

T  
1075  
1087

 COMISIÓN SERVICIOS DE INFORMACIÓN  
ARCHIVO HISTÓRICO

122063

22063



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO**

**“EVALUACIÓN DE SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA  
DE COMBATE A LA POBREZA OPORTUNIDADES EN SU COMPONENTE  
EDUCATIVO, EN TRES MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO: ATLAUTLA,  
CHALCO Y TLALMANALCO: (2000-2008)”**

**T E S I S  
PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**P RESENTA:  
LIC. JUAN CARLOS MATA ESPINOZA**

**DIRECTORA DE TESIS: DRA. MYRIAM CARDOZO BRUM**

**LECTORES:  
DR. PEDRO H. MORENO SALAZAR  
MTRA. MARÍA DEL PILAR BERRIOS NAVARRO**

**MÉXICO, D. F.**

**DICIEMBRE DE 2009**



## Dedicatorias

El presente trabajo está dedicado principalmente, a mi padre, *Antonio Mate Chávez*, a los agradables recuerdos y vivencias que tuve con él durante el tiempo que permaneció con nosotros, a mi madre, *Esperanza Espinoza Alvarado* por el esfuerzo y dedicación que me brindó para estudiar y tener una profesión.

Al amor de mi vida *Adriana* por su apoyo, comprensión, y amor demostrado en todo este tiempo para lograr concluir la investigación. Gracias por tus palabras de aliento y motivación.

A mis hermanos (*Loti, Antonio y Alma*) sobrinos (*Diana, Erika, Raymundo, Eduardo, Alexis, Dara Liz y Sebastian*) por los momentos vividos, las risas, las alegrías, las fiestas, las pláticas y los afectos demostrados en todo este tiempo.

Por supuesto a mis grandes amigos (hermanos) *José, León, Guillermo y Ricardo*, por compartir la vida, los sueños, los éxitos y las dificultades; gracias por brindarme su amistad y apoyo para terminar el trabajo.

A mis profesores de licenciatura y maestría de mi alma mater, sobre todo a la *Doctora Myriam Cardozo Brun*, al *Doctor Pedro H. Moreno Salazar* y la *Maestra María del Pilar Barrios Navarro* por los conocimientos compartidos, sus experiencias profesionales y el ejemplo de ser personas comprometidas con los temas sociales del país. Así mismo, los agradezco que hayan acogido mi trabajo para ser revisado y ofrecerme sugerencias para mejorarlo, gracias por el tiempo, las recomendaciones y su paciencia para atenderme.

Finalmente, dedico el trabajo a las personas comprometidas por un cambio auténtico en nuestro país, donde la justicia social sea una realidad y no un discurso, donde se aplique un modelo económico que favorezca la distribución de riqueza entre las personas y no fomente la concentración en pocas, donde se hable de una verdadera democracia y no de una simulada, donde la aplicación de las leyes sea la norma y no la excepción.

# Índice

Contenido	Página
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>Capítulo 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL</b>	9
1.1. La formación y orientación del Estado	9
1.2. Las políticas públicas: definición y principales componentes	13
1.2.1. Las políticas públicas	15
1.2.2. Contexto de las políticas públicas	21
1.3. El proceso de las políticas públicas	25
1.3.2. La evaluación de las políticas públicas	26
1.3.2.1. Diferentes tipos de evaluación	28
1.4. La política social	34
1.4.1. Modelos de desarrollo y las políticas sociales	36
1.5. La diversidad conceptual de pobreza	39
1.6. El desarrollo conceptual sobre capacidades	43
<b>Capítulo 2. ANTECEDENTES DE LA POBREZA EN MÉXICO</b>	50
2.1. Evolución de la pobreza en México	50
2.2. Los programas de gobierno para el combate a la pobreza en México	56
2.3. Marco de referencia: la pobreza en el Estado de México	62
2.3.1. La población	62
2.3.2. La marginación en el Estado de México	63
2.4. El municipio de Atlautla	66
2.4.1.1. Desarrollo social y niveles de pobreza en el municipio	68
2.4.2. El municipio de Chalco	69
2.4.2.1. Elementos de identificación de la pobreza en el municipio	70
2.4.3. El municipio de Tlalmanalco	71
2.4.3.1. Niveles de vida en el municipio	72
2.5. Comparativo de datos en los tres municipios	73
<b>Capítulo 3. PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES</b>	74
3.1. Objetivos y apoyos del programa Oportunidades	74

3.2. Acciones realizadas por el programa	77
3.3. Evaluaciones al componente educativo del programa	81
Oportunidades	
3.3.1. Educación	82
3.3.2. Principales resultados de las evaluaciones al componente educativo	86
3.4. Jóvenes con Oportunidades	88
<b>Capítulo 4. ANÁLISIS DEL COMPONENTE EDUCATIVO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS</b>	90
4.1. Descripción de la muestra	92
4.2. Resultados	94
4.2.1. Sexo, edad y escolaridad de los beneficiarios de Oportunidades	94
4.2.2. Percepción sobre los efectos del apoyo recibido, a través de las becas de Oportunidades	96
4.2.2.1. Tiempo de recibir el apoyo	96
4.2.2.2. Inscripción	96
4.2.2.3. Promedio (aprovechamiento escolar)	100
4.2.2.4. Permanencia	104
4.2.2.5. Asistencia	107
4.2.2.6. Generación de habilidades, conocimientos y condiciones de vida de los beneficiarios	109
4.2.2.7. La participación de los beneficiarios en actividades generadoras de ingreso familiar	115
4.2.2.8. Condiciones de Infraestructura de las escuelas de los beneficiarios	117
4.2.2.9. Desempeño docente de los maestros con beneficiarios en Oportunidades	119
4.3. Resultados del sondeo dirigido a familias con apoyo de Oportunidades	121
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	127
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	138
<b>ANEXOS</b>	142

## INTRODUCCIÓN

La política de carácter social se establece en el precepto de los derechos sociales integrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917. Está conformada por una serie de normas que protegen a los grupos sociales marginados, las cuales dicen favorecer las libertades individuales, le dan un significado social al régimen de la propiedad y normalizan las fuerzas del mercado para convertir a la actividad económica en un proceso sustentable. Tiene, como intención, lograr el objetivo de que se redistribuya la riqueza generada por la sociedad.

La política social se ha presentado de diferentes formas en la conformación del Estado moderno. Reparto agrario, normas tutelares de trabajo, seguridad social, servicios médicos, educación básica gratuita, fomento de la cultura, subsidios a la producción, acceso a la vivienda, y redes de distribución de alimentos básicos forman parte de un grupo de medidas que han acompañado siempre a la política económica.

La política de apertura de la economía mexicana y la interacción cada vez más directa con la comunidad internacional, en todos los órdenes, han exigido establecer nuevos elementos que otorguen viabilidad a la forma de vida y al sistema de gobierno que se fue conformando a inicios de los ochenta.

En el núcleo de las reformas está la intención de atender los grandes rezagos sociales prevalecientes y acentuados a partir de la crisis del Estado de Bienestar (social-keynesiano). Para lograrlo fue necesario revisar el papel de la rectoría estatal a fin de reordenar el aparato de gobierno con el propósito de mejorar la provisión de servicios básicos, así como encontrar procedimientos de participación que incentiven el trabajo comunitario y mayor corresponsabilidad en decisiones que conciernen a la sociedad. Así mismo,

modificar los mecanismos de intervención de la política social, pasando de una mediación supuestamente universal a un enfoque de focalización donde se atendiera a los sectores detectados como extremadamente pobres.

Concretamente, la política social ha puesto énfasis en el acomodo de importantes mecanismos, sin embargo, es claro que se están dando de manera limitada y progresiva. Entre ellos se encuentran la vinculación más estrecha con los gobiernos estatales y municipales, la redistribución de funciones de la administración pública federal en los programas sociales y la participación restringida de los grupos sociales.

Ante este escenario, el gobierno de Vicente Fox, a través de la administración federal, realizó algunos cambios en la visión y aplicación de la política de combate a la pobreza y le dio continuidad al programa de la administración anterior (Progresá), a través del programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que tiene como fin incrementar las capacidades de las personas mediante el mejoramiento de sus opciones de educación, salud y alimentación, así como la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien la mejoría de las condiciones socioeconómicas de las familias beneficiadas.

La administración anterior y la actual presidida por Felipe Calderón consideran a la educación como el elemento medular de la política de combate a la pobreza, ya que es el eje rector para incrementar las capacidades de las personas<sup>1</sup>, la apuesta por la educación de la población extremadamente pobre se da porque, según el gobierno, existen “avances en materia económica y el aumento del ingreso promedio por habitante”, pero al mismo tiempo acepta y

---

<sup>1</sup> Es importante aclarar que la generación de las capacidades se espera se den a partir de la correcta aplicación integral de los tres componentes básicos del programa en salud, alimentación y educación; **pero sobretodo se logren con está última, como eje rector para desarrollarlas o incrementarlas.**

manifiesta, la no traducción de estos factores en el progreso del desarrollo humano y social esperado.

Con base en lo anterior, el trabajo que a continuación se presenta evaluó el programa Oportunidades enfocándose principalmente en el componente educativo porque se considera, por parte de la Sedesol, como el eje rector para desarrollar o incrementar las *capacidades*. Al iniciar la investigación se pretendía medir en que grado se estaban generando esas capacidades en los beneficiarios del programa, sin embargo dicha pretensión no fue posible concretarla plenamente y los alcances sobre tal empresa se resumieron a identificar únicamente la generación actual de ciertas "habilidades" por parte de los becarios.

Los inconvenientes encontrados, en el proceso del trabajo, para llevar a cabo la medición de las capacidades se relaciona con los siguientes aspectos: a) sobre el concepto: 1) no existe acuerdo sobre lo que debería entenderse por *capacidades*, 2) se cuenta con un listado de cinco capacidades, que a decir de los especialistas sobre temas de pobreza, sus indicadores se confunden con las necesidades básicas, 3) se considera que el término se ha quedado en la parte conceptual y no ha sido posible operacionalizarlo; y b) sobre la metodología: 1) los reactivos, en el presente trabajo, dirigidos a explorar las capacidades no fueron desagregados para profundizar sobre el tema.

Además de lo anterior, se identificó que los elementos del concepto ubicados en la revisión de la literatura (habilidades, características personales relevantes, realizaciones alcanzadas y oportunidades reales que las personas logran y tienen en un tiempo determinado, a través de la instrucción educativa y las actividades y experiencias de vida) sólo podrán ser medidos en espacios de tiempo prolongados, y no en una sola evaluación.



Ante estas dificultades el trabajo se perfilo en la evaluación de otros factores relevantes del componente educativo que dieran cuenta, en alguna medida, de los resultados observados por parte de los beneficiarios, por lo que se decidió realizar una evaluación de satisfacción dirigida hacia los siguientes temas: 1) la inscripción, asistencia, permanencia y aprovechamiento escolar; 2) incremento de sus capacidades (habilidades) para mejorar sus condiciones de vida; 3) existencia de becarios en actividades generadoras de ingreso, 4) condiciones de infraestructura y 5) desempeño docente de las escuelas donde asisten los beneficiarios del programa.

El trabajo de evaluación se llevó a cabo en tres municipios localizados en la región suroriente del Estado de México: Atlautla, Tlalmanalco y Chalco, ya que por las características geográficas y socioeconómicas se identifican como áreas marginadas conurbadas y rurales, donde se manifiesta en algunos sectores de la población un bajo rendimiento escolar, deficiencia en el crecimiento y desarrollo integral del individuo, desintegración familiar y social, además de bajo rendimiento laboral y productivo.

La situación descrita anteriormente se refuerza con las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en los conteos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en lo que concierne a los índices de marginación de los municipios, donde en el año 2000 como en el 2005 se identificó lo siguiente:

Cuadro. 1

**Población total, pobreza de capacidades, indicadores, índice y grado de rezago social  
por municipio de estudio**

Indicadores 2000 / 2005	Municipios					
	Atlautla		Tlalmanalco		Chalco	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Población total	25,950	24,110	42,507	43,930	217,972	257,403
% Pobreza de capacidades	51.7	22.0	18.8	20.1	26.5	18.9
% de población de 15 años o más analfabetas	11.52	9.47	3.54	3.15	6.81	5.83
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	s/d	4.26	s/d	2.66	s/d	4.08
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta	50.53	33.61	31.98	15.66	43.32	23.25
% de hogares con población de 15 a 29 años con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados	s/d	36.20	s/d	19.73	s/d	33.33
Índice de rezago social	-0.24286	-0.54021	-0.16949	-0.62727	-0.82170	-1.18661
Grado de rezago social	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores, Índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2005

Se puede observar como en el año 2000, donde se retoman los datos para iniciar el estudio, en los tres municipios se tenía un índice de marginación más alto en comparación del encontrado en el 2005. Además se aprecia como en uno de los municipios aumenta el porcentaje de personas con pobreza de capacidades, como es el caso de Tlalmanalco, mientras en los otros dos disminuye y de manera más preponderante en Atlautla.

Con base en esta información y sobretodo con la obtenida en el año 2000 es como se decidió realizar una evaluación de satisfacción de los receptores del programa Oportunidades con el fin de determinar, a pesar de los datos presentados por las instituciones sobre el tema de marginación en los municipios, el grado en que la población beneficiaria considera resueltos sus problemas de pobreza en lo concerniente a la educación.

Por otra parte, con respecto al tema de evaluación encontramos que en México las instituciones encargadas de realizar esta actividad a los programas como Oportunidades no predomina el tipo de evaluación propuesta por el trabajo, como lo considera Myriam Cardozo al hablar de los tipos de evaluación prevalecientes en los programas de desarrollo social en México "...También

intentan cubrir la evaluación del contexto, los insumos, procesos, resultados, logro de metas, impactos y satisfacción de la población, pero en la práctica descuidan especialmente los dos últimos aspectos...”<sup>2</sup>

Sobre los programas y su respectiva evaluación, se identifica como en nuestro país los programas sociales tuvieron orígenes económicos y políticos distintos, esta situación permitió que no se tuviera un conocimiento del impacto real sobre la población beneficiada, es decir, no se contaba en el pasado con una práctica de evaluación que diera cuenta de los resultados de la política.

Fue a principios de los noventa cuando se realizaron los primeros intentos de evaluación a programas sociales, sobre todo al Programa de Abasto de Leche y de Abasto Rural. En el caso del programa Oportunidades, antes Progresá, desde su creación se diseñó con el propósito de ser evaluado y el impacto del Programa en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias ha sido investigado a través de evaluaciones externas entre las que se encuentran: el proyecto de evaluación realizado por el Instituto Internacional para la Investigación de las Políticas Alimentarias -IFPRI- en localidades rurales entre los años 1998 y 2000, la evaluación externa llevada a cabo en el año 2001 en localidades rurales, por el Centro de Investigaciones y Docencias Económicas -CIDE-, complementó algunos de los resultados obtenidos por el IFPRI en materia de educación y salud. En los siguientes años el programa ha sido evaluado permanentemente por diversas instituciones.

De las evaluaciones realizadas al programa, a pesar de operar desde hace tiempo en el Estado de México programas federales de combate a la pobreza enfocados en la educación, se observa una ausencia de estudios sobre la satisfacción de los receptores de Oportunidades en los municipios del proyecto que demuestren en qué medida las becas están mejorando la

---

<sup>2</sup> Cardozo, B. M, 2006, “La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México”, Ed. Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, D. F. pp. 296

inscripción, asistencia, permanencia y aprovechamiento escolar de los beneficiarios; y como este apoyo ha repercutido en el incremento de sus capacidades para mejorar sus condiciones de vida; además de identificar y analizar la existencia de becarios en actividades generadoras de ingreso, las condiciones de infraestructura y el desempeño docente de las escuelas donde asisten; factores que repercuten en las actividades escolares y por lo tanto en la correcta aplicación de las acciones del componente educativo.

Con base en lo expuesto anteriormente se propuso realizar una evaluación de satisfacción de los receptores del programa de combate a la pobreza Oportunidades en su componente educativo en tres municipios del Estado de México, con el fin de revelar los problemas y aciertos del programa y así contar con elementos de apoyo tendientes a mejorar los resultados de esta política. Para lo cual se determinó: **1)** analizar las bases teóricas que sobre la pobreza se ha planteado sobre todo en las últimas décadas para examinar los resultados del estudio a la luz de la teoría, (enfocándose sobre todo en el concepto de capacidades), **2)** describir y analizar el contenido del programa, enfocándose sobre todo en lo que se refiere a las evaluaciones realizadas al componente educativo, para identificar los problemas (obstáculos), así como las áreas de oportunidad para mejorar la aplicación del programa de estudio, e **3)** identificar, con base en las técnicas de investigación, los problemas y aciertos del programa en su componente educativo para plantear algunas propuestas que mejoren los resultados y por lo tanto las condiciones de vida de la población beneficiada de los municipios seleccionados.

Para llevar a cabo lo anterior se formularon tres hipótesis que guiaron el trabajo de investigación.

**H1:** La beca otorgada por el programa Oportunidades no constituye un apoyo suficiente que contribuya al cumplimiento de los objetivos del componente educativo para la inscripción, asistencia, permanencia y aprovechamiento escolar, y por lo tanto, para la generación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria.

**H2:** Los objetivos del componente educativo de inscripción, asistencia, permanencia y aprovechamiento escolar de los beneficiarios, no se están cumpliendo, debido a que los becarios tienen que participar en actividades generadoras de ingresos.

**H3:** Las condiciones de infraestructura y el desempeño docente, donde asisten los beneficiarios de Oportunidades, son deficientes para un correcto desarrollo de las actividades escolares y la aplicación de las acciones del componente educativo del programa.

Por último, para fundamentar o refutar las hipótesis se utilizaron las siguientes técnicas: 1) un cuestionario dirigido a las madres o tutores de los becarios del programa, 2) un cuestionario dirigido a profesores y jóvenes de las escuelas que recibieron el apoyo desde por lo menos tres años atrás, y 3) para realizar la investigación bibliográfica se consultaron fuentes documentales como por ejemplo: literatura sobre el tema de pobreza, Plan Nacional de Desarrollo, (2001 - 2006) Poder Ejecutivo Federal, Plan de Desarrollo del Estado de México, (1999 - 2005), Plan de Desarrollo Municipal, (2003 - 2006) del Municipio de Atlautla, Plan de Desarrollo Municipal, (2003 - 2006) del Municipio de Chalco, Plan de Desarrollo Municipal (2003 - 2006) del Municipio de Tlalmanalco, Censos Generales de Población y Vivienda, 2000 y 2005, Índices de Marginación 2000 Y 2005, de CONAPO, Informe de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social en México, 2008 de CONEVAL; Información del Programa Oportunidades y por último Indicadores, Índice y Grado de rezago social, CONEVAL 2005.

