el ingreso que reciben no es suficiente para cubrir esta necesidad.

González (2005) ya había encontrado en las localidades que fueron motivo de su estudio “Familias y política social en México: el caso de oportunidades” que la asistencia a la escuela competía con otras áreas de consumo de los hogares como la alimentación y el cuidado de la salud.

A pesar de que en las tres localidades la mayoría de los hijos en edad escolar asisten a ella, parte del subsidio que otorga el programa es re-orientado a los gastos de alimentación de las familias. No se afecta la asistencia escolar ya que es requisito principal del programa, pero el dinero no se destina al rubro establecido.

Figura 25. Destino de los recursos que reciben las familias.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

IX CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

9.1. Conclusiones

El criterio principal para la selección de los beneficiarios por parte del Programa es el nivel de ingreso de las familias. Las familias que tengan un ingreso per cápita inferior a la LBM pueden ser beneficiarios del programa. La selección de los beneficiarios se realizó de forma adecuada ya que la mayor parte de ellos se encuentran por debajo de la LBM.

Las características de las viviendas no son un criterio que determinen si la familia tiene derecho o no a ser beneficiaria del programa. Esta situación se debe a que estas son muy distintas de acuerdo al lugar donde se localiza la población. Queda claro que las condiciones de vivienda son muy distintas a localidades cercanas a las ciudades y las localidades apartadas en medio de las serranías donde el acceso a servicios es más complicado.

Al igual que en otros estudios se encontraron construcciones de mejor calidad por razones diversas, pero las principales son apoyos de otros programas de gobierno o envío de remesas por parte de algún integrante de la familia, sin embargo, la situación de estas familias en cuanto a ingreso es similar a la de las familias que poseen una vivienda construida con una mayor precariedad. Siendo estrictos con el principal criterio de selección del programa, ambas tienen derecho a ser beneficiarios de este.

Es cierto que el programa ha logrado contribuir a mejorar las condiciones de alimentación de las familias, sin embargo, este no ha sido suficiente ya que está sujeta a cambios en las condiciones económicas de las familias. Por un lado, la llegada del recurso les permite adquirir mayor diversidad de alimentos, pero este recurso se gasta rápidamente y más aún, si las familias tienen otros gastos prioritarios a la hora de que les entregan el dinero, este se utiliza para afrontarlos lo que disminuye el impacto del programa.

En lo que respecta a la salud de las familias, el Programa no ha contribuido en su totalidad a mejorar estas condiciones. No se pueden tener avances porque los centros de salud no logran cubrir la demanda de los habitantes. El sistema de salud se ve completamente rebasado ya que sólo atiende cierto número de pacientes durante el día. El trabajo de estos centros va en aumento pero no se responde de la misma manera en infraestructura y personal para mejorar los servicios.

En materia de educación si se han observado mejoras, los hijos de las familias beneficiarias han logrado un avance en su carrera escolar ya que ahora cuentan con el apoyo del Programa para alcanzar la educación media superior. El Programa si ha mejorado la asistencia de los hijos beneficiarios a las escuelas gracias a las becas que reciben para continuar sus estudios.

Los retrasos en la entrega del recurso a las familias no están relacionados con las condiciones de las localidades ya que las tres son muy similares entre si y tienen cercanía con la ciudad. Las causas principales de los retrasos en la entrega de recursos se deben a problemas de las instituciones involucradas.

Los apoyos monetarios son entregados mediante tarjetas que las familias no pueden utilizar en tiendas y bancos, únicamente la utilizan para cobrar en efectivo en telégrafos y algunas cajas de ahorro. Esta modalidad está de acuerdo a lo dispuesto por SEDESOL a partir de 2009.

El tiempo que las familias tardan en afiliarse al programa no depende de algún trámite que a éstas les corresponda realizar ya que únicamente tienen que entregar la documentación correspondiente y el resto ya está a cargo de la institución. La recepción del recurso económico se ve afectada por los trámites institucionales del Programa y es algo que no depende de los beneficiarios.

El uso que las familias dan a los recursos económicos que son entregados por el programa, está en función de la necesidad que en ese momento se presente. Es cierto que parte del recurso se utiliza en educación, sin embargo la mayor parte de este va destinado a cubrir los gastos de alimentación de las familias ya que el ingreso que obtienen no es suficiente para cubrir esta necesidad. Finalmente se resuelve alguna necesidad pero las familias no utilizan los recursos económicos que reciben por parte del programa en los rubros a los que debería destinarse.