## Capítulo 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

En este apartado se analiza la discusión teórica sobre el tema de la pobreza, señalando sobre todo las aportaciones de las últimas décadas, además se examinan los componentes fundamentales que convergen sobre el mismo como el Estado, las políticas públicas y la política social.

### 1.1. La formación y orientación del Estado

La formación del Estado-nación ha ocurrido estrechamente ligada a la historia del capitalismo y el mercado mundial:

En la transición al capitalismo el Estado absolutista protagoniza la figuración del mercado mundial, constituyéndose éste de una manera colonialmente segmentada en torno a la respectiva metrópoli dominante, con un predominio de productos primarios tales como el azúcar, el café, el tabaco, los esclavos<sup>3</sup>

Durante esta etapa las metrópolis europeas actuaban como meros centros de reexplotación de sus colonias. Pero más tarde la revolución industrial de fines del siglo XVIII y la primera mitad del XIX, imprimen un vuelco a la dinámica y perfil del mercado mundial. En ella se concreta una división internacional del trabajo a partir de un cambio en la canasta de productos que es característica del comercio internacional, ahora con claro predominio de los textiles y, en general, las materias primas insumidas por las manufacturas europeas.

Entre fines del siglo XVIII y los primeros tres cuartos del XIX tiene lugar la aparición de nuevas economías y Estados-nacionales. Unas lo hacen por la vía de la ruptura del orden colonial, mientras que otras lo hacen por la vía de la

---

<sup>3</sup> Toledo, P. A, 1999, "Globalización, Estado-nación y espacios sociales" En Políticas públicas para el siglo XXI. Ed. UAM, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Año 19, Núm. 46, pp.37

integración regional por ejemplo, a diferencia del proceso de configuración del Estado alemán, mediante un progresivo, centralizado y autoritario proceso de acuerdos comerciales, monetarios y políticos entre una potencia regional dominante como Prusia y una amplia gama de ducados, principados y reinos;

...en Europa noroccidental, especialmente Inglaterra, se van perfilando los rasgos característicos del Estado liberal, que se plantea como la forma de estado asociado al liberalismo como doctrina económica y política: mano invisible en el mercado y respeto a las garantías de los individuos en y por el Estado.<sup>4</sup>

Contrario a la unidad subordinada de lo económico a lo político que había prevalecido en el estado absolutista feudal, el Estado liberal del siglo XIX se caracterizó por llevar a cabo una escisión tajante entre Estado y economía. De hecho el estado liberal se funda en el no reconocimiento de las clases y su legitimidad estará dada sólo en función de los derechos del individuo frente al poder político.

El Estado social (keynesiano-benefactor), emerge durante el periodo entre guerras y cobra forma al finalizar la segunda guerra mundial a partir del reconocimiento del conflicto entre las clases y la necesidad de institucionalizarlo, nacido en una época de fractura profunda de la economía internacional, *esta forma de Estado supone un activo papel interventor del sector público en las economías nacionales*. Así mismo, al emerger como respuesta institucional ante una época de agudo conflicto social (particularmente en el ámbito de las relaciones capital-trabajo), el Estado social se despliega como un Estado *promotor garante del mejoramiento de las condiciones de vida de la población trabajadora*.

---

<sup>4</sup> *Ibid*; 37-38

Sin embargo, el auge económico que acompañaba el ascenso del Estado social durante los cincuenta y sesenta revierte el proceso de fractura del mercado y economías mundiales, hasta el punto que, en los años setenta y ochenta, la internacionalización del capital propició que los márgenes de acción de la política keynesiana declinaran para dar paso al reemplazo del keynesianismo por los enfoques monetarista y neoliberales.

De esta forma se da paso a un Estado donde la orientación está basada en un conjunto de políticas públicas, que responden a la llamada "reforma del Estado". Éstas se caracterizan por algunas medidas que se inician en los Estados-nación a finales de los setenta y principios de los ochenta, donde se comienza a privatizar las empresas públicas (acompañadas de una desregulación más general que implica no sólo la reducción del tamaño de Estado, sino también de la injerencia del mismo en una serie de actividades sociales y económicas en las que, durante las etapas anteriores de desarrollo acostumbraba intervenir); la disciplina fiscal (que supone importantes recortes del gasto público y reducciones a los gravámenes de la actividad empresarial, pero también un mayor rigor en la recaudación de impuestos), la apertura comercial y financiera a la economía internacional y la descentralización de aparatos públicos.

Esta serie de reformas fueron obligadas por las crisis económicas, pero también por el gran crecimiento anterior de los aparatos estatales. Estas medidas favorecen el relance de las economías por un mayor estímulo a la iniciativa privada y, sobre todo, por la preferencia del sector privado que se materializa en las tendencias intelectuales y los modelos de gestión para modernizar y mejorar la eficiencia del sector público. Las reformas tal vez sean una respuesta a la inconformidad de amplios sectores de la población. Este malestar social obliga al Estado a realizar cambios que eviten una ruptura del orden social. También pueden promoverlas los aparatos del Estado y/o sus principales aliados en la sociedad.



Una constante en buena parte de las reformas emprendidas en el ámbito mundial es que se señala que el Estado abre los espacios para que la sociedad civil y sus organismos tomen en sus manos actividades que le eran exclusivas. Pedro Moreno, dice respecto de nuestro país:

En el marco de la actual reforma del Estado [...] su contribución puede ser sin duda valiosa pues al operar inmersos en la sociedad civil aportan a la renovación de la gestión pública y a la democratización política, al llevar a la dimensión de lo público intereses primigeniamente privados...<sup>5</sup>

Sin embargo, a pesar de contar con algunos avances sobre la participación de la sociedad civil en temas de la gestión pública, se observa una participación limitada a ciertas fases de las políticas o incluso a la nula participación de la sociedad.

Por otra parte, en lo económico se ha liberalizado y desregulado la economía situación que ha presionado en algunos casos a que el gobierno ya no premie o castigue a los empresarios con subsidios, sino que al abrir las puertas al exterior los obliga a competir con las mercancías importadas. En cuanto a la contraparte de los empresarios, el sector obrero, el Estado debilita las organizaciones corporativas: "paso a paso, el gobierno ha venido desmantelando los instrumentos de control y estímulo discrecional que le conferían tanto poder a sí mismo y a la burocracia en las décadas pasadas".<sup>6</sup>

El Estado se reforma y de su característica de benefactor pasa al Estado "neoliberal", que no pierde su papel regulador de las relaciones entre:

---

<sup>5</sup> Moreno, H. P., 1996 "Organismos civiles y elaboración de políticas públicas", en Revista Política y Cultura núm. 7, México, UAM-X, pp.71

<sup>6</sup> Rubio, L., 1993 "Los límites del cambio político", Nexos, año 16, Vol. XVI, núm. 187, México, pp.645

Clases, grupos e instituciones que coparticipan en el sistema de dominación pero compiten por la primacía, compatibiliza e integra sus intereses, atenúa sus contradicciones y conflictos, negocia compromisos y coaliciones.<sup>7</sup>

Sólo que ahora lo hace en un contexto donde los factores externos han adquirido una importancia determinante, lo que ha obligado al abandono del Estado social-benefactor.

Con la instauración del Estado “neoliberal”, el esquema de la política económica privilegia al mercado como mecanismo regulador por excelencia de la distribución de la riqueza. Ante esta situación “las políticas públicas” adquieren una mayor importancia al permitir la intervención de las comunidades aportando sus propios recursos junto al Estado.

## **1.2. Las políticas públicas: definición y principales componentes**

Desde hace algunas décadas se habla del nuevo papel del Estado; el mundo está cambiando y con él cambian también nuestras ideas sobre el papel del Estado en el desarrollo económico y social. La intensa atención que se presta actualmente al papel del Estado nos hace recordar una época anterior, cuando el mundo comenzaba a recuperarse de la destrucción causada por la segunda guerra mundial y gran parte de los países en desarrollo estaban consiguiendo su independencia.

En esa época la presencia y la intervención del Estado crecieron enormemente, sobre todo en los países industriales. La confianza en la intervención estatal durante el periodo de la posguerra llevó a que se exigiera su intensificación. Las economías industriales ampliaron el Estado de Bienestar y muchos países adoptaron estrategias de desarrollo bajo la dirección estatal.

---

<sup>7</sup> Kaplan, M., s/f, Estado y acumulación (Lecturas sobre Empresa Estatal y Sistema Económico), México UAM-I, pp. 368

Sin embargo, al igual que en los cuarenta, el renovado acento en la función y eficacia del Estado tuvieron origen en trascendentales acontecimientos acaecidos en la economía mundial que produjeron cambios fundamentales en las circunstancias en que se desarrollaba la acción estatal. La integración mundial de las economías y la propagación de la democracia han reducido la intervención del Estado. Los sistemas impositivos, la normativa para la inversión y las políticas económicas deben responder a los parámetros de una economía mundial globalizada. El cambio tecnológico ha abierto nuevas oportunidades para la desagregación de los servicios y la aplicación de las funciones del mercado. Estos cambios han obligado a los Estados a asumir competencias nuevas y diferentes, ya no como proveedores exclusivos sino como promotores y reguladores.

Por otra parte, los ciudadanos descontentos por las deficiencias del sector estatal, exigen a menudo a través de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), una mayor transparencia en las prácticas de gobierno y otros cambios destinados a fortalecer la capacidad del Estado para alcanzar los objetivos que se le han asignado.

El Estado mexicano, y la mayoría de los Estados-nación experimentaron los cambios descritos anteriormente. En el caso particular de México se dio una transición del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, observándose cambios sustanciales en las esferas económica, política, administrativa y social.

En lo económico, se inició un cambio del modelo de sustitución de importaciones (sostenido entre mediados de los cincuenta y el final de los setenta), a préstamos para financiar proyectos con organismos de la banca internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM); así como acuerdos comerciales, impulsados sobre todo a partir de 1982, con la llegada de Miguel De la Madrid a la presidencia de la república. En lo político y administrativo, se iniciaron nuevas formas de gobernar: desde reformas

en la administración pública, hasta una creciente demanda de la democratización del país. Y por último, en lo social, se inició una nueva relación entre gobierno y sociedad, a partir de que el Estado fue siendo desplazado como un actor central, permitiendo la intervención de nuevos actores a través de las OSC.

Bajo este escenario las políticas públicas se vuelven trascendentales para resolver o atenuar **los problemas públicos** que han surgido y profundizado a partir de estos cambios, porque bajo estas condiciones (un aumento de la población participando en los asuntos públicos, de un reconocimiento de la pluralidad, de una transición y posterior consolidación de la democracia) es posible, en palabras de Luis Aguilar Villanueva, "gobernar por políticas públicas".

### 1.2.1. Las políticas públicas

La incorporación de la ciencia en las decisiones de gobierno surge a partir de la necesidad de contar con bases objetivas (o como fue la pretensión de científicos-académicos y gobierno norteamericanos) altamente racionales, con el fin de resolver problemas que afectaban a parte de la población norteamericana a causa de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. De esta forma se inició un replanteamiento de las ciencias sociales donde se buscaba entender y estudiar la relación entre ciencia y política.

A partir de este replanteamiento surge en Norteamérica la propuesta de Harold D. Lasswell<sup>8</sup> como base del nacimiento de lo que él llamo Ciencias de Políticas, donde su planteamiento fundamental fue articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática de gobierno) refiriéndose en el conocimiento *del* proceso de la política, así como en el conocimiento *en* el

---

<sup>8</sup> Harold Lasswell, 1992, "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar, Luis F. El estudio de las Políticas Públicas, Edt. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., capítulo II, pp. 105-118.

proceso de la política. Es decir, las ciencias deben ser interdisciplinarias y deben tomar decisiones democráticas para lograr el surgimiento de la participación de la sociedad. Los políticos ya no deben prescindir del conocimiento científico, por ello las ciencias de las políticas se convierten en la orientación de un campo de conocimiento.

Con base en sus primeros estudios sobre el tema, Lasswell considera a "las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado"<sup>9</sup>

En este primer acercamiento sobre las políticas públicas, Lasswell plantea la incorporación de las ciencias sociales para elaborar e implementar las políticas que den solución a los problemas surgidos de las necesidades de los gobernados. Es decir, las *policias* serán resultado de la racionalidad de grupos multidisciplinarios de expertos académicos conjuntamente con el gobierno.

A partir de la propuesta de Lasswell, en los siguientes años surgieron científicos que incorporaron nuevas ideas a las *policy sciences*, por ejemplo Edward S. Quade y Yehezkel Dror, quienes propusieron la utilización de las ciencias duras como las matemáticas y el análisis de sistemas con el fin de desarrollar el análisis normativo de la toma de decisiones.

Por otra parte, en la literatura actual sobre el tema, se cuenta con la propuesta de Jean Claude Thoenig que distingue entre política pública y acción pública, donde enfatiza el incremento de diversos actores en la vida pública; es decir, "la política pública tiende a concebirse más como una acción que

---

<sup>9</sup> Aguilar, Luis F, 1992. "Estudio introductorio", en El estudio de las Políticas Públicas Edt. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F. pp. 47

involucra activamente a los actores sociales que como intervención gubernamental que promueva la participación social”<sup>10</sup>

A diferencia de lo anterior, en el contexto anglosajón, con base en esta observación Mény y Thoenig, argumentan que la política pública anglosajona es “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”<sup>11</sup>, es decir, se considera como único actor activo a los organismos de gobierno y como un actor pasivo a la sociedad.

La contraparte de esta visión de política pública la encontramos en la perspectiva pluralista, donde se menciona que ésta se origina a partir de las demandas sociales y sobre todo en el reconocimiento del conflicto de intereses entre distintos actores.

Sin embargo, Mény y Thoenig consideran a la política pública como un *sistema de acción pública* que está constituido por tres elementos: un reparto o una distribución diversificada y variable de actores gubernamentales y no gubernamentales, una red de acciones visibles y no visibles, y la orientación de la acción hacia la provocación de cambios sociales.<sup>12</sup>

Por otra parte, un concepto que resulta relevante para las políticas públicas es el de **lo público** entendido como “la pretensión de encontrar el interés que a todos conviene, teniendo en cuenta que se parte de los intereses individuales y que no todos los individuos tienen las mismas condiciones para

---

<sup>10</sup> González, M. M, 1999, “¿A qué llamamos políticas públicas? En Políticas públicas para el siglo XXI Ed. UAM, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Año 19, Núm. 46, pp. 17

<sup>11</sup> Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig, 1992, Las Políticas Públicas. Ed. Ariel, Barcelona, España, pp.90

<sup>12</sup> *Ibidem*

realizar sus intereses”<sup>13</sup>

Ahora bien, para encontrar otros elementos que nos ayuden a comprender qué son las *policies* Luis Aguilar Villanueva<sup>14</sup> menciona que, a partir del surgimiento de una ciudadanía que vigila y cuestiona las acciones de gobierno, surge la importancia de gobernar por políticas públicas para tomar en cuenta a la sociedad organizada, pero considerando sus necesidades particulares y no las que el gobierno considere.

Actualmente, se advierten algunos contenidos fundamentales para establecer una definición de políticas públicas, en este sentido, Manuel Canto Chac<sup>15</sup> observa los siguientes elementos: lo público que lo identifica como aquello que responde a intereses diversos y a distintas condiciones sociales, la política (*politics*) entendida como relaciones de poder y la distinción de políticas (*policy*) entendida como relaciones de gobierno.<sup>16</sup> Los otros elementos se basan en las demandas generadas actualmente sobre las políticas públicas, por una parte, que sean eficientes (por lo que distingue entre racionalidad limitada -pretensión de calcular y controlar- y racionalidad incremental -vista como un proceso de mejora y acumulación de aprendizajes) y además, que sean

---

<sup>13</sup> Canto, Chac Manuel, 1995, “Introducción a la ciencia de políticas públicas” en Política Pública y Gobierno Local, Edt. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública México, pp.49

<sup>14</sup> Aguilar, Luis F, 1992. “El estudio de las Políticas Públicas”, Edt. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

<sup>15</sup> Canto, Chac Manuel, 1995, “Introducción a la ciencia de políticas públicas” en: Política Pública y Gobierno Local Edt. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp.52

<sup>16</sup> Esta distinción se basa únicamente en las traducciones realizadas, sin embargo, el autor nos advierte que esta diferencia deja sin explicar muchas situaciones, por lo que comenta que al final de cuentas política y políticas interactúan y se condicionan mutuamente y que una nos permite la comprensión de la otra.

democráticas (distinguiendo entre democracia representativa que es aquella en la que se tiene capacidad de elegir a nuestros representantes y democracia participativa en la cual se logra participar en las decisiones que toman nuestros representantes).

Con estos elementos Canto formula una concepción de las políticas públicas definiéndolas como:

... cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.<sup>17</sup>

Adicional a lo ya planteado encontramos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que:

... las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos.<sup>18</sup>

Por su parte, Miguel González Madrid menciona que actualmente las políticas públicas transcurren todavía en procesos dominados por instancias gubernamentales, por lo que propone una definición:

Las políticas públicas, [...] son construcciones sociales concretas, que están orientadas a problemas que definen públicos concretos en situaciones concretas, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de trayectorias del conflicto o de la cooperación entre variados actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en la estructura de las autoridades públicas, pero

---

<sup>17</sup> Canto, C. Manuel, *op. cit.* pp. 48-51

<sup>18</sup> Plan Nacional de Desarrollo, (2001-2006). Poder Ejecutivo Federal. pp. 46



en donde estas mismas aplican mecanismos de selectividad estructural que apuntan a garantizar mínimos de cooperación y de estabilidad social, así como la propia supervivencia de tales estructuras.<sup>19</sup>

Finalmente, con base en lo planteado hasta el momento, podemos considerar que las políticas públicas son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales.

De hecho, el gobierno, como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin.

Por lo que respecta a las políticas entendidas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente es la resolución de problemas, Aguilar Villanueva menciona que:

Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos.<sup>20</sup>

Con base en lo mencionado, el proceso amplio de la aplicación de las políticas públicas (es decir, contemplando sus cuatro grandes etapas, diseño, elaboración, implementación y evaluación), precisamente por su carácter público, ofrece una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados.

---

<sup>19</sup> González, M. M., *op. cit.* Pp. 30-31

<sup>20</sup> Aguilar, Luis F, 1992. "El estudio de las Políticas Públicas", Edt. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F, pp. 32

En síntesis, una política pública se puede definir como un conjunto de acciones u omisiones que implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o, a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados, en ocasiones, a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los fines señalados.

Como se pudo observar, existen diversos componentes que forman parte de las políticas públicas, como por ejemplo: lo económico, lo político y lo administrativo, es por eso que en el siguiente punto se analizará la importancia de las políticas públicas en el naciente sistema democrático mexicano.

### **1.2.2. Contexto de las políticas públicas**

#### **Los cambios y atrasos económicos**

A partir del retiro del Estado Benefactor y el eminente establecimiento de reformas económicas con base en el llamado Estado Neoliberal, a mediados de los setenta y principios de los ochenta, surgieron las primeras crisis económicas de la segunda mitad del siglo XX en nuestro país. La más actual fue la crisis monetaria de diciembre de 1994 que se precipitó debido a la repentina interrupción del capital extranjero. Los inversionistas internacionales y nacionales decidieron retirar su dinero de México así como de nuestros vecinos latinoamericanos teniendo como consecuencias para la población mexicana altas tasas de interés, negocios perdidos, endeudamientos y millones de personas en situación de pobreza extrema, sin embargo, para 1995, se inicia un plan de estabilización el cual ayuda a reestablecer la confianza en la economía del país.

A pesar de que el gobierno reaccionó positivamente a la estabilización, México enfrenta actualmente serios problemas estructurales siendo los

principales: la pobreza extrema, una infraestructura física inadecuada e insuficiencia en el desarrollo de capital humano en el país. Éstos y otros problemas requieren en la actualidad de políticas públicas que modifiquen los atrasos en los que vive poco más de la mitad de la población en México.

La importancia de aquéllas en un país democrático radica en que permiten la participación de la sociedad en la solución de los problemas públicos, que se agudizan en tiempos de crisis económica como fue a partir de 1994.

### **El cambio en el sistema político**

Si actualmente en México se puede hablar de un sistema en transición y consolidación democrática, este cambio es reciente ya que el régimen político anterior funcionaba con un sistema electoral que favorecía al partido dominante, existía un corporativismo de apoyo al partido único y se contaba con un sistema económico y social que manifestaban su estrecha relación con los principios de la revolución mexicana. En este sistema "...las políticas públicas y la toma de decisiones se realizaban para mantener el orden político y la llamada estabilidad. Las decisiones tenían objetivos políticos..."<sup>21</sup>

A diferencia de esos años, en el sistema actual existen distintos partidos que, en una competencia legal, vigilada por un sistema electoral confiable, se disputan los diversos puestos de elección popular. Existen distintas definiciones de la democracia, sin embargo, bastará con identificar las características de este sistema de gobierno:

...una república democrática se distingue por ser un régimen cuya legitimidad no brota de la voluntad divina sino de la voluntad de los ciudadanos, donde no impera la disposición arbitraria de una persona sino la ley, en el que

---

<sup>21</sup> Canto C. Manuel y Durand P. Víctor, (Coord.), 1990, "Política y gobierno: en la transición mexicana", UAM, México, pp.8

hay separación de poderes, donde los cargos públicos son temporales y rotativos, y en el que para su funcionamiento, los individuos participan, en ocasiones directamente y en otras por medio de representantes...<sup>22</sup>

Los cambios en el sistema político, las nuevas funciones del Estado y la nueva forma de operar las políticas públicas se iniciaron a partir del gobierno del presidente Miguel De la Madrid en los ochenta y posteriormente se fueron consolidando en los siguientes gobiernos.

En estas condiciones de reformas, las políticas públicas son el factor de enlace entre el gobierno y la sociedad, la aparición de nuevos actores en la escena política a través de las OSC refuerza la democratización política y la gestión pública que son factores indispensables junto con la participación ciudadana para mejorar los resultados de las políticas (*policies*).

### **El sector público como ejecutor de las políticas**

Dentro de las transformaciones necesarias para modernizar las funciones del Estado se planteaba la mejora del aparato gubernamental a través de una reforma administrativa, una mayor racionalidad y la puesta en marcha de esto por medio de la planeación. Sin embargo, estas propuestas tuvieron contratiempos ya que fueron realizadas a partir de la crisis fiscal del Estado mexicano.

Actualmente se propone el fortalecimiento de las instituciones burocráticas para la elaboración de políticas públicas. Se habla por ejemplo de que los políticos establecen objetivos y estrategias, pero son las burocracias capacitadas las que pueden determinar si los proyectos de los dirigentes políticos se traducen en políticas efectivas. Pueden poner de manifiesto los costos y las ventajas de propuestas de políticas alternativas, y puesto que siempre la información es limitada, pueden ayudar a que los dirigentes estén todo lo

---

<sup>22</sup> Fernández Santillán J. 1997, "La democracia como forma de gobierno", IFE, México, D.F., pp. 25.

informados que sea posible, mediante procesos que faciliten las aportaciones y la supervisión de los interesados internos y externos. Estos mecanismos contribuyen a producir decisiones adoptadas con conocimiento de causa y a aumentar la credibilidad de la formulación de políticas en general.

Esta propuesta se da en un contexto de reformas económicas, políticas y sociales del Estado mexicano, donde también se plantea necesariamente la reforma administrativa ya que ésta “no resuelve las patologías, disfuncionales e insuficiencias gubernamentales; como tampoco una reforma del estado lo resuelve todo”<sup>23</sup>

Las actuales tendencias teóricas en la administración pública son de un acercamiento al ciudadano como parte importante en el mejoramiento de la administración, el “ámbito del gobierno y la administración pública era (debía ser) algo constituido por el público ciudadano”.<sup>24</sup> La participación de la sociedad civil organizada en las funciones públicas, es uno de los elementos que más éxito ha tenido en el consenso profesional y disciplinario de la administración “el actual territorio administrativo está habilitado por organizaciones públicas gubernamentales y por todo un conjunto de organizaciones público-privado, no gubernamentales...”.<sup>25</sup>

Además, se plantea que en los gobiernos debería existir una administración más orientada al cliente y a la calidad en la prestación de servicios públicos, la rendición de cuentas y la descentralización, que forman parte de la llamada “modernización administrativa”

---

<sup>23</sup> Aguilar Luis F., 1996, “La silenciosa heterodoxa reforma de la administración pública”, en *Revista de la Administración Pública*, México, D.F. INAP, pp. 19-26

<sup>24</sup> *idem.*

<sup>25</sup> *idem.*

Estos componentes ponen de manifiesto la relación entre la administración pública y las políticas públicas en México, los hacedores de políticas en gran parte se encuentran en el aparato gubernamental; sin embargo, la administración pública se debería socializar, es decir, debería reconocer el papel del usuario y extender el concepto de lo público incorporando a la sociedad. Con base en estos cambios, las políticas de gobierno pasarían a ser efectivamente políticas públicas al reconocerse lo público como el interés de todos, manifestándose la nueva relación gobierno-sociedad.

### **1.3. El proceso de las políticas públicas**

Las políticas públicas se conforman por acciones u omisiones que implican procesos de toma de decisiones del gobierno, con el fin de resolver los problemas públicos que se presenten en la sociedad. Al atender y resolver los asuntos públicos, los hacedores de políticas llevan a cabo el proceso del diseño, elaboración, implementación y evaluación de la política que, sin embargo, no son necesariamente fases secuenciales ya que como lo comenta J. Javier de la Rosa R. “ las políticas públicas se estudian a través de un ciclo. Éste se establece con fines analíticos, aunque no necesariamente expresa momentos sucesivos y predeterminados cronológicamente.”<sup>26</sup>

El proceso de las políticas públicas se compone el diseño, formulación, implementación y evaluación, sin embargo, en el siguiente apartado, únicamente se analizará la fase representativa de interés de la investigación en el del proceso de la política: la evaluación. Se presentará tanto la definición de la misma, así como los diferentes tipos de evaluación.

---

<sup>26</sup> De la Rosa J. J. 2000, “Las políticas públicas y el ámbito legislativo en México”, en Cámara de diputados LVII Legislatura, Hacia una agenda legislativa ciudadana 2000-2003, UAM-X, Equipo Pueblo, pp.69

### 1.3.1. La evaluación de las políticas públicas

La evaluación de políticas públicas representa la valoración de la política, desde su inicio hasta su final, permitiendo entonces que las acciones u omisiones del Estado, que provocan consecuencias positivas o negativas en la sociedad, puedan mitigarse, incrementarse o neutralizarse para resolver el problema que les dio origen.<sup>27</sup>

Asimismo, la evaluación en las políticas públicas facilita la posibilidad real de aplicación de los conceptos de "rendición de cuentas" y de "límites y contrapesos" en la sociedad, permitiendo que ésta tenga la capacidad efectiva de exigir a las autoridades públicas que expliquen sus acciones, por supuesto, mediante un marco jurídico e institucional que sustente y posibilite el cumplimiento de esta exigencia. Dicho de otra manera, la evaluación de las políticas públicas funge como un medio de control sobre los ejecutantes de programas gubernamentales y tomadores de decisiones públicas.

Con la afirmación anterior se puede asentar que, a la luz de un método de evaluación, el desarrollo de las políticas públicas, los programas o los proyectos, pueden ser reprogramados y perfeccionados bajo la vigilancia de la sociedad en general, organizaciones de la sociedad civil, gobierno y población beneficiaria.

La evaluación es, en síntesis, una actividad que tiene por objeto maximizar la eficiencia y eficacia de las políticas, programas o cualquier acción diseñada y/o implementada tanto por el gobierno como por cualquier otra organización, para con ello, lograr la obtención de sus fines particulares y el uso apropiado de los recursos obtenidos.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> "Manual de herramientas para la incidencia en políticas públicas", Centro Antonio Montesinos, A. C., Área de Política Social, México, D. F., 2000 y Guerrero, A. Juan Pablo, en "La evolución de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", Revista *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.

<sup>28</sup> Guerrero, A. Juan Pablo, 1995, "La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", Revista *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, D.F.

El proceso de la evaluación involucra toda una serie de acciones donde se identifica claramente cuáles son los puntos que la abarcan y los fines que se pretenden con dicha actividad, tal como se puede apreciar con la definición de la Organización de las Naciones Unidas de 1981 y tomada del "Manual de Herramientas para la Incidencia en Políticas Públicas" del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A. C. (CAM). "[...] Es un proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos; se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras."

En la actualización teórica-conceptual de la evaluación se identifica que desde la década de 1990 se definieron cinco criterios de evaluación (pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia e impactos), y a partir de 2003 se plantea una carta de principios que deben guiar una evaluación: pluralidad, distancia, competencia, respeto a las personas, transparencia, oportunidad y responsabilidad.<sup>29</sup>

Como se puede apreciar existe una diversidad de definiciones y aportaciones y por supuesto cada propuesta enriquece y esclarece el conocimiento que se debe tener sobre el tema. Adicional a las definiciones anteriores Cardozo<sup>30</sup> propone algunos elementos relevantes en el proceso de evaluación de políticas y programas, mencionando que es un:

---

<sup>29</sup> Cardozo, B. M, 2009, "Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social", Ed. UAM-X, México, D.F., pp. 26

<sup>30</sup> Cardozo, B. M, 2003, "Evaluación de políticas de desarrollo social", en ¿Desarrollo social? Ed. UAM, Revista Política y Cultura, Núm.20, pp. 141-142



Proceso que implica:

a) Identificar los efectos provocados por la acción o el conjunto de acciones por evaluar y los costos en que haya incurrido,

b) Aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón),

c) Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (por ejemplo, en el periodo actual por organizaciones similares, la determinada en los planes organizacionales como meta esperada, etc.), fundamentalmente, en el caso de los programas sociales, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población,

d) Explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa,

e) Emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su repercusión global, y

f) Sugerir las modificaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera que se contribuya a un mayor logro de sus objetivos.

### **1.3.2.1 Diferentes tipos de evaluación**

A continuación se presenta una breve descripción de los principales tipos de evaluación de políticas, retomando la clasificación que realiza Myriam Cardozo en su libro "La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México",<sup>31</sup> ya que entre la literatura

---

<sup>31</sup> Cardozo, B. M., 2006, *op. cit.* pp. 47-51

revisada, sobre el tema, es la más completa y actualizada, además de que incorpora en su categorización algunos elementos para ubicar el tipo de evaluación realizada en el trabajo.

a) Los enfoques teóricos de la evaluación de las políticas públicas son muy variados; sin embargo, es posible tipificarlos en tres grupos básicos: los que responden a procesos y métodos de evaluación previos a la aplicación de la política (*evaluación a priori* o *ex – ante*); aquellos que se realizan conforme el proceso de acción avanza (*ex tempore* o de proceso *concomitante*) y aquellos que evaluarán a las políticas después de haber sido implementadas (*a posteriori* o *ex – post.*).

b) La evaluación de carácter externo, donde los evaluadores son ajenos a la actividad evaluada. En este caso se trata de una evaluación intergubernamental o independiente. En el caso contrario se habla de una evaluación interna, es decir donde los funcionarios que aplican el programa son los mismos evaluadores, se trataría de una autoevaluación.

c) La evaluación enfocada en los destinatarios, que son, en su mayoría, las personas beneficiarias de los mismos, con el fin de retroalimentar el proceso decisorio.

d) La siguiente clasificación, citando a Scriven (1967), tiene que ver con el momento y fin con que se evalúa: a) sumatoria, de balance, recapitulativa o conclusiva, donde se evalúan los resultados finales de una actividad, plan, política o programa aplicado, en comparación con los objetivos planeados o los resultados obtenidos en empresas similares; y b) formativa, endoformativa o correctora, donde se realiza un seguimiento continuo de la actividad desarrollada para detectar a tiempo si se están presentando dificultades y tratar de resolverlas.

e) El primer tipo de evaluación identificado por Scriven, comenta Cardozo, enfatiza la cuantificación de los resultados hallados, mientras que en segundo hace su análisis en forma fundamentalmente cualitativa, se orienta hacia un conocimiento comprensivo de lo que está sucediendo. Esto nos genera una nueva clasificación, que nos marca diferencias entre una evaluación cuantitativa y cualitativa.

f) Por su parte, la evaluación sectorial está enfocada en las instituciones, planes, o programas dirigidos a un área sustantiva de política, y evaluación global, que involucra diferentes sectores relacionados con una política.

g) En el caso de la pseudoevaluación, cuasievaluación y evaluación verdadera Stufflebean y Shinkfield (1987), citado por Cardozo, se refieren, en el caso de la primera, a intentar presentar conclusiones erróneas como fruto de una "evaluación". Incluye las evaluaciones políticamente orientadas (partidistas, por ejemplo) o "investigaciones encubiertas", que buscan un resultado positivo o negativo, independientemente de cualquier valoración objetiva.

Sobre la segunda, trata de dar cuenta de algunos asuntos de interés, en lugar de determinar el valor y el mérito de algo, objeto de la evaluación verdadera.

En el último caso de evaluación se componen de estudios orientados a la toma de decisiones, los centrados en el cliente para valorar sus contribuciones, los estudios que miden los méritos relativos de diversas políticas y programas y los que ayudan al consumidor a elegir los bienes y servicios más convenientes.

h) Por último, existen las llamadas evaluaciones integrales, donde son utilizados el enfoque de sistemas, los insumos, el proceso, los resultados y los impactos. Pero también se encuentran otros trabajos (Nioche, 1982; Stufflebean y Shinkfield, 1987; Monnier, 1991 y 1995; Mény y Thoenig, 1992), citados por

Cardozo, que aportan la identificación de diversos tipos de *evaluaciones parciales*:

1. De *objetivos*: analiza si éstos han sido definidos con precisión.
2. De *pertinencia*: vincula los objetivos del programa con los problemas que los originan.
3. De *coherencia*: relaciona los objetivos con los medios para alcanzarlos.
4. De *contexto*: revisa las condiciones en que se ha producido la aplicación de la política o programa así como los procesos de interacción del programa y su entorno.
5. De *insumos o de medios*: analiza la cantidad y calidad de los recursos empleados y verifica si los mismos han estado en el lugar y tiempo preestablecidos.
6. De *proceso*: revisa los mecanismos que permitieron la transformación de insumos y resultados.
7. De *realizaciones, resultados o productos*: intenta apreciar los productos o servicios generados por la actividad evaluada.
8. De *eficacia*: verifica si los resultados han permitido lograr los objetivos.
9. De *metas*: analiza lo logrado en comparación con lo planeado.
10. De *eficiencia*: relaciona los resultados con los esfuerzos realizados para lograrlos (costo-beneficio, costo eficacia)
11. De *efectos*: mide las consecuencias provocadas por los resultados alcanzados en el entorno socio-económico, sin juzgar los objetivos del decisor, incluyendo las externalidades provocadas, en tanto efectos no previstos, positivos o negativos; busca apreciar las modificaciones de la situación o de los comportamientos de los individuos, empresas o comunidades afectadas por la política.
12. De *impacto*: se refiere al impacto global, provocada por la combinación de efectos atribuibles al programa, sobre la problemática que justifica la existencia de la actividad.
13. De **satisfacción**: determina el grado en que la población considera satisfecha su necesidad o resuelto su problema.

Por otra parte según Mény y Thoenig identifican cuatro actitudes del evaluador: descriptiva, clínica, normativa y experimental.

Evaluación descriptiva.- Se basa en la elaboración de un inventario de los efectos de la intervención pública, analizando los efectos o variaciones entre un estado inicial y uno final (1 y 1 + n). Su intencionalidad es de carácter exhaustivo y neutral en términos de no proporcionar consideraciones éticas – valorativas.

Es decir, el resultado de esta evaluación no juzgará si la política es un éxito o un fracaso, sólo informará los datos obtenidos de ella; ejemplo, número de individuos de cierto rango de edad y género en un periodo y lugar determinado. Utiliza técnicas muy variadas como muestreos, encuestas, cuestionarios, etcétera.

Evaluación clínica.- Explica por qué en la aplicación de una política, algunos objetivos se alcanzan y otros no, midiendo la efectividad de la política con base en los objetivos de la misma y usando un razonamiento deductivo. Las técnicas que más utiliza son tres: a) la encuesta estadística; b) la evaluación sumaria (antes y después) y c) la evaluación formativa (seguimiento progresivo). Los valores aceptados son los propios de la política evaluada, dados por la autoridad responsable.