El Programa ha venido a resolver parte de la problemática que enfrentan las familias en educación y alimentación aportando ingresos extras a las familias. Sin embargo, no se puede dejar de lado que esto soluciona el problema de momento, una vez que se gasta el dinero la situación vuelve a ser la misma y resta esperar a que llegue el siguiente pago.

Finalmente, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha contribuido a mejorar la asistencia a la escuela (esto no tiene nada que ver con mejorar la calidad de la educación), pero en salud y mejora de las condiciones de alimentación le queda mucho por avanzar. Es cierto que las transferencias han venido a resolver parte del problema que enfrentan las familias, pero una vez que el dinero se termina la situación vuelve a ser la misma ya que no se tienen actividades alternativas que les permitan generar ingresos, únicamente se les entrega el dinero. La falta de empleo viene a agravar esta situación, poco sirve que el Programa invierta en mejorar el nivel de estudio de los beneficiarios si al terminar la oferta de empleo es escasa.

9.2. Recomendaciones

Se debe precisar a las personas que realizan los estudios socioeconómicos a las familias que las condiciones de vivienda no son factor que determine quienes si y quienes no pueden acceder al Programa, este debe complementarse con la demás información que proporcionen. De esta manera se evitará el esquema

discriminativo que se presentó en las tres localidades relacionado con el tipo de vivienda que en ese momento habitaban las familias.

Los avances en salud se ven afectados por la escasa infraestructura con la que cuentan las localidades, lo que ha impedido que el avance del programa en salud sea más notorio. Es necesario fortalecer al personal e infraestructura de los centros de salud así como el abastecimiento de medicamentos.

En las tres localidades falta integrar a las familias a la modalidad de uso de tarjetas en tiendas y bancos, esto hará más fácil el cobro de las transferencias ya que no tienen que perder tiempo en acudir a cobrar y la tarjeta se puede utilizar en cualquier momento sin estar sujetos a horarios.

El tiempo promedio que las familias tardan en afiliarse es de 132 días, pero existen personas que tardan 30 días y otras hasta dos años, es necesario hacer más uniforme este tiempo para todas las familias.

Las familias deben integrar alternativas para producir parte de los alimentos que consumen, los huertos de traspatio son una buena alternativa que les permitirá disminuir los costos de alimentación.

Es necesario que la eliminación de las familias del Programa sea sustentada en la aplicación de un estudio socioeconómico que muestre que se ha superado su condición de pobreza inicial.

X BIBLIOGRAFIA

Acuña, C. y Cabrera, R. 2013. México se refunde en la pobreza: 11 claves para entender por qué. Revista emeequis No 308.

Bañon, I. M. R. 2003. La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Ediciones Díaz de Santos S.A. España.

Barajas, G. 2002. La política de administración de la pobreza en México: ayer y hoy. Foro internacional. Vol. 42. No 1. Pág 63-98. El Colegio de México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2002-2013. Presupuesto de Egresos de la Federación. Secretaría de Servicios Parlamentarios. México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2006. La protección social de cara al futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/24083/lcg2295e.pdf>

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI). 2006-2013. Salario Mínimo General de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaria de Trabajo y Previsión Social. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2010. Porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa. Estados Unidos Mexicanos.

www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do;jsessionid=650fcabdc9559dd7da7cfc625b08ff8d4f31b30f84eaac4121064a0458b5a3e.e34QaN4LaxeOa40ObNv0

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2010. “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”. México.

http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2010. “La pobreza por ingresos en México”. México, D.F., 2010.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2012. Informe de pobreza y evaluación en el estado de Guanajuato 2012. México, D.F.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2012. Informe de Pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios. México, D.F. CONEVAL, 2012.

http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2013. Evolución del valor de la canasta alimentaria. México.

Cordera, C. R. y Cabrera, A. C. 2007. La política social en México: tendencias y perspectivas. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía. México, D.F. 2007.

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT). 2012. Instituto Nacional de la Salud Pública. Secretaría de Salud. México.