Evaluación normativa.- Califica la política con base en valores propios del evaluador, el puede también definir sus propios objetivos, con relativa independencia de los oficiales; mide la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia con base en definiciones y reglas propias; utiliza un razonamiento deductivo y las técnicas están sujetas al criterio del evaluador, así como los valores aceptados, aunque con normas y principios establecidos formalmente y con anterioridad a la evaluación.

Evaluación experimental.- Controla científicamente los efectos concretos de una política a partir de sus objetivos oficiales, comparando al grupo afectado por la política con otro de referencia o control y utilizando un razonamiento inductivo, con técnicas sustentadas, básicamente en grupos de control elegidos aleatoriamente y en aquellos no equivalentes desde el punto de vista estadístico. Los valores de verdad se basan en todo aquello verificable a través de la experiencia.

Finalmente, según Monnier la evaluación pluralista establece análisis colectivos y permanentes con la finalidad de mejorar la aplicación de la política con el acuerdo de los involucrados y de los propios objetivos generales de la misma. Utiliza el razonamiento inductivo con una noción de consenso que define los criterios de efectividad, eficiencia, equidad y adecuación. Asimismo, las técnicas utilizadas derivan de la elección hecha por una comisión plural y en conformidad con las necesidades del caso. Este tipo de evaluación se fundamenta en procesos de participación y negociación.

La evaluación del trabajo presenta diversos elementos descritos por la anterior clasificación, y que ameritan ser mencionadas porque caracteriza o ubica el tipo de evaluación llevado a cabo. De los elementos identificados se puede mencionar que se trabajó con una evaluación (*a posteriori* o *ex -post.*) ya que se pretendió identificar la satisfacción de los beneficiarios después de aplicado el programa Oportunidades en su componente educativo, de carácter externo (independiente), enfocada en los destinatarios, cualitativa y de tipo parcial de satisfacción de los beneficiarios, dado que respondía a la poca recurrencia del tipo de evaluación de las instancias responsables de llevar a cabo esta actividad en el contexto nacional.

Finalmente, los tipos de evaluación antes señalados son solamente algunas de las posibles categorías que el evaluador puede utilizar en su camino por encontrar la metodología apropiada o construir la propia, lo cual es igualmente válido si se cumplen los requisitos que para cada caso los sujetos de la evaluación y el evaluador hayan planteado, sin perder de vista que siempre deberá haber criterios universales de valor implícitos, tales como la objetividad, la imparcialidad en el análisis y la honestidad en el manejo de información y resultados.

#### 1.4. La política social

En el presente apartado se desarrollará la definición de política social, así como una breve descripción de los modelos de desarrollo que han orientado a la misma.

Para la definición de política social existen -al igual que otros términos utilizados en las ciencias sociales- desacuerdos de fondo en determinar un concepto utilizable para cualquier acción con aspectos propios de este tipo de políticas, ya que por ejemplo, predomina la idea de ubicarla como un agregado de la política económica, incluso existen aseveraciones en el sentido de considerar que una buena política social se logra solo si se cuenta con una buena política económica.

Existen otras orientaciones de política social que la ubican como la promotora del bienestar, sin embargo, es un fin que de la misma manera lo persigue cualquier política económica, entonces podríamos decir que es sólo una de las funciones de este tipo de políticas.

La siguiente postura es la que más se acerca al tema de investigación puesto que la pobreza es un objeto de estudio de la política social (una esfera más) como lo menciona Manuel Canto Chac:<sup>32</sup> "otra posición es aquella que la identifica con el combate a la pobreza. Al respecto, parece que su dificultad básica es que identifica un enfoque específico de la política social con lo que podría ser el contenido de la misma". Como se podrá observar esta consideración sitúa a las políticas de combate a la pobreza en un doble espacio como un componente más de la política social y como el fin u objetivo de la misma.

---

<sup>32</sup> Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados. (2000), Desarrollo social / Métodos, tendencias y marco normativo., México, LVII Legislatura del Congreso de la Unión, pp.92

Otro aspecto a considerar para la definición es la discusión que plantea la pertinencia de definir a la política social a partir de considerar el período histórico-contextual en el que se desarrolla, donde ésta adquiere características propias que la diferencian de políticas sociales anteriores.

Con base en lo anterior se podría definir a la política social sólo si se le ubica y relaciona con las funciones propias del Estado, por ejemplo, la política social del Estado Social (benefactor). A este respecto Pedro H. Moreno<sup>33</sup> comenta:

La política social, desde esta perspectiva, se define a partir de una lógica política y social en sentido amplio. Por definición, también es la acción estatal dirigida a compensar los estragos del mercado. La política social es la provisión de bienes y servicios, a través de mecanismos ajenos al mercado, es decir, al margen de las reglas del llamado intercambio equivalente (Dembinski)... El Estado extrae recursos de este circuito y los asigna discrecionalmente. Estos recursos son la base de operación de la política social del estado de bienestar.

Sin embargo, con la caída del Estado de Bienestar a partir de los cambios económicos generados por potencias económicas a finales de los setenta y principios de los ochenta se da paso a la conformación del Estado llamado Neoliberal que repercute en el enfoque de política social sostenido hasta entonces.

Actualmente se puede hablar de la consolidación del Estado neoliberal en países como el nuestro, por lo tanto, habría que ubicar y definir a la política social en este contexto. Así, para los fines analíticos de la investigación, la política social es

...el conjunto de decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades y mitigar la necesidad extrema. ...En síntesis, las nociones o conceptos principales de la política social de orientación

---

<sup>33</sup> Canto C. M, y Moreno S. P. (comp.)1994, "Reforma del Estado y Políticas Sociales", Edt. UAM-X, México, pp.112.



neoliberal son: necesidades individuales presentes y localizadas, sin predefinición política, jurídica o cultural solo "económica, bienes públicos y casi públicos, asignación de recursos con criterios de racionalidad económica (a través del mercado) y "productos" discretos o proyectos, más que grandes planes y mega políticas.<sup>34</sup>

#### 1.4.1. Modelos de desarrollo y las políticas sociales

La importancia de desarrollar en el marco teórico los elementos y los modelos de política social se da en el sentido de ubicar en qué modelo se inscribe el programa Oportunidades de combate a la pobreza del actual gobierno federal, con el fin de contar con bases teóricas que sustenten la crítica al modelo actual a través de alternativas al modelo de creación o incremento de capacidades (modelo de igualdad de oportunidades).

En primer lugar, podemos ubicar al Modelo bienestarista o de Estado social de derecho, el cual se caracteriza por que:

el objetivo fundamental, la norma o el valor que rige la orientación de las políticas sociales es la de los derechos sociales... Se apunta hacia una habilitación sustancial en el sentido de dotar de las condiciones concretas a los individuos para que puedan ejercer estos derechos.<sup>35</sup>

Por otra parte, los destinatarios de la política social en este modelo son el total de la población, donde los derechos y prestaciones son universales con la pretensión de que no se excluya a ningún individuo del beneficio otorgado.

Con respecto a los instrumentos utilizados en este modelo se manejaba la "política fiscal redistributiva con una orientación progresiva: a mayor nivel de

---

<sup>34</sup> *Ibid*, 114-115

<sup>35</sup> Véase: Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados. (2000), *Desarrollo social / Métodos, tendencias y marco normativo.*, México, LVII Legislatura del Congreso de la Unión, pp.92.

ingreso, mayor proporción en la que se participa en los ingresos fiscales..."<sup>36</sup> El agentes que operan los instrumentos de esta política serían casi exclusivamente el gobierno, contemplándose en el caso de otros países a la sociedad organizada, sin embargo, sus acciones serían de manera limitada y subordinada.

Para operar la política social, bajo este modelo, se necesitan ciertas características en el sistema donde se inserta. Con el fin de obtener los mejores resultados posibles se requieren Estados consolidados, economías en expansión y sociedades fuertemente organizadas con una característica corporativa.

Por otra parte, la operación de este tipo de políticas genera beneficios directos a la sociedad; es decir,

el modelo de Estado social de derecho implica la exigibilidad del derecho. El derecho social no es solamente un enunciado que está en las leyes y que no se traduce en la realidad, sino que dota a los ciudadanos de la posibilidad de exigir a sus Estados el cumplimiento de estos derechos.<sup>37</sup>

Sin embargo, también genera perjuicios como por ejemplo: "la obtención de los beneficios tiene un carácter regresivo; es decir, quienes tienen mayor capacidad de negociación política son los que obtienen mayor cantidad o mayor calidad en las diversas prestaciones sociales".<sup>38</sup> Otro aspecto a considerar es el costo generado por la burocracia al operar este tipo de políticas.

El siguiente modelo de política social contempla varias de las características observadas en el programa Oportunidades, donde se parte del supuesto de *igualdad de oportunidades*, a través de la transferencia de recursos para generar capacidades en la población beneficiaria: " De acuerdo con esta perspectiva no

---

<sup>36</sup> *Ibid*; pp. 96

<sup>37</sup> *Ibid*; pp. 97

<sup>38</sup> *Id*; *idem*

se trataría de dotar de los satisfactores a los miembros de una sociedad, sino de dotarlos de las capacidades para que sean capaces de competir en el mercado y a través del ingreso ellos mismos procurarse sus satisfactores.”<sup>39</sup>

Este modelo surgió a partir de observar cómo las reformas estructurales de los países en América Latina iniciadas a principios de los ochenta, producían desequilibrios sociales “en la medida en que se suponía que el gasto social tendía básicamente a compensar los costos sociales, lo que reveló en la práctica es que la capacidad de las economías para generar pobres era mucho mayor y más rápida que la capacidad de la política social para compensar estos desequilibrios.”<sup>40</sup>

Oportunidades, el modelo se orienta a la creación de capital humano, es decir lo que se plantea es habilitar a todos los miembros de la sociedad para que puedan competir en igualdad de oportunidades y de esta manera asegurarse sus propios satisfactores. Con respecto a los destinatarios el modelo se dirige a una población objetivo, es decir a grupos focalizados, “El supuesto es que si se dan los mismos satisfactores a toda la sociedad, esto constituiría una inequidad, toda vez que se estaría dando por igual a quienes no lo necesitan y a quienes sí requieren esos satisfactores.”<sup>41</sup>

Por otra parte, el instrumento utilizado para ubicar a la población beneficiaria de los programas es la focalización y esto se logra a través del padrón o del censo. Los subsidios se dan de manera directa al consumidor “Se trata de transferencias no al conjunto de la población sino directamente a los individuos beneficiarios.”<sup>42</sup> Con respecto a los agentes se sigue considerando al gobierno

---

<sup>40</sup> *Ibid*; pp.98

<sup>41</sup> *Id*; *idem*

<sup>42</sup> *Ibid*; pp.100

como el principal operador de la política social, sin embargo se empieza a plantear la conveniencia de la participación de otros actores en la realización de la política, entre ellos los privados y las organizaciones no gubernamentales.

Por último, el balance del modelo se puede resumir en ubicar los aspectos positivos como por ejemplo: la generación de corresponsabilidad, sin embargo, los efectos negativos observados son el decremento de la calidad de la seguridad social, la atención aislada a los diversos actores de la sociedad (focalización), imposibilidad de desarrollar políticas locales integradas y la posibilidades del uso clientelar de los recursos.

Finalmente, existen supuestos de mercado donde “se supone que al tener los recursos en metálico, el pobre extremo puede libremente elegir a qué oferente le otorgará su poder de compra.” Sin embargo, como menciona Canto<sup>43</sup> los pobres extremos no tienen la 1) la información suficiente en que el consumidor sabe cuál es el mejor producto que puede obtener al mejor precio posible, ya que los beneficiarios son gente extremadamente pobre que seguramente será analfabeta y por lo tanto, con pocas o sin posibilidades de tener acceso a la información y 2) acceso a productos de mejor precio ya que aun teniendo la información mencionada, la competencia por los precios no se da en los lugares apartados donde viven los extremadamente pobres, sino en los lugares urbanos donde hay mayor poder de compra.

### **1.5. La diversidad conceptual de pobreza**

Los planteamientos teóricos sobre el tema de la pobreza se han dado desde la sociedad estamental en los inicios del siglo XVI, sin embargo para los fines de la investigación interesa sobre todo la literatura surgida recientemente. Como inicio se abordará el concepto de pobreza para posteriormente desarrollar

---

<sup>43</sup> *Ibid*; pp.102

la aportación teórica de los organismos e instituciones financieras internacionales, especialistas y académicos que han centrado sus estudios a partir de la segunda guerra mundial y más acentuadamente a finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado.

Actualmente, en la vasta literatura donde se aborda el tema de la pobreza existe una heterogeneidad de significados, es decir, no se cuenta con un único término de pobreza, estas diferencias derivan en parte, de la elección del método para medir la pobreza.

Por ejemplo, si la pobreza únicamente se considera como la falta de ingresos para adquirir bienes y servicios se basa en una medida exclusivamente monetaria donde se considera en particular al ingreso o gasto como el único indicador del bienestar de las personas (*Línea de Pobreza [LP]*), en cambio si se presenta como rezagos de bienestar de las personas al no acceder a servicios como el agua potable, electricidad o drenaje, nivel de escolaridad o mortalidad infantil, etc, utiliza medidas no monetarias (*Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI]*), la diferencia entre ambos métodos radica en que:

las medidas no monetarias en general definen normas mínimas en las mismas dimensiones en que la medida está definida, en tanto que las medidas monetarias identifican una canasta de satisfactores considerada como indispensable, en las dimensiones de necesidades o capacidades pertinentes, para después transformarla a valores monetarios utilizando precios de mercado.<sup>44</sup>

Sin embargo, se observa un elemento común que es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas, lo que representa una adversidad socialmente inaceptable.

---

<sup>44</sup> SEDESOL. 2002, "Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar", Serie: Documentos de investigación 1, México, pp.25

Es interesante observar cómo a partir de que un problema es considerado relevante -no sólo por académicos sino por gobiernos e instituciones y organismos internacionales- se generaron nuevos estudios y desarrollos teóricos que con el tiempo se mejoraron, precisaron y se acercaron más a las realidad (es) de la pobreza. Por ejemplo, actualmente se considera a la pobreza como un problema que tiene causas y consecuencias con diversas características "La pobreza no es un problema unidimensional; los pobres de México constituyen grupos muy heterogéneos que plantean diferentes desafíos para la política económica y que requieren distintos programas para ayudarlos."<sup>45</sup>

De esta observación la pobreza se define como un problema de "...privación multidimensional, en donde la imposibilidad de obtener cierta especificación de activos, ingresos, bienes de consumo y/u otros elementos identifica a quien es pobre"<sup>46</sup> Existen indicadores utilizados en la práctica que, aunque imperfectos, intentan captar la multidimensionalidad de la pobreza. Entre los indicadores más utilizados encontramos: *el de Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI); el *Índice de Pobreza Humana* (IPH) del PNUD y el *Método de Medición Integrada de la Pobreza* (MMIP) diseñado por Boltvinik. Sin embargo, si se aceptara estas propuestas se presentaría un problema al prolongarse de manera indefinida los elementos para reconocer quien es pobre.

La forma en la que se ha tratado de resolver el dilema de la multidimensionalidad de la pobreza fue concibiéndola, en el sentido postulado por Amartya Sen<sup>47</sup>, como privación de "capacidades básicas" donde se maneja

---

<sup>45</sup> Levy, Santiago. 1994, "La pobreza en México", en Félix Vélez (comp.) La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla. México: ITAM/El trimestre Económico-FCE, pp.16

<sup>46</sup> SEDESOL, op. cit. pp.18

<sup>47</sup> Visto en: SEDESOL. 2002, "Medición de la pobreza: *Variantes metodológicas y estimación preliminar.*"

la necesidad de alcanzar por los individuos, un conjunto de acciones o estados con el fin de elegir formas y proyectos de vida. Desde esta perspectiva:

La pobreza es [...] la carencia de esa base social que permite a cualquier individuo insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y de su capacidad para generar ingresos, para así tomar decisiones tan relevantes como trabajar o no y quienes han de encabezar el gobierno.<sup>48</sup>

Considerando estos elementos, Sen concluye que la pobreza puede definirse en un sentido *absoluto* (como la privación de capacidades básicas) y en uno *relativo* (como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para alcanzar dichas capacidades.)

De esta división Santiago Levy<sup>49</sup> comenta que la pobreza extrema es una condición *absoluta*, mientras que la pobreza moderada es una condición *relativa*. Los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente. Los moderadamente pobres son los que no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país se consideran básicas. Su pobreza es relativa: en comparación con el resto de la población carecen de ciertos bienes y servicios que, dada la riqueza nacional, todos deberían disfrutar.

Además de esta distinción se asocian otros factores importantes para la definición de pobreza, la pobreza extrema, por lo general, es constante en el tiempo por lo que se requieren largos períodos de ahorro e inversión de la gente para generar activos que les permitan salir de su situación,<sup>50</sup> por el contrario, a los moderadamente pobres se les considera como la población que se encuentra en ese estado debido a la caída de los activos disponibles<sup>51</sup>, por lo que su

---

<sup>48</sup> Trejo, G. Jones, C. 1993. "Contra la pobreza: por una estrategia de política social", Cal y Arena, México, pp.68

<sup>49</sup> Vid: La pobreza en México, 1994. pp.18-20

<sup>50</sup> V. gr. la escolaridad o niveles satisfactorios de salud.

<sup>51</sup> V. gr. bajas salariales o desempleo

condición es temporal. A los moderadamente pobres se les puede ayudar a través de políticas que amplíen las oportunidades a que tienen acceso, mientras que a los extremadamente pobres se les debe primero mejorar su situación alimentaria y de salud.

Por último, la importancia de contar con conceptos que se acerquen a la realidad de la población estudiada permite diseñar políticas públicas eficientes que partan de elementos precisos para obtener los mejores resultados.

## 1.6. El desarrollo conceptual sobre capacidades

El objetivo general del programa de Desarrollo Humano Oportunidades es que, por medio de los apoyos recibidos, los beneficiarios **incrementen sus capacidades** a través del acceso a servicios de educación, salud y alimentación.

El concepto utilizado recurrentemente en los textos del programa es el de capacidades empleado por el economista Amartya Sen como opción al enfoque de las necesidades.

Los primeros planteamientos de Sen sobre el concepto aparecieron en un artículo de 1983 titulado "Pobre relativamente hablando"; en él se enfoca a argumentar que las orientaciones sobre pobreza utilizados ( relativista y de la desigualdad) no sirven como base teórica para conceptuar la pobreza; por lo tanto, propone un núcleo absolutista irreducible a la idea de pobreza, "la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades pero con frecuencia tomará una forma relativa en el de los bienes o sus características."<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Sen Amartya. 2003. "Pobre en términos relativos" en *Comercio Exterior*, 53 (5): 415.



Sin embargo, al argumentar que la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades surgieron los primeros acercamientos teóricos del autor para conceptualizar el término relacionándolo con la noción del nivel de vida, donde su parte constitutiva no es el bien ni sus características, sino *la habilidad* de hacer varias cosas usando el bien o sus características.

Además, de estos argumentos Sen comenta que "Las capacidades se diferencian tanto de los bienes como de sus características, por un lado, y de la utilidad por el otro."<sup>53</sup> A diferencia de John Rawls que se centra en los bienes primarios como los derechos, las oportunidades, el ingreso y la libertad; Sen se centra en las capacidades de los seres humanos en lugar de las características de los bienes que poseen.

Este razonamiento es analizado en otro artículo escrito conjuntamente con James Foster en 1997 titulado "Espacio, capacidad y desigualdad", tomado del libro *Sobre la desigualdad económica*, donde plantean que:

Si el objeto es centrarse en la oportunidad real que tiene el individuo para ir en pos de sus objetivos, entonces habrá que tomar en cuenta no sólo los bienes primarios que una persona posee, sino también las características personales relevantes que gobiernan la *conversión* de los bienes primarios en la habilidad de la persona para promover sus fines.<sup>54</sup>

En el mismo artículo aparece la noción de *realizaciones* que es entendida por los autores como un espacio donde se contemplan "las diversas cosas que una persona considera valiosa hacer o ser."<sup>55</sup> A partir de este nuevo concepto, se deduce que la parte fundamental de la perspectiva de las capacidades se da en las "realizaciones alcanzadas (lo que de hecho una persona logra hacer) o en

---

<sup>53</sup> *ib.* 416

<sup>54</sup> Sen Amartya y Foster James, 2003. "Espacio, capacidad y desigualdad" en *Comercio Exterior*, 53 (5) : 417

<sup>55</sup> *ib.* 418.

el conjunto de opciones que tiene (sus oportunidades reales)".<sup>56</sup>

Con base en las ideas planteadas por los autores, se entiende por capacidades, las (habilidades, características personales relevantes, realizaciones alcanzadas, oportunidades reales); sin embargo, en los artículos señalados no se contempla por parte del o (los) autor (res) una definición concreta de lo que ellos entienden por capacidades. De dicha observación surgen parte de las críticas realizadas al enfoque sobre todo de filósofos.

En el artículo escrito por Bernard Williams ("El nivel de vida: intereses y capacidades") el autor argumenta que entre la relación de capacidad y realización existe con certeza una inferencia válida entre *es* y *puede ser*, es decir, en palabras del autor: "... si alguien está haciendo algo, de ahí se sigue que puede hacerlo, en el sentido débil de que es posible que debiera hacerlo. Sin embargo, esto no significa que[...] el sujeto sea apto o tenga la capacidad para hacerlo"<sup>57</sup>

De este argumento, resulta válido la forma en como se relaciona la capacidad con la posibilidad y con la habilidad. Dentro de las preguntas que se hace el autor del artículo, concluye por una parte que "No parece,..., que todo aquello que para Sen son capacidades esté directamente relacionado con la elección. Es cierto que una capacidad no tiene que estar vinculada a la elección del bien..., aunque la opción podría estar presente de otra forma menos directa"<sup>58</sup> Además argumenta que "si se ha de colocar la noción de capacidad como central en las ideas de bienestar y nivel de vida, no se debe insistir en que

---

<sup>56</sup> *idem.*

<sup>57</sup> Williams Bernard.2003. "El nivel de vida: intereses y capacidades" en *Comercio Exterior*, 53 (5) : 425.

<sup>58</sup> *idem.*

una capacidad necesariamente implica la posibilidad de realizar la cosa relevante aquí y ahora.”<sup>59</sup>

Finalmente, a pesar de contar con nuevos elementos para definir el concepto de capacidades, como comenta B. William existen todavía muchas preguntas pendientes con respecto a qué es una capacidad y no se podrán responder sin una buena dosis adicional de teoría.

Por otra parte, Gerald A. Cohen en su artículo titulado “¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades” realiza una crítica al planteamiento de Sen y propone al concepto de *mediestar* para ser utilizado como un equilibrio entre los bienes y la utilidad, con el fin de comprender más claramente que es una capacidad.

Al utilizar el concepto de *mediestar* (entendido como los “estados de la persona que son producto de los bienes; estados en virtud de los cuales los niveles de utilidad toman sus valores”)<sup>60</sup>, la capacidad y el ejercicio de la misma constituyen sólo una parte del estado intermedio del *mediestar*, es decir, como se comenta en el artículo “*Lo que los bienes hacen a las personas no equivale a lo que la gente es capaz de hacer con ellos ni a lo que la gente realmente hace con ellos*”<sup>61</sup>

Este nuevo planteamiento retroalimenta el debate acerca de lo que son las capacidades; por otra parte, Sen relaciona la categoría de las capacidades con la idea de libertad y en su libro titulado “Desarrollo y Libertad” argumenta que “La capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones

---

<sup>59</sup> *idem.*

<sup>60</sup> Cohen A. Gerald.2003. “¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades” en *Comercio Exterior*, 53 (5) : 429

<sup>61</sup> *idem.*

que puede conseguir. Por lo tanto, las capacidades son un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones... la libertad para lograr diferentes estilos de vida." <sup>62</sup>

En el artículo citado de Cohen comenta que este planteamiento sobre las capacidades es hasta verdadero punto cierto y al parecer acertado, ya que "Sen intenta darle al término capacidad un carácter robusto: lo asocia con la idea marxista respecto de una persona que realiza su potencial por medio de la actividad, en contraste con la idea de una persona que encuentra su *summum bonum* en el consumo pasivo"<sup>63</sup>

A pesar de encontrar Cohen algunas ambigüedades a esta definición se aprecia una aceptación prudente al considerar la falta del desarrollo teórico que existe sobre el tema, por lo tanto, con base en lo expuesto y para los fines de la investigación se entenderá por capacidades a las habilidades, características personales relevantes, realizaciones alcanzadas y oportunidades reales que las personas logran y tienen en un tiempo determinado, a través de la instrucción educativa y las actividades y experiencias de vida.

Con el fin de complementar o enriquecer el debate sobre el tema habrá de esclarecer con otras lecturas que es lo que entiende Sen por capacidades ya que la propuesta de reemplazar ingreso y utilidad por la idea de capacidad, ha dado un vuelco teórico y político a la teoría de la elección colectiva y bienestar social:

---

<sup>62</sup> Sen Amartya. 2000. "Desarrollo y Libertad", Edt Planeta, S. A. Barcelona, España, pp. 99-100.

<sup>63</sup> Cohen A. Gerald, *op. Cit.* 432.

Elegí esta expresión, capacidad, para representar las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser, los distintos funcionamientos que puede lograr. Cuando se aplica el enfoque sobre la capacidad a la ventaja de una persona, lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de su vida.<sup>64</sup>

Los funcionamientos son partes del estado de una persona, las cosas que logra hacer o ser al vivir:

Yo he llamado, en otra parte, a las varias condiciones de vida que podemos o no lograr, nuestras realizaciones (*functionings*), y nuestra habilidad para alcanzarlas, capacidades (*capabilities*).<sup>65</sup>

Sin embargo, en la propuesta de Sen sobre el tema no se encuentra claramente cuáles serían esas capacidades, aspecto que ha permitido diversas interpretaciones y aportaciones por otros autores que han criticado su propuesta (sobretudo de filósofos).

Dadas estas carencias en el enfoque, la propuesta de Sen ha quedado fundamentalmente en el nivel conceptual, y se ha logrado muy poco en la operacionalización. Desai<sup>66</sup> trato de ir un paso adelante en el enfoque y elaboró una lista de cinco capacidades básicas para cuantificarlas:

- 1) La capacidad para mantenerse vivo y gozar de una vida prolongada.
- 2) La capacidad para asegurarse la reproducción (biológica).
- 3) La capacidad de tener una vida saludable.
- 4) La capacidad de interacción social.
- 5) La capacidad de tener conocimientos, así como libertad de expresión y pensamiento.

---

<sup>64</sup>Sen Amartya K, "Capacidad y bienestar", en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, compiladores, *La calidad de vida*, FCE, México, 1998, p. 54

<sup>65</sup> Sen Amartya K, *The Standard of Living*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1987, p. 16.

<sup>66</sup> Desai M, 2003 "Pobreza y capacidades: hacia una medición empíricamente aplicable", en *Comercio Exterior*, 53 (5): 434-444.

Sobre el listado anterior existen analistas que prefieren reunir las primeras tres en una sola referida a la salud, y las últimas dos en una sola referida a las relaciones sociales

Pero como lo reconoce Desai en su trabajo solo “se ha rascado la superficie” del problema. En el Informe sobre Desarrollo Humano de 1996, la Medida de Pobreza de Capacidades se calculó sólo en el nivel de países. En este informe la medida de tres indicadores de “capacidades” no se distingue tan fácil de los clásicos indicadores de necesidades básicas.

## Capítulo 2. ANTECEDENTES DE LA POBREZA EN MÉXICO

El conocimiento sobre el desarrollo histórico y evolutivo sobre el tema de la pobreza en nuestro país y los municipios de estudio permitirá ubicar la magnitud del problema para ser considerada como política prioritaria en la agenda de gobierno. En este sentido en el siguiente apartado se pretende exponer los antecedentes sobre la pobreza y la situación sobre el tema en los municipios de estudio.

### 2.1. Evolución de la pobreza en México

Si bien las manifestaciones de la pobreza en México se remontan a la época colonial, interesa sobre todo aquella que se relaciona con el desarrollo económico iniciado en el anterior siglo.

El proceso de industrialización que siguió el país desde los cuarenta, caracterizado por elevadas tasas de crecimiento económico durante más de tres decenios, generó una serie de problemas que hoy pueden considerarse como trasfondo de la explicación de algunos rasgos de la pobreza. Este acelerado crecimiento concentró sus frutos en los estratos de altos ingresos, favoreció el crecimiento industrial y urbano a costa del empobrecimiento del sector agropecuario y rural y dejó fuera a enormes regiones y grupos de población del país. Varios analistas sobre el tema concuerdan en que la pobreza y la pobreza extrema disminuyeron en el periodo 1955-1977. Sin embargo, como lo menciona Escobar:

..... aquellos que analizan la desigualdad del ingreso señalan que el decil más bajo de la estructura mexicana del ingreso perdió terreno de forma consistente, en términos relativos durante el periodo. Mientras en 1957 captó 2.4% del PIB en 1977 recibió sólo 1.1%. Sin embargo, esto es compatible con una mejoría sistemática en sus niveles de ingreso, dado que el crecimiento económico fue alto y constante a lo largo del periodo.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Escobar Latapí, A.2001, "México: la pobreza vista desde una perspectiva política y académica", en Gallardo L. R., Osorio J. Y Gendreau M., Los rostros de la pobreza: El debate, ITESO, Universidad Iberoamericana y Ed. Limusa, México, pp.136

Por otra parte, hay estudios que concuerdan con el aumento de la pobreza rural en el periodo de industrialización, reflejándose para 1984 lo siguiente:

Cuadro. 2

<b>México : Tasas absolutas de pobreza según diversas fuentes, 1984</b> (% de la población)					
	CEPAL 1	CEPAL2	SPP/OIT	HERNANDEZ	LEVY Y LAOS
<b>POBREZA EXTREMA</b>					
<b>Rural</b>	<b>30.0</b>	<b>24.0</b>	<b>19.5</b>	<b>52.9</b>	<b>37.2</b>
Urbana	19.0	8.0	4.9	20.0	10.0
Nacional	22.0	13.0	8.7	29.9	19.5
<b>POBREZA B</b>					
<b>Rural</b>	<b>61.0</b>	<b>51.0</b>	<b>51.0</b>	<b>76.1</b>	<b>96.7</b>
Urbana	47.0	30.0	15.2	49.6	72.8
Nacional	51.0	37.0	24.7	58.5	81.2

FUENTE: Hernández Laos (1992), condensado por el autor. CEPAL 2 sufrió un ajuste para acomodar la cifra con las cuentas nacionales.

En los últimos años se han acentuado y reforzado las enormes diferencias sociales respecto de las etapas anteriores, lo cual se ve reflejado en la evolución de la pobreza, que si bien se había reducido considerablemente entre 1960 y 1980, se agudizó en los siguientes años. La falta de dinamismo de la economía desde inicios de los ochenta, el comportamiento adverso de un importante número de indicadores como: la disminución del producto por habitante y la caída del salario mínimo real desde mediados de los setenta, la contracción del empleo y la tendencia a la concentración del ingreso, son variables macroeconómicas que condicionan la satisfacción de las necesidades esenciales y básicas. Lo anterior, aunado al crecimiento poblacional superior al crecimiento del PIB y a la falta de capacidad para absorber la mano de obra disponible y generar empleos bien remunerados, ocasionó que importantes núcleos de la población enfrentaran situaciones de pobreza y pobreza extrema.



Estos acontecimientos generaron en los ochenta una serie de estudios tanto académicos como institucionales para medir la evolución de la pobreza, contando con bases de información cuantitativa para diversos años, de esta forma se empiezan a realizar variadas mediciones de la evolución de la pobreza en nuestro país.

Estos estudios con diversos criterios muestran claramente una tendencia en la evolución de la pobreza en años recientes, marcada de manera fundamental por tres etapas: de 1963 a 1981, de disminución; de 1981 a 1989, un cambio en la tendencia debido a que la pobreza vuelve a crecer y de 1990 a la fecha donde observa una nueva y brusca caída en los niveles de bienestar de la población.

En un estudio realizado por Hernández Laos, se puede ver que hasta 1980 existía una tendencia a reducir este fenómeno:

A lo largo de 20 años, la incidencia de la pobreza extrema en México tendió a disminuir sistemáticamente, al pasar de 70 por ciento en 1963, al 57 por ciento en 1968 y llegar hasta el 30 por ciento en 1984. La incidencia de la pobreza (extrema y no extrema), por otra parte muestra también una tendencia de largo plazo hacia la reducción durante los sesenta y los setenta, y su estancamiento relativo durante la primera mitad de los ochenta. A nivel nacional, ésta habría pasado de 77 por ciento en 1963 al 72 por ciento en 1968 y al 58 por ciento en 1977, para incrementarse al 59 por ciento en 1984.”<sup>68</sup>

Por su parte, en 1990 el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) presentó un estudio donde se observa la misma tendencia en un periodo que va de 1960 a 1987.

---

<sup>68</sup> Hernández, Laos E.1991. “Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación”, UAM, México, pp.164

Cuadro. 3

Evolución de la incidencia de la pobreza en México 1960-1987 Pronasol					
	1960	1970	1977	1981	1987
Población nacional *	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Pobreza extrema **	56.7	39.3	29.7	19.2	21.3
Pobreza moderada**	19.7	22.3	24.5	25.8	29.6
Pobreza total **	76.4	61.5	64.2	45.0	50.9

\* Millones de personas

\*\* Porcentaje de la población.

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad: El combate a la pobreza: lineamientos programáticos. México, El Nacional. 1990. p.20

De la misma forma Julio Boltvinik realiza una medición de la evolución de la pobreza, encontrando la misma tendencia:

Una rápida reducción de la proporción de la población en pobreza en el periodo 63-68 (a una tasa anual de -1.3%); una muy rápida baja entre 68 y 77(-2.46% anual ) y una aceleradísima disminución entre 77 y 81... Sin embargo, después de 1981 habría ocurrido un brusco cambio de tendencia por el cual la pobreza no sólo habría dejado de disminuir sino que habría empezado a aumentar aceleradamente, alcanzando tres años después 58.5%, lo que significaría una tasa media anual de crecimiento del 6.5%.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Boltvinik, J. 1995. "Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los sesentas y ochentas" en Enrique Valencia (coord.) Crisis económica. Pobreza y política social, IDEA/ITESO/Centro Universitario de Ciencias Sociales-U de G, Guadalajara, pp. 74

En el Cuadro 3 se presenta una estimación de la evolución de la pobreza calculada por Hernández Laos y Boltvinik.

Cuadro. 4  
Evolución de la pobreza por ingreso en México, 1963-1992  
(Por ciento de la población nacional)

Año	1963	1968	1977	1981e	1984	1988	1989e	1992e
Total de pobres	77.5	72.6	58	48.5	58.5	59	64	66
Tasa media anual		(1.3)	(2.5)	(4.6)	6.5		1.8	1.0

e: cifras estimadas. 1981 y 1988, Hernández Laos, 1989 y 1992, Boltvinik.  
Fuentes: estimaciones de los autores en Boltvinik (1995:112)

Por otra parte, en un estudio reciente Hernández Laos, por medio del índice de pobreza de Sen, observa:

...a partir de los primeros años de los ochenta, los componentes del índice habrían registrado una tendencia contraria, es decir, hacia una mayor pobreza, especialmente en los primeros años de la crisis (1981-84). Entre 81 y 88 la incidencia de la pobreza habría aumentado de 48.5 a 59 por ciento de la población nacional, y su intensidad habría pasado de 36 por ciento a 37.6 por ciento, (es decir que se incremento la proporción de pobreza extrema).<sup>70</sup>

Por lo tanto, en el periodo 1981-1988, caracterizado por un nivel de expansión económica inferior a la tasa de crecimiento de la población, la caída del producto por habitante y los elevados índices de inflación, ocasionaron que un número importante de personas enfrentaron situaciones de pobreza extrema.

<sup>70</sup> Hernández, Laos E, 1994. "Alternativas de largo plazo para erradicar la pobreza en México", en La pobreza: aspectos teóricos, metodológicos y empíricos, El Colegio de la Frontera Norte, México, pp. 157

Recientemente el 18 de julio de 2009, CONEVAL dio a conocer el Reporte de Cifras de Pobreza por Ingresos 2008, retomando la base en datos de las ENIGH de 1992 a 2008, donde se presenta la información de la evolución de la pobreza alimentaria, patrimonial y de capacidades, a nivel nacional, urbano y rural.

La información presentada nos muestra una disminución de los tres tipos de pobreza en los tres ámbitos para el 2006, sin embargo un incremento de los mismos para el 2008, siendo más marcada el aumento de la pobreza en el medio rural.

Cuadro. 5

Porcentaje y número de personas en condición de pobreza por ingresos, 1992 a 2008

Ámbito y tipo de pobreza	Porcentajes			
	1992	2000	2006	2008
<b>Nacional</b>				
Alimentaria	21.4	24.1	13.8	18.2
Capacidades	29.7	31.8	20.7	25.1
Patrimonio	53.1	53.6	42.6	47.4
<b>Urbano</b>				
Alimentaria	13.0	12.5	7.5	10.6
Capacidades	20.1	20.2	13.6	17.2
Patrimonio	44.3	43.7	35.6	39.8
<b>Rural</b>				
Alimentaria	34.0	42.4	24.5	31.8
Capacidades	44.1	49.9	32.7	39.1
Patrimonio	66.5	69.2	54.7	60.8

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en ENIGH de 1992, 2000, 2006 y 2008

En lo que respecta al componente educativo se observa en el mismo documento Cuadro 3. Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20 por ciento más pobres; como de las dimensiones sobre educación (Niños de entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela, Personas mayores de 15 años analfabetas y Personas de 15 años con primaria incompleta) los datos de la población identificada como más pobre en los años 1992, 2000, 2006 y 2008 son sustancialmente mayores a los del resto nacional.

Cuadro. 6

**Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20 por ciento más pobres, 1992, 2000, 2006 y 2008**

Dimensión Educación	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
Niños de entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela <sup>a</sup>	8.9	5.1	6.2	3.4	3.5	1.9	3.4	2.1
Personas mayores de 15 años analfabetas <sup>a</sup>	26.8	11.3	25.0	10.1	20.8	1.9	17.9	7.6
Personas de 15 años con primaria incompleta <sup>a</sup>	64.8	36.2	57.2	28.8	44.8	23.6	41.7	23.2
Jefes de hogar con educación básica o más <sup>a</sup>	5.4	29.9	11.1	38.8	21.6	47.0	23.3	47.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Evaluación de la Política Social en México 2008 y Reporte de cifras de pobreza por ingresos 2008. CONEVAL 2009

\*El 20% más pobre corresponde al 1er quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.

a Porcentaje

Ante esta situación se dieron cambios en la aplicación de la política social, al aumentar la población pobre se iniciaron programas nacionales para combatir la pobreza y pobreza extrema.

## 2.2 Los programas de gobierno para el combate a la pobreza en México

Como antecedente previo a los recientes programas de gobierno destinados a combatir la pobreza, en 1977 se instrumentó la Coordinación General de Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que es uno de los primeros programas cuyo objetivo era garantizar que la población de menores recursos se beneficiara de las estrategias de desarrollo. Para 1982 se registró una drástica caída en los precios del petróleo que originaron la reducción del gasto social considerablemente en aras de reducir el déficit público.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari, se iniciaron una serie de cambios en la estructura y funcionamiento del gobierno y al mismo tiempo se le dio continuidad a las reformas emprendidas en el anterior sexenio, estas transformaciones enmarcadas con el nombre de reforma del Estado se caracterizaron por la promoción y conducción de una eficiente economía, la democratización del sistema político y el desarrollo social.

Una de las propuestas del nuevo gobierno fue el llamado "liberalismo social" que buscaba atacar el problema de la pobreza, para tal fin se subrayó la importancia de aplicar una política de promoción del desarrollo social con la responsabilidad compartida entre el estado y la sociedad.

Bajo estas ideas fundamentales surgió el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en los primeros días de la administración salinista. El Programa tenía "como finalidad combatir la marginación social y la pobreza extrema, enfocándose inicialmente a tres grupos de población: indígenas, campesinos de zonas áridas y habitantes de colonias urbano-populares".<sup>71</sup>

Los principios en los cuales se basó y perfilaron en buena medida los aspectos operativos fueron: participación social, diálogo, concertación, corresponsabilidad, pluralidad, honestidad y transparencia. Así mismo, se definieron seis áreas donde este Programa trataría de incidir: salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos, dejándose abierta la posibilidad de incorporar otras áreas en el futuro.

---

<sup>71</sup> Sobrino J. y Garrocho C. 1995, "Pobreza, política social y participación ciudadana.", El Colegio Mexiquense, A. C. y SEDESOL, México, pp. 41

Posteriormente en otros documentos, sobre todo en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1989, dichos principios y orientaciones se fueron perfilando cada vez con mayor claridad. De forma resumida se puede señalar que el Pronasol fue un instrumento creado por el gobierno federal que tuvo el propósito de cambiar las precarias condiciones de vida de una parte de la población, así mismo tuvo la intención de promover de manera coordinada con los tres niveles de gobierno y concertada con los sectores pobres, su integración a las actividades productivas al mismo tiempo que se propiciaba su acceso a los mínimos de bienestar social.

Sin embargo, por las características particulares en las que se insertó el programa fue criticado por varios sectores:

A lo largo del sexenio, se vertieron una serie de críticas y cuestionamientos al Pronasol, provenientes de un amplio sector de la sociedad, y comandadas por integrantes de partidos de oposición, intelectuales, académicos e investigadores.<sup>72</sup>

Por otra parte, Santiago Levy<sup>73</sup> comenta “A pesar de las limitaciones presupuestarias impuestas por el programa de estabilización macroeconómico se ha canalizado una mayor cantidad de recursos a los pobres...”, al mismo tiempo que reflexiona acerca de los riesgos de un Programa de esta naturaleza “Uno de los riesgos puede derivarse de la impresión de que el Pronasol no tenga suficiente efecto. Pero la meta no debe ser sólo asignar mayores recursos a Pronasol, sino enfrentar directamente las raíces de la pobreza.” Las críticas de algunos sectores de la población y las observaciones de Levy repercutirían en la concepción de la política social del gobierno de Ernesto Zedillo, de hecho el creador del nuevo Programa fue Santiago Levy Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

---

<sup>72</sup> Estas críticas se pueden resumir en cuatro aspectos: la no correspondencia entre los conceptos y la realidad del Programa, la supuesta construcción de una nueva relación Estado-sociedad, la no atención a las causas estructurales de la pobreza y finalmente, la impresión de que el Programa venía a ser la misma y vieja manera de llevar a cabo la política social del gobierno

<sup>73</sup> Vid. Levy Santiago, 1992 “La pobreza en México” pp.99-100

En 1997 se pone en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que consistía en tres tipos de apoyos: becas educativas para los niños entre tercero de primaria y tercero de secundaria, apoyos monetarios para el consumo familiar y consultas gratuitas dentro de los centros de salud gubernamentales para toda la familia. Estos apoyos pretendían proporcionar beneficios a su población objetivo (a través del método de focalización)<sup>74</sup> a cambio de un compromiso de invertir en la educación y salud de los miembros de cada familia.

En el Progresá se logra diferenciar entre las políticas de desarrollo social y aquellas dirigidas hacia los sectores en extrema pobreza, esta observación es importante ya que en el anterior Programa se confundían ambas políticas. Además, como observa Rodolfo Vergara:

[...] Mientras que para el Pronasol nunca fue demasiado importante crear una definición relativamente precisa de la situación de pobreza, el nuevo programa desarrolla un concepto de pobreza como fenómeno multidimensional, en el que ésta es definida como una situación transgeneracional que tiene su origen en la falta de educación y alternativas de vida desde la infancia.<sup>75</sup>

De la misma forma que el Pronasol, el Progresá no estuvo exento de críticas, algunas de ellas se refirieron a la situación de los destinatarios del Programa en el sentido de que "el Programa está dirigido hacia los grupos en extrema pobreza, con escasa o nula educación, bajo acceso a la información general y precarias condiciones de salud, todo lo cual dificulta la aplicación de las acciones propuestas."<sup>76</sup> Así mismo, se observó un problema en la toma de decisiones, recursos y otros factores que afectarían la aplicación del Programa,

---

<sup>74</sup> Según UNRISD, 1995 "la focalización se refiere a la identificación de aquellos que son o no son elegibles para un determinado programa social"

<sup>75</sup> Vergara, Rodolfo. S/f, "Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza." UAM-X, México, pp. 8

<sup>76</sup> Schteingart, Martha. S/f, "Las políticas sociales para los pobres: El caso de Progresá." en.... pp. 351



se refiere a la apertura política, a las relaciones intergubernamentales que se están dando en un marco de mayor pluralismo político y de creciente competencia electoral,... En este sentido el Programa parece ajeno a estas tendencias, en la medida en que constituye un instrumento no discutido por las diferentes fuerzas políticas, que se aplica centralmente, y en el que la participación de gobiernos locales... no se manifiesta de manera clara.<sup>77</sup>

Como se podrá observar los dos programas anteriormente señalados tuvieron diferencias en sus principios, destinatarios, concepciones y formas de operar, sin embargo, también se aprecia una continuidad, por ejemplo: programas de Pronasol siguieron existiendo en Progresá, entre ellos programas cuyos recursos fueron descentralizados a los estados y municipios (infraestructura y servicios públicos), otro rubro son los que integra el propio Progresá (educación, salud y alimentación) y por último, los que tienen que ver con los jornaleros agrícolas y apoyos a organizaciones civiles operados por dependencias de la SEDESOL y el INDESOL.

Actualmente, el gobierno federal cuenta con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, creado el 6 de marzo de 2002. Este programa retomó los objetivos del PROGRESA e incorporó nuevos servicios y programas de desarrollo para mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de las familias. Oportunidades está orientado a las familias en condiciones de extrema pobreza y brinda apoyos monetarios, becas educativas, servicios de salud, suplementos alimenticios, así como apoyos en efectivo para complementar los ingresos de la familia.

Se observa como en el Estado de México los becarios atendidos por el programa Oportunidades en la educación básica y media superior, durante los años 2000 al 2006, se han incrementado de manera sostenida, sin embargo del 2006 al 2007 se mantienen con el mismo número del ciclo anterior, es decir no hay nuevos becarios y para el 2007-2008 se tiene una baja considerable en el número de becarios de nivel primaria (Cuadro. 7)

---

<sup>77</sup> *Ibid*; pp. 352

Cuadro. 7

## Beccarios del Estado de México atendidos por el programa Oportunidades (2000-2008)

Nivel Escolar / Año	2000 -2001	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006	2006-2007	2007-2008
Primaria	114, 450	136,467	178,925	184, 151	215,264	230,746	230,746	205,703
Secundaria	55,822	68,518	91,433	102,351	125,548	146,275	146,275	149,305
Educ. Media Superior		12,660	21,124	27,124	32,453	42,472	42,472	52,971
<b>Total</b>	<b>170, 272</b>	<b>217,645</b>	<b>291,482</b>	<b>313,626</b>	<b>373,265</b>	<b>419,493</b>	<b>419,493</b>	<b>407,979</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de: [http://www.oportunidades.gob.mx/informacion\\_general/HISTORICO\\_DE\\_BECS\\_POR\\_NIVEL\\_070208.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/HISTORICO_DE_BECS_POR_NIVEL_070208.pdf)

Probablemente estos decrementos tengan alguna relación con la crisis económica y los problemas presentados en las finanzas públicas, donde se presentan reducciones importantes en el presupuesto de diversos programas o incluso la desaparición de secretarías y paraestatales.

Con base en este panorama y a pesar de las acciones emprendidas por el gobierno federal se observa que los programas sociales de las estrategias de política social han sido insuficientes para resolver el problema de la pobreza en México.

Según datos de INEGI y la CEPAL para 1988 había cerca de 14 millones de pobres extremos y 25 millones más estaban cerca de la línea de pobreza, lo que daba cerca de 40 millones de mexicanos, cerca de la mitad de la población, viviendo en situación precaria. Para 2000, según datos de un grupo de especialistas en asuntos de pobreza del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el gobierno anterior (2000-2006), inició su administración reconociendo que en México existen 53.7 millones de mexicanos sin ingresos suficientes para cubrir sus necesidades más elementales, de estos 24 millones viven en extrema pobreza.

Estas cifras no son comparables a los avances y a lo que sucede en la realidad de millones de mexicanos, además si se considera la demanda de la calidad que se pide de los servicios, entre ellos salud y educación, por un aspecto fundamental como es:

la conciencia generalizada de que los recursos para aplicar los programas provienen de las contribuciones de la población conduce a exigencias crecientes ante las autoridades a cargo de tales programas, para que los lleven a cabo con equidad y de manera eficiente, honesta y en términos de calidad satisfactoria para los usuarios.<sup>78</sup>

De esta forma se pone de manifiesto tanto para las autoridades como para la sociedad el reto que se presenta actualmente por lo que es pertinente generar estudios, análisis y propuestas para mejorar la aplicación de la política de combate a la pobreza.

### **2.3. Marco de referencia: la pobreza en el Estado de México**

#### **2.3.1. La población**

Según datos del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 1999-2005 en 1995, el Estado de México era el más poblado del país, con aproximadamente 11.7 millones de habitantes; es decir, 12.7% de la población total de la República Mexicana. El Consejo Estatal de Población estimó que para 1999, existirían 12.7 millones; lo que representaría 13.06% de la población nacional.

Hasta 1995, la tasa media anual de crecimiento fue de 2.6%, superior a la registrada a nivel nacional. En el PDEM se menciona que de mantenerse este ritmo se estimaba que la población se duplicaría en tan sólo 25 años, lo que se traduciría en una mayor demanda de recursos humanos, naturales, físicos y económicos.

---

<sup>78</sup> Plan Nacional de Desarrollo, (2001 - 2006). Poder Ejecutivo Federal, pp.78

La estructura por edad de la población mexiquense se ha venido transformando gradualmente, el peso relativo de cada grupo ha variado. Este proceso se ha traducido en una mayor exigencia para la generación de empleos que absorban la demanda. Ello reclama una mayor planeación y suministro oportuno de los servicios necesarios para su atención.

Por otra parte, los habitantes de las zonas urbanas que en 1950 constituían 26.4% del total pasaron a 79.4% en 1980 y a 84.4% en 1990, con la consecuente disminución sistemática de la población rural. Esta situación se manifestó en la integración de dos zonas metropolitanas conformadas en torno del Distrito Federal y la ciudad de Toluca. Este proceso ha generado gran desigualdad en la distribución de los asentamientos humanos en el territorio mexiquense. Con información del PDEM, para 1990 el 75% de su población se concentraba en tan sólo el 18.7% del suelo estatal, situación que se mantiene prácticamente sin variaciones hoy en día. De esta forma, considerando el Censo de Población y Vivienda 1995 a nivel municipal, las altas concentraciones de población se registraron en Ecatepec, con 12.4%; Nezahualcóyotl, 6.2%; y Toluca, 4.8%; estos municipios reúnen, aproximadamente 41.4% de la población total en la entidad.

### **2.3.2 La marginación en el Estado de México**

Según la información del PDEM por las características geográficas y socioeconómicas del Estado, son las áreas rurales y marginadas conurbanas las más afectadas, lo que se manifiesta en bajo rendimiento escolar, deficiencia en el crecimiento y desarrollo integral del individuo, desintegración familiar y social, además de bajo rendimiento laboral y productivo.

En cuanto a la alimentación se menciona que es en las zonas urbanas donde existe una tendencia creciente a hábitos de consumo basados en

productos industrializados de rápida preparación y fuera del hogar, representando un riesgo en la salud y alimentación de sus habitantes.

En el rubro de salud la problemática se observa en el bajo nivel nutricional, las condiciones ambientales y de saneamiento desfavorable, hacinamiento, situación económica precaria, desempleo o subempleo y bajo nivel de educación.

El índice de morbilidad continúa siendo alto, predominando aquellas enfermedades de tipo infeccioso en los grupos más vulnerables, como son los niños y los ancianos, sin dejar de reconocer las altas tasas de morbilidad y mortalidad en la mujer en edad fértil. Con base en los datos del PDEM, la tasa de natalidad ha mostrado una tendencia descendente en la última década, pasando de 28.42% en 1990 a 22.50% en el año 2000; además, en 1999 hubo aproximadamente 23.05 nacidos vivos registrados por mil habitantes. La tasa de mortalidad observó una tendencia descendente en el mismo periodo, lográndose abatir en 12.7%. Por otra parte, en cuanto a la morbilidad se continúan presentando altos índices de incidencia en enfermedades de tipo infeccioso propias de una población marginada, predominando gastroenteritis, infecciones en vías respiratorias y parasitosis de diversos tipos.

La demanda de vivienda en las zonas rurales es otro de los grandes problemas que enfrenta la entidad, ya que según datos del PDEM, alrededor de 150 mil se encuentran con techos deteriorados, 105 mil con pisos de tierra y se calcula que 22 mil familias habitan en casas de un solo cuarto. Se suma a esta problemática la demanda de servicios y equipamiento básico e infraestructura. Así mismo, se menciona el déficit actual de vivienda que asciende a 556, 700 donde el 76% requiere mejoramiento y el 24% se refiere a vivienda nueva.

En el rubro de educación se indica que la entidad se caracteriza por sostener el sistema educativo más grande, heterogéneo y complejo del país, lo

que representa una fuerte erogación de recursos económicos y el despliegue de una gran cantidad de personal para su atención, más la permanente operación de mecanismos de coordinación intergubernamental e institucional.

El PDEM señala que la matrícula por tipo educativo se concentra mayoritariamente en la educación básica pues, en el ciclo escolar 1998-1999, ascendió a casi 3 millones de estudiantes. El personal docente sumó, para el mismo ciclo, más de 108 mil profesores distribuidos en 14,451 escuelas preescolar, primaria y secundaria.

En el PDEM también se menciona que la cobertura y atención de la demanda educativa en primaria y secundaria está por encima del 90%. Sin embargo, a nivel municipal, se aprecian fuertes contrastes, lo que pone de manifiesto desequilibrios regionales, por ejemplo, la distribución de la matrícula por nivel educativo es la siguiente: primaria 55.14%, secundaria 20.18%, media superior 8.7%, y superior 4.5%.

La educación primaria es el servicio que se ofrece con mayor amplitud a la población, sin embargo, se señala en el documento que por razones fundamentalmente económicas, un sector reducido de la población no accede o no permanece el tiempo necesario para concluir sus estudios de educación primaria, por ejemplo: la población indígena tiene un grado de escolaridad promedio de 3.7 años, una tercera parte mayores de 15 años son analfabetas, tres de cada diez no terminan la primaria y de los indígenas de entre 6 y 12 años el 22.5% no asisten a la escuela.)

En el caso de la secundaria, se señala que entre 1993-1999, la matrícula se incremento en un 17.9% al pasar los estudiantes registrados de 583,402 a 687,893. La situación de la educación media superior es la siguiente: proporcionalmente, sólo se atiende a la quinta parte de la población que se mueve en el grupo de 15 a 19 años y que por ende tendría que tenerse mayor

acceso a la formación media superior. En el PDEM se mencionan las causas de esta situación, entre ellas la baja capacidad para ampliar estratégicamente la cobertura, la modificación vertiginosa de la pirámide poblacional, en los rangos de los 15 a 24 años; y las crisis económicas que limitan el acceso a este nivel.

Por último, uno de los factores aludidos en el PDEM que posibilite el mejor desempeño en el sistema educativo es el del aumento de las partidas presupuestarias que impliquen erogaciones económicas constantes y crecientes. Se alude que resulta contradictorio que por una parte se exija por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), cobertura, calidad, eficiencia y pertinencia en los planes y programas educativos sin que se destinen los suficientes recursos que corresponda a las necesidades del sector, acompañados de nuevas y eficientes estrategias de financiamiento que involucren a la sociedad.

#### **2.4. El municipio de Atlautla**

El municipio de Atlautla, se ubica en la porción suroeste de la faja volcánica transmexicana, enclavado en las cuencas de los ríos Moctezuma, Pánuco y Balsas, su territorio comprende una superficie de 162.52 Km. Colinda al norte con el municipio de Amecameca; al sur con Ecatzingo y el Estado de Morelos; al este con el Estado de Puebla y al oeste con Ozumba. El municipio de Atlautla, se integra por las siguientes localidades: la cabecera municipal que es Atlautla comprende los barrios: Natividad, San Pedro, Santo Domingo, San Jacinto, San Lorenzo, San Francisco, San Martín, San Bartolomé y Santiago; tres pueblos que son: San Juan Tehuixtitlán, San Juan Tepecoculco y San Andrés Tlalamac; y tres colonias: Popo Park, Guadalupe Hidalgo y las Delicias. (PDM, 2003-2006).

En cuanto a su población, el proceso de crecimiento urbano que experimentan las localidades del municipio, como se ha indicado, es resultado

de la inercia urbanística de la zona metropolitana, lo que resulta en una estructura urbana que se organiza a partir de las principales vías de comunicación. El sistema de centros de población de Atlautla, como la mayoría de los municipios en México, da cuenta de primacía de la cabecera municipal, donde se asienta el 36.82% de la población municipal (9,555 habitantes), debido entre otros factores a la concentración de bienes y servicios.

La segunda delegación en importancia es Tehuixtltlán que, por su proximidad a la cabecera municipal y su accesibilidad por la carretera federal México-Cuautla, condensa al 23.53% de la población (6,107 habitantes). Esto significa que el 60.35% de la población municipal se concentra en dos localidades mayores a los 5000 habitantes.

En las localidades de Tlalamac y Tepecoculco habita el 14.35 y 13.95% de la población, respectivamente; cada uno de estas comunidades tiene una población mayor a 3500 habitantes. Mientras que el 11.36% de la población municipal reside en localidades no mayores a los 2000 habitantes.

Actualmente, el Consejo Estatal de Población (COESPO) estima que en 2003 la población de Atlautla fue de 28, 113 habitantes. La estructura de la población por grandes grupos de edad muestra el predominio de la población infantil, ya que la población menor a 15 años representa el 33.91% del total municipal (8,799), lo que da cuenta del esfuerzo que se debe realizar para brindar un adecuado acceso a la educación y salud.

Por otra parte, la población de 15 a 29 años representa el 26.07% (6,765 habitantes), los retos y demandas que plantea este segmento de la población se relacionan con la provisión de servicios educativos que faciliten su inserción al mercado de trabajo, salud y particularmente generación de empleo.



#### **2.4.1.1. Desarrollo social y niveles de pobreza en el municipio**

Con base en la información del PDM, la educación de la población de Atlautla es uno de los principales retos que enfrenta el gobierno municipal. De acuerdo a los datos del censo de 2000 el 11.51% de la población de 15 años y más es analfabeta, el mayor número se encuentra entre la población de mujeres, que representan el 65.73% de la población que no sabe leer ni escribir.

De la población de 5 años y más, el 14.52% no tiene instrucción primaria, el 49.07% tiene de 1 a 6 grados aprobados y el 35.52% tiene primaria terminada y el 13.69% cuenta con instrucción media superior. El 75.75% de la población de 15 años y más no tiene instrucción media superior, el 8.51% tiene de 1 a 3 años aprobados en preparatoria y el 3.19% cuenta con instrucción superior, el 3.81% tiene educación profesional y sólo existen 21 personas con maestría o doctorado.

El equipamiento educativo se integra por 36 escuelas: 13 jardines de niños, 13 primarias, 7 secundarias, y 3 centros de nivel medio superior. Cabe indicar que todos los centros educativos requieren de rehabilitación y mantenimiento, así como una adecuada dotación de mobiliario y equipo.

Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en su documento Índices de Marginación 2000; la población con pobreza de capacidades es de 51.7% el porcentaje de población analfabeta de 15 años o más es de 11.52%, la población sin primaria completa de 15 años o más es de 50.53%, los ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario llega a ser de 9.02%, los ocupantes en viviendas sin energía eléctrica es de 2.64%. Los ocupantes en viviendas sin agua entubada es de 2.32%, las viviendas con algún nivel de hacinamiento es de 64.99%, los ocupantes en viviendas con piso de tierra es de 24.74%, la población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos es de 74.50%. El grado de marginación que representa es de nivel medio.

#### **2.4.2. El municipio de Chalco**

El municipio de Chalco, se ubica en la parte oriental del Estado de México, colinda al norte y parte del este con el municipio de Ixtapaluca; al sur con los municipios de Tlalmanalco, Cocotitlán, Temamatla y Juchitepec; al oeste colinda con el Distrito Federal, las delegaciones de Milpa Alta y Tlahuac y con el municipio de Valle de Chalco Solidaridad. El municipio se conforma por cuatro barrios, quince colonias y trece pueblos. (PDM, 2000-2003).

En cuanto a su población, el crecimiento del municipio entre los años 1980 a 1986 se caracteriza por un significativo flujo migratorio proveniente, en su mayor parte, de la ciudad de México. Esta situación da lugar a una expansión poblacional progresiva, acelerada y carente de planificación urbana, en donde se presentan fenómenos como la venta ilegal de terrenos, que posteriormente serán habitados por sectores de escasos recursos.

En 1990, se instaura el Programa Nacional de Solidaridad que, como objetivo principal, se propone implementar un mejoramiento urbano y al mismo tiempo generar una infraestructura con amplia participación de la población. Este programa culmina en noviembre de 1994 con la creación del municipio 122, denominado Valle de Chalco Solidaridad.

En el periodo de 1991 a 1993, se llevó a cabo el Plan de Desarrollo Municipal, orientado a la regularización de la tenencia de la tierra como un programa específico para el control del crecimiento demográfico que tendría las bases para establecer la construcción de un parque industrial, lo cual, sumado a la posibilidad de la creación de un corredor industrial, hace pensar en un futuro con un despegue económico que vendría a alterar de manera radical las condiciones actuales de vida de la población chalquense.

En este contexto, según el Censo General de Población y Vivienda, 1990, Chalco contaba con 282 940 habitantes quedando como el octavo municipio más poblado del Estado de México.

A partir de 1994, con la creación del municipio de Valle de Chalco Solidaridad, los datos de población en el municipio varían considerablemente quedando en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, con una población de "... 222,201 habitantes..., distribuidos en 14 centros de población de los cuales uno de ellos es catalogado como estratégico, la Ciudad de Chalco de Díaz Covarrubias, que con sus barrios y colonias concentra más de la mitad de la población".

#### **2.4.2.1. Elementos de identificación de la pobreza en el municipio**

Con base en la información del PDM los habitantes del municipio reciben asistencia de las instituciones que integran el sector salud, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México (ISSEMYM), por otra parte, los ciudadanos que no cuentan con seguridad social acuden al Instituto de Salud del Estado de México (ISEME) y al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Sin embargo, se señala que existe un importante déficit en la atención, sobre todo en las familias más desprotegidas que es necesario atender a efecto de lograr en el mediano plazo el acceso de la población a servicios eficientes y permanentes.

En el rubro de educación el diagnóstico obtenido fue el siguiente: la infraestructura del sector educativo no responde a la demanda de la población. Existe rezago en el número de aulas, el mantenimiento y rehabilitación del mobiliario y de los inmuebles es insuficiente. En la actualidad la infraestructura

en el municipio es escasa, particularmente en los niveles medio superior y superior. Por último, se menciona la existencia de un considerable índice de deserción en todos los niveles escolares.

Por otra parte, el deterioro de los niveles de ingresos en un alto porcentaje de los habitantes incide directamente en la disminución de la calidad de vida, manifestándose particularmente en bajos índices de salud, nutrición y desintegración familiar.

Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en su documento Índices de Marginación 2000; el porcentaje de población con pobreza de capacidades es de 26.5%, los ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario llega a ser de 2.72%, los ocupantes en viviendas sin energía eléctrica es de 1.11%. Los ocupantes en viviendas sin agua entubada es de 6.62%, las viviendas con algún nivel de hacinamiento es de 61.09%, los ocupantes en viviendas con piso de tierra es de 11.57%, la población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos es de 55.40%. El grado de marginación que representa es de nivel bajo.

#### **2.4.3. El municipio de Tlalmanalco**

Según datos del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, se registran en el 2000 42,507 habitantes que con respecto a la población de 1990 fue de 32,984 habitantes, por lo tanto, se observa un crecimiento anual del 49%.

En el año 2000, se tenían 42,507 habitantes, hoy radican y realizan sus actividades poco más de 45,280 personas, es decir, hubo un incremento de 2,389 individuos, mismos que representan un aumento de 5.6%.

Por otra parte, la estructura poblacional es uno de los indicadores que permiten visualizar los cambios que se han presentado con el tiempo y se

analizan por grandes grupos de edad: niños, personas en edad productiva y población de la tercera edad. Así, se tiene en el municipio un volumen infantil de 13, 719 de 0 a 14 años; 15 a 59 años de 26, 018, y mayor de 60 años con 13, 163. En la población se observa que 30 de cada 100 habitantes son menores de 15 años; la población infantil constituye un importante grupo, tanto por los requerimientos específicos que plantea en ámbitos tan importantes como la salud y la educación.

La población en edad productiva, tiene de 15 a 59 años, asciende a 26, 018 personas, lo que equivale al 57.5% de la población municipal. En este grupo entre las principales necesidades que se deben atender están las relacionadas con la educación, la salud y la creación de fuentes de trabajo en la comunidad.

#### **2.4.3.1. Niveles de vida en el municipio**

Resulta una variable fundamental para conocer las condiciones sociales; los niveles de analfabetismo en el municipio, según datos del PDM son del orden de 3.2%, es decir, de cada 100 personas mayores de 15 años, 3 no saben leer ni escribir; en términos absolutos son 931 habitantes. La problemática educativa es producto de la deserción escolar y, por ello, los programas de becas a los estudiantes e incentivos económicos para permanecer estudiando, así mientras que en el 2000 se tenía que 15 personas no terminaban su primaria, actualmente son 14 que no concluyen su instrucción básica. A pesar de ello, según información del PDM, continúa descendiendo por el incremento en la infraestructura educativa, los apoyos económicos y las becas, entre otros.

Con base en la información del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en su documento Índices de Marginación 2000; la población con pobreza de capacidades es de 18.8%, los ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario llega a ser de 1.89%, los ocupantes en viviendas sin energía eléctrica es de 0.53%. Los ocupantes en viviendas sin agua entubada

es de 2.72%, las viviendas con algún nivel de hacinamiento es de 50.35%, los ocupantes en viviendas con piso de tierra es de 6.39%, la población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos es de 43.66%. El grado de marginación que representa es medio.

## 2.5. Comparativo de datos en los tres municipios

Por último, datos y estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 identifican en los municipios de estudio a la población con pobreza de capacidades, por ejemplo en Atlautla se tiene al 22% de la población total, en Tlalmanalco al 20.1% y en Chalco al 18%. Además se presentan datos de otros indicadores relacionados con la educación donde se observa por ejemplo al 9.47 por ciento de la población total de Atlautla de 15 años o más como analfabeta y al 4.26 por ciento de 6 a 14 años que no asiste a la escuela. Por otra parte, se reconoce que existen en el municipio de Tlalmanalco un 31.98% de población de 15 años o más con educación básica incompleta y en Chalco al 43.32%.

Cuadro. 8

**Población total, pobreza de capacidades, indicadores, índice y grado de rezago social por municipio de estudio**

Indicadores 2005	Municipios		
	Atlautla	Tlalmanalco	Chalco
Población total	24,110	43,930	257,403
Pobreza de capacidades	22.0	20.1	18.9
% de población de 15 años o más analfabetas	9.47	3.15	5.83
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	4.26	2.86	4.08
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta	33.61	15.66	23.25
% de hogares con población de 15 a 29 años con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados	36.20	19.73	33.33
Índice de rezago social	- 0.54021	- 0.62727	- 1.18661
Grado de rezago social	Bajo	Bajo	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores, Índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

### **Capítulo 3. PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES**

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se creó el 6 de marzo de 2002, retomando los objetivos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) e incorporando nuevas acciones en el marco de la política de Desarrollo Social y Humano del nuevo gobierno encabezado por Vicente Fox y actualmente por Felipe Calderón, ambos de filiación panista.

Las innovaciones al programa son un parámetro de la evolución del mismo y representan una circunstancia apropiada para observar y analizar los diversos cambios. Bajo este contexto en el siguiente capítulo se desarrollan y analizan los objetivos, las acciones, las evaluaciones y el componente: jóvenes con oportunidades.

#### **3.1. Objetivos y apoyos del programa Oportunidades**

Mediante acciones intersectoriales coordinadas de educación, salud, alimentación y desarrollo social, Oportunidades pretende trascender los objetivos de Progresá, al apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de las personas. A través del mejoramiento de sus opciones de educación, salud y alimentación y la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo se pretende mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de las familias, para que las capacidades de sus miembros se traduzcan en mayores opciones de desarrollo.

Dentro de los **objetivos específicos** del programa se encuentran:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condiciones de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad y la entrega de apoyos monetarios.

- Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que la asistencia y el aprovechamiento escolar de los niños y jóvenes no se vean afectados por enfermedades o desnutrición.

- Contribuir a que los menores y jóvenes completen su educación básica y media superior apoyándolos con becas educativas crecientes de acuerdo con el grado que cursan y que son mayores para las niñas a partir de la secundaria.

- Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el auto cuidado y la buena alimentación.

- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.

- Promover la participación y respaldo de los padres de familia en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.

Los **apoyos** que brinda Oportunidades son:

- Becas educativas para los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias que asisten a la escuela entre el tercer grado de primaria y, a partir del ciclo escolar 2001-2002, el último de la educación media superior.

- Apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares.



- Un paquete esencial de servicios de salud gratuito para todos los integrantes de la familia.

- Sesiones educativas en materia de salud, nutrición e higiene para la promoción del auto cuidado de la salud.

- Suplementos alimenticios a todos los niños y niñas entre cuatro meses y dos años, a todos los niños y niñas con desnutrición entre los dos y cinco años y a todas las mujeres embarazadas en periodo de lactancia.

- Apoyos en efectivo para complementar los ingresos de la familia y propiciar una mejor alimentación.

Por otra parte, para fortalecer sus acciones Oportunidades trabaja en coordinación con las instituciones que participan en su operación impulsando las siguientes acciones:

- Reforzamiento de la oferta educativa para potenciar el aprovechamiento de los niños y niñas.

- Promoción de la participación de las asociaciones de los padres de familia para mejorar la calidad de la oferta educativa, a través de apoyos a gestión escolar.

- Mejoramiento continuo de la calidad educativa promoviendo la participación voluntaria de las escuelas con becarios de Oportunidades en el Programa Escuelas de Calidad.

- Trato digno y de calidad a los beneficiarios en las unidades de salud, mediante la participación de éstas en la Cruzada Nacional por la Calidad en los Servicios de Salud.

- Fortalecimiento de la infraestructura en salud, mediante las instituciones estatales de salud y con la participación correspondiente del Gobierno Federal.

- Complementariedad con otros programas de desarrollo social mediante la aportación de información socioeconómica de los hogares y promoviendo espacios de coordinación y articulación institucional.

### **3.2. Acciones realizadas por el programa**

Oportunidades pretende mejorar las estrategias y acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación para lo cual ha emprendido nuevas acciones orientadas a la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza extrema que impulsen y fortalezcan sus capacidades y potencialidades, eleven su nivel de vida, generen oportunidades y propicien su desarrollo integral.

En el segundo semestre de 2001 se pusieron en marcha dos nuevas acciones:

- La ampliación de la cobertura del programa hacia las zonas urbanas,
- La entrega de becas educativas a estudiantes de nivel medio superior.

Así, al finalizar el año 2001 se alcanzó una cobertura según datos de SEDESOL de 3.24 millones de familias que incluyen ya a 114 mil familias en condiciones de pobreza extrema del medio urbano. Con ello se logró un incremento en la cobertura total del 30 % respecto al año anterior.

Para el ciclo escolar 2001-2002, según datos de SEDESOL, se logró la inscripción de 3.3 millones de becarios en los niveles de primaria, secundaria y educación media superior cifra superior en 34 % al número de niños y jóvenes atendió en el ciclo escolar 200-2001. En particular se entregaron becas educativas para continuar estudios de nivel medio superior a 267,733 jóvenes que viven en condiciones de pobreza extrema. Durante el primer semestre del 2002 se puso en marcha la incorporación de un millón de familias adicionales para alcanzar la meta de 4.2 millones de familias al terminar el año 2002.

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

Durante el primer semestre de 2002 se atendieron 610 mil familias que acudieron a los módulos de atención a solicitar su inclusión al programa. Durante el segundo semestre del mismo año se incorporaron al resto de las familias para lograr la cobertura de 4.2 millones al final del año.

Los principales retos que actualmente enfrenta Oportunidades son fortalecer las acciones del programa en zonas urbanas; lograr mayor vinculación con otros programas sociales, a fin de potenciar los beneficios de los programas mediante su interacción y reforzamientos recíprocos; compartir el acervo de información de Oportunidades para apoyar la planeación del programa y de otros programas sociales; y hacer más eficiente el registro de las responsabilidades mediante el uso de tecnología informática.

Para buscar la integralidad de las acciones y al reconocer la importancia de la educación de los adultos para el cuidado de la salud y desempeño escolar de los niños y niñas; se han establecido acciones de coordinación con el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVIT) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

En colaboración con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y con organizaciones de la sociedad civil, se han llevado a cabo acciones de capacitación y asistencia técnica, dirigidas prioritariamente a las mujeres titulares de Oportunidades, para apoyar el diseño y gestión de proyectos productivos. Como resultado de estas acciones, según datos de SEDESOL, fueron beneficiadas 15 micro regiones y se atendió a 10,136 mujeres beneficiarias del programa.

Al reconocer el acceso a servicios financieros como uno de los factores más importantes para brindar protección a las familias, Oportunidades diversificó su sistema de entrega de apoyos por medio de Telecomm, instituciones bancarias y particularmente de BANSEFI y las organizaciones de ahorro y crédito integradas a la red del sector financiero popular reguladas de acuerdo a la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular. La entrega de los apoyos mediante instituciones financieras abrió la posibilidad de que las familias pudieran recogerlos en días y horarios libres, administraran mejor su gasto y accedieran a opciones de ahorro y otros servicios financieros. En este sentido, desde finales de 2001 se inició la entrega de apoyos económicos a cerca de 34 mil familias por medio de la red de sucursales de BANSEFI.

En el marco de las acciones para fortalecer las acciones de los gobiernos locales, a la fecha se han instalado Comités Técnicos Estatales en las 31 entidades federativas en donde opera el programa. En ellos participan las autoridades estatales responsables de los servicios de educación y salud, desarrollo social, contraloría, así como instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Los Comités Técnicos Estatales permiten avanzar en la consolidación del programa, contribuyen a evaluar y dar seguimiento a su funcionamiento y atender los problemas a nivel regional y estatal. También facilitan el diálogo permanente entre las instancias federales y estatales y, de esta manera, el desarrollo de tareas compartidas y articuladas en un enfoque integral de desarrollo social.

Por otra parte, Oportunidades pretende fomentar la participación y el desarrollo comunitario, mediante la conformación de Comités de Participación Comunitaria, las cuales son instancias locales de organización cuyas principales funciones son:

- Establecer vínculos de comunicación entre las titulares beneficiarias y el personal de los servicios de educación, salud, la Coordinación Nacional de Oportunidades, las autoridades municipales y organizaciones de la sociedad civil, para fortalecer la operación del programa y fomentar el desarrollo comunitario.

- Promover el cumplimiento de corresponsabilidad de las familias beneficiarias, así como el uso de los apoyos para el mejoramiento de la salud, educación y alimentación de las familias.

- Fortalecer el tejido social en la localidades donde opera el programa, mediante la participación organizada de la población beneficiaria como mecanismo para fomentar las iniciativas de proyectos de bienestar social impulsados por la comunidad.

- Contribuir a lograr un manejo transparente y responsable del programa, mediante una mayor participación comunitaria.

Actualmente, según datos de la SEDESOL, se han instalado 4,560 Comités de Participación Comunitaria. Al mismo tiempo se llevaron a cabo acciones de capacitación que beneficiaron a 12,546 integrantes de estos Comités y acciones de orientación mediante las cuales atendió a 641, 141 titulares beneficiarios.

### **3.3. Evaluaciones al componente educativo del programa Oportunidades**

Como pocos programas en el país, una característica que lo distingue es que desde su inicio se consideró la necesidad de contar con un componente de evaluación que permitiera tanto mejorar la implementación de sus estrategias y acciones como documentar los impactos que produce en la población beneficiaria.

De acuerdo con lo que establecen el Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación del propio Programa, Oportunidades debe ser evaluado de manera externa por instituciones académicas con reconocimiento y experiencia en la materia. Desde 2001 el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) ha coordinado la evaluación cuantitativa mientras que desde el año 2000 el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) se ha encargado de la cualitativa. Bajo la coordinación de estas dos instituciones se convocó a un equipo de especialistas en diversas disciplinas, nacionales y extranjeros, quienes conformaron el grupo asesor de esta evaluación. Entre ellos se incluyen investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Iberoamericana (UIA), El Colegio de México (Colmex), La Universidad de Guadalajara, El Colegio de Sonora, la Universidad de Pennsylvania, la Universidad de California de Berkeley, la University College en Londres y la Universidad de Texas en Austin.

Para el 2007 la Evaluación de Consistencia y Resultados del programa es realizado por el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México (ITESM-CCM), trabajo coordinado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En el año 2008 el Programa Oportunidades encomendó al Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) la coordinación de la evaluación de impacto de sus diversos componentes, la cual involucró el desarrollo de estudios basados tanto en metodologías cuantitativas (coordinados por el INSP), como en abordajes cualitativos (coordinados en su mayoría por el CIESAS).

### **3.3.1. Educación**

Los objetivos principales de *Oportunidades* en el aspecto educativo son garantizar el derecho y el acceso a la educación cumpliendo con el objetivo de otorgar, por igual, oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de niños y jóvenes en la educación básica. En la educación media se busca que cada vez un mayor número de jóvenes que hayan cumplido con la educación básica puedan tener acceso a la primera con mayor equidad. Finalmente el Programa busca el desarrollo de la vida personal, familiar, social y productiva de los jóvenes a través del mejoramiento de la calidad educativa y del avance en los rezagos educativos.

Las corresponsabilidades con las que en este componente tienen que cumplir los beneficiarios son la asistencia regular a la escuela, la asistencia a ocho sesiones de educación para la salud en el ciclo escolar por parte de los estudiantes de nivel medio superior y el no reprobado dos veces el mismo ciclo escolar.

Las fuentes específicas utilizadas para evaluar el rubro de educación difieren en contenido según la metodología y el análisis elegido en las diferentes evaluaciones. De entre las más importantes se encuentran datos administrativos de la SEP, indicadores de seguimiento, evaluación y gestión del Programa y las encuestas de evaluación de hogares, tanto en zonas rurales como en urbanas.

Los estudios que se han realizado son los siguientes. El **primero** es el de Parker y Scott, denominado "Evaluación de los impactos de Progresá sobre los hogares: Encuestas de Evaluación (Encel)".

Este estudio utiliza información recabada desde 1997 hasta 2000 por medio de la Encuesta de Características Socio- Económicas de los Hogares (Encaseh) y la Encel, las cuales fueron aplicadas alrededor de **cada** seis meses con una muestra de información de 24 077 familias en la línea basal. En el mismo estudio los autores realizaron la evaluación de Progresá a nivel estatal ("Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión"), que **utiliza** información sobre estos tres indicadores relativa a la operación del Programa en el ámbito estatal de forma continua. Esta información es un instrumento **adicional** a las encuestas recogidas a nivel de los hogares y las localidades. A **diferencia** de la que se obtiene en las encuestas, esta información está **conformada** con los datos de todos los beneficiarios y tiene una disponibilidad **periódica** que permite un monitoreo continuo.

Un segundo estudio correspondiente a la evaluación de impacto de *Oportunidades* 2002 utiliza información sobre la matrícula e información de otras características de todas las escuelas del país. La principal **base** de datos utilizada fue obtenida a partir de datos sobre la inscripción a la escuela de la SEP, la cual se incorporó a la base de datos del Programa con un **registro** de los becarios y la escuela a la que están adscritos. De esta **manera** fue posible identificar lo que la evaluación denominó "Escuelas *Oportunidades*" (aquellas donde hay alumnos dentro del Programa) y "Escuelas no *Oportunidades*" (aquellas sin alumnos dentro del Programa). Con esta **información** la metodología utiliza el concepto de dobles diferencias, que **consiste básicamente** en comparar las "Escuelas *Oportunidades*" y las "Escuelas no *Oportunidades*" a través del tiempo. El estudio abarca los ciclos 1995-1996 a 2001-2002, el primero como referencia.



La misma autora realizó otro estudio, como parte de la evaluación 2003, con una metodología similar pero con la inclusión del ciclo 2002-2003. Otro estudio analiza los impactos de mediano plazo en jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997 a partir de información extraída de la Encel de varios años. Por su parte, también se cuenta con la evaluación que analiza el impacto a mediano plazo sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997. Esta evaluación también utiliza información de la Encel.

Los estudios anteriores se centran en evaluar si hubo impactos en diversas variables de interés como la inscripción o la tasa de reprobación y abandono escolar. Sin embargo, también es necesario analizar de qué dependen estos impactos. Una evaluación posterior tuvo, bajo esta premisa, el propósito de analizar las variaciones en los impactos en la escolaridad de *Oportunidades* según las características de las escuelas que están disponibles en el área de residencia de los becarios.

La fuente principal utilizada en el estudio fueron las Encel desde 1997-1998 hasta otoño de 2003. Esta última incluye un cuestionario detallado de las características de las escuelas. Además, se utilizó información administrativa de la SEP.

Por otra parte, el análisis de Todd y colaboradores evalúa el Programa en relación con la escolaridad y los comportamientos laborales de niños y jóvenes urbanos. El análisis se centra en niños y niñas de 6 a 20 años y utiliza datos de las Encelurb 2002 y 2003.

Una última evaluación cuantitativa es la de Behrman y colaboradores, que evalúa el impacto a corto plazo de *Oportunidades* en familias urbanas beneficiarias del Programa para los años 2003 y 2004 (uno y dos años después de la implementación del mismo en dichas zonas). La evaluación comprende

diferentes impactos como son: logro educacional, inscripción escolar, tiempo dedicado a la tarea, ayuda de los padres en la misma y tiempo dedicado al trabajo. La base de datos utilizada son las encuestas Encelurb para los años 2002, 2003 y 2004. La metodología consistió en comparar tres grupos principalmente: aquellos participantes del Programa (el grupo de tratamiento), un grupo de familias elegibles pero que no se inscribieron al Programa y un grupo de familias elegibles pero que habitaban zonas en las que el Programa no operaba. Además de estos estudios, también se han realizado evaluaciones cualitativas.

En el año 2005, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) coordinó un documento publicado en 2006, sobre los efectos del Programa en nutrición y alimentación en zonas urbanas y un documento síntesis de los principales resultados de la evaluación externa de impacto de Oportunidades en el mediano plazo en zonas rurales y en el corto plazo en zonas urbanas, en los aspectos de salud, **educación**, alimentación, vulnerabilidad, bienestar y equidad de género.

La Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2007 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades fue realizada por el Centro de Estudios Estratégicos del ITESM-CCM, y fue coordinada directamente por el CONEVAL. El objetivo del Reporte Final de la ECR, de acuerdo con sus Términos de Referencia emitidos por el CONEVAL, es: evaluar, mediante trabajo de gabinete y apoyado en información proporcionada por el Programa y la Secretaría de Desarrollo Social, la consistencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en cuanto a su diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. Lo anterior, con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar el diseño y la gestión del Programa.

En el año 2008 el Programa Oportunidades encomendó al INSP y al CIESAS la coordinación de la evaluación de impacto de sus diversos componentes, la cual involucró el desarrollo de estudios basados tanto en metodologías cuantitativas (coordinados por el INSP), como en abordajes cualitativos (coordinados en su mayoría por el CIESAS). Los documentos forman parte de la evaluación de los efectos de Oportunidades en el largo plazo para zonas rurales. En ellos se describen los diferentes impactos del Programa en las áreas de interés principal: salud, **educación**, alimentación, entre otros temas. Estos estudios utilizan como insumo información derivada del trabajo cualitativo (especialmente estudios de caso) así como de distintas encuestas panel, diseñadas específicamente para la evaluación del Programa.

### **3.3.2. Principales resultados de las evaluaciones al componente educativo**

A continuación se presentan los principales resultados sobre las evaluaciones tanto cualitativas como cuantitativas realizadas al componente educativo en niños y jóvenes del programa Oportunidades.

Resultados del componente en Zonas Rurales:

1) Dado un porcentaje de cobertura mayor a 90% de la educación primaria, el programa no presenta un impacto significativo en la inscripción a este ciclo en zonas rurales. Sin embargo, para las transiciones de primaria a secundaria y de secundaria a media superior, se presentan mayores tasas de inscripción, y aumentan también los años de escolaridad de la población beneficiaria. El efecto de *Oportunidades* es generalmente mayor para las niñas que para los niños. Por otra parte, el Programa reduce la reprobación y el abandono escolar, con variación del efecto en distintos periodos sobre los años escolares para niños o niñas.

2) La evaluación cualitativa rural encuentra que *Oportunidades* genera una mayor disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares. Si bien las expectativas de continuar los estudios se elevan, al permanecer alumnos que de otra forma abandonarían la escuela, se encuentra una disminución en el rendimiento de los grupos.

3) El análisis de los impactos de mediano plazo en la zona rural muestra que el Programa proporciona a los niños atendidos una mayor probabilidad de ingresar a la escuela a una edad más temprana, de avanzar consecutivamente en ella y de completar más grados de escolaridad. Además se registran impactos en las pruebas de lectura, matemáticas y lenguaje escrito.

4) En relación con las características de las escuelas rurales, se encuentra que entre más bajo es el promedio de alumnos por maestro, mayores son los impactos de *Oportunidades*, por lo que por cada disminución de 10 alumnos del salón de clase (aproximadamente 30%) el impacto en años de escolaridad alcanzados por los beneficiarios de *Oportunidades* aumenta en un punto porcentual.

5) Similarmente, entre mayor es el presupuesto por estudiante mayor es el impacto en los años de escolaridad de los beneficiarios de *Oportunidades*. Por cada aumento de 300 pesos en el presupuesto por estudiante se incrementa el impacto de *Oportunidades* en casi 0.025 años adicionales de escolaridad.

#### Resultado del componente en Zonas Urbanas:

1) *Oportunidades* no muestra un efecto significativo en las tasas de inscripción para educación primaria debido a que ya estaban cerca de 100 por ciento. Sin embargo, el Programa logra incrementar la inscripción temprana de los niños de seis años a la primaria y las tasas de transición a secundaria

(particularmente para las mujeres). El efecto sobre la inscripción también es significativo en todo el nivel de secundaria y en la transición a media superior. El Programa reduce, más que en las zonas rurales, la reprobación y la deserción, principalmente de las mujeres.

2) La evaluación cualitativa muestra que con *Oportunidades* los hijos de las familias han permanecido y avanzado en la escuela en mayor grado que los no incorporados. El Programa también ha elevado las metas y expectativas educativas de padres e hijos, aunque existe insatisfacción respecto de la calidad de la enseñanza.

3) El Programa aumenta de 20 a 30% el porcentaje de niños que acumularon un grado adicional de escolaridad. En cuanto al logro educativo, los niveles aumentaron entre 0.08 a 0.20 grados observándose un mayor impacto en las edades en la transición de primaria a secundaria. También se registró un aumento de una hora más a la semana, en promedio, en el tiempo dedicado a tareas escolares.

### **3.4. Jóvenes con Oportunidades**

Oportunidades apoya la permanencia en el sistema escolar hasta el término de la educación media superior. Una vez alcanzado este último grado, sólo 8% de los jóvenes beneficiarios continúa estudiando y la mayoría tiene que dedicarse al trabajo asalariado al tener poco o nulo acceso al crédito para emprender alguna actividad empresarial. A esto se agrega que las condiciones de sus viviendas siguen siendo precarias y sólo uno de cada 10 tiene acceso a algún tipo de seguridad social. Se estima que actualmente 3 millones de beneficiarios del Programa se encuentran entre los 12 y los 18 años de edad, por lo que proporcionarles algún tipo de atención en los próximos años será de gran importancia para el futuro.

Ante este panorama, en el año 2003 fue creado el componente Jóvenes con Oportunidades, que proporciona una cuenta de ahorro a los becarios de *Oportunidades* que terminan su educación media superior antes de los 22 años y cuyas familias continúan dentro del Programa. La cuenta va acumulando "puntos" a medida que se cursan los estudios desde el tercero de secundaria y hasta concluir la educación media superior. Una vez terminados los estudios los puntos son redimibles por dinero bajo las siguientes condiciones:

- Si se continúa con por lo menos dos años de estudios de educación superior
- Si se usa como anticipo para un crédito del programa de adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda "Tu casa"
- Si utiliza para adquirir un seguro del sistema público de salud
- Si se usa como fondo de garantía para un crédito de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular

Ahora, se refuerzan los incentivos para terminar la educación media superior proporcionando un patrimonio financiero inicial.

Adicionalmente, las condiciones de uso de este ahorro conducen a los beneficiarios a continuar con estudios superiores, explorar alguna actividad empresarial o mejorar la vivienda y su protección a la salud.

## Capítulo 4. ANÁLISIS DEL COMPONENTE EDUCATIVO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS

### Introducción

En el siguiente capítulo se presentan los resultados de la evaluación al componente educativo del programa Oportunidades en los tres municipios de estudio: Atlautla, Tlalmanalco y Chalco. La interpretación y análisis se expondrán por cada una de las variables, dando cuenta en primer lugar, del cuestionario dirigido a las madres de los beneficiarios, y posteriormente, el realizado a los profesores y jóvenes de educación media superior; con el fin de efectuar un reforzamiento y/o una comparación de las afirmaciones de las primeras.

Por otra parte, los problemas de pobreza para sustentar el trabajo realizado se basan, en parte, con las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) efectuadas con los conteos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en lo que concierne a los índices de marginación de los municipios, donde en el año 2000 como en el 2005 se identificó lo siguiente:

Cuadro 9.

Población total, pobreza de capacidades, Indicadores, índice y grado de rezago social por municipio de estudio

Indicadores 2000 / 2005	Municipios					
	Atlautla		Tlalmanalco		Chalco	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Población total	25,950	24,110	42,507	43,930	217,972	257,403
% Pobreza de capacidades	51.7	22.0	18.8	20.1	26.5	18.9
% de población de 15 años o más analfabetas	11.52	9.47	3.54	3.15	6.81	5.83
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	s/d	4.26	s/d	2.66	s/d	4.08
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta	50.53	33.61	31.98	15.66	43.32	23.25
% de hogares con población de 15 a 29 años con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados	s/d	36.20	s/d	19.73	s/d	33.33
Índice de rezago social	-0.24285	-0.54021	-0.18949	-0.62727	-0.82170	-1.18661
Grado de rezago social	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con datos de: Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2005.

Se puede observar como en el año 2000, donde se retoman los datos para iniciar el estudio, en los tres municipios se tenía un índice de marginación más alto en comparación del encontrado en el 2005. Además se aprecia como en uno de los municipios aumenta el porcentaje de personas con pobreza de capacidades, como