<http://ensanut.insp.mx/index.php#.Uv0PsGJ5OE4>

Escobar, A. y González M. 2002. Evaluación Cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: seguimiento de impacto 2001-2002 comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes. Guadalajara, Jal: CIESAS Occidente.

González, R. M. 2005. Familias y política social en México: el caso de Oportunidades. CEPAL. Naciones Unidas.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2010. Información estadística del estado de Guanajuato, México.

Mathus, R. M.A. 2009. La Lucha contra la Pobreza en México. Observatorio de la Economía Latinoamericana. N° 109, 2009. México.

Mayoral, J. I.M. 2011. La pobreza en México sube a 52 millones. CNNExpansión: Economía. México 2011.

Moctezuma, N. D. y Rosales, A. H. 1992. La promoción ecológica en el campo Mexicano: una práctica a desarrollar. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México 1992.

Montalvo, L. T. 2013. De solidaridad a la cruzada contra el hambre. CNN en español. México 2013.

<http://www.cnnexpansion.com/economia/2011/07/29/pobreza-mexico-2010>

Orozco, M. y Hubert, C. 2005. La focalización en el programa de desarrollo humano OPORTUNIDADES de México. Unidad de protección social. Red de desarrollo humano. Banco Mundial.

Quintana, C. 1996. Elementos de la inferencia estadística. Editorial de la Universidad de Costa Rica. Segunda reimpresión. San José de Costa Rica.

Rodríguez, M. E. y Rodríguez, P. M. 2007. El programa de desarrollo humano oportunidades: contigo es posible ¿Política económica versus política social?. Espacios públicos volumen 10, número 020. Universidad Autónoma del estado de México. Toluca, Estado de México
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67602008.pdf>.

Ruezga, B. A. 1992. Solidaridad social y democracia transparente (sexenio 1976-1982). Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlan. Universidad Nacional Autónoma de México.. México D.F. 2002.

Ruiz, C. O. 2008. ¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México? Versión preliminar. Centro de estudios sociales y de opinión pública. México.

Salas, D. A. y Murillo, G. F. 2010. La evaluación de los programas públicos en México: una mirada crítica al CONEVAL. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Universidad de Guadalajara.

Santesmases, M. M. 2009. Dyane versión 4: diseño y análisis de encuestas de investigación social y de mercado. Ediciones Pirámide, S.A.

Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). 2008. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007).

<http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2008/gonzalez.pdf>

Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). 2010. Oportunidades un programa de resultados. Gobierno Federal. México. 2010.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2013. Primer informe trimestral 2013. Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano. Dirección General de Seguimiento. México, 2013.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2013. Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Diario Oficial de la Federación. México.

Spalding, R. 1985. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia. Estudios Sociológicos, vol. iii, núm. 8, pp. 315-349.

Taniguchi, H. 2011. Los programas sociales en México son poco efectivos contra la pobreza. CNN México. México.

<http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/05/los-programas-sociales-en-mexico-son-poco-efectivos-contra-la-pobreza>

Trejo, G. y Jones, C. 1993. Contra la pobreza, por una estrategia de política social. Editorial Cal y Arena. CIDAC. México.

Triola, F. M. 2004. Estadística. Editorial Pearson Educación de México. Novena edición. México

Verdeja, L. J. 2001. Tres décadas de pobreza en México: 1970-2000. Instituto Politécnico Nacional. México, D.F.

Zermeño, N. F. y Domínguez, P. M. 2000. Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de PROGRESA. El cotidiano volumen 16, número 099. Universidad Autónoma Metropolitana. Distrito Federal, México.

<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/325/32509903.pdf>

XI ANEXOS

Anexo A. Ingresos del jefe de familia.

	La Laja	Plancarte	Maravatío del Encinal	Total
Media	2,967.50	3,295.48	2,572.66	2,945.71
Máximo	6,000.00	6,800.00	6,000.00	6,800.00
Mínimo	1,200.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

Anexo B. Número de familias que reciben remesas.

Número de familias que tiene parientes en EU	26
Si recibe remesas	9
No recibe remesas	17
Promedio de dinero que reciben (\$)	1,561.11
Periodo de recepción (semanas)	11.44

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

Anexo C. Gasto promedio en alimentación.

Localidad	Gasto (\$)
La Laja	3,097.05
Plancarte	2,659.31
Maravatío del Encinal	2,695.81
Total	2,770.65

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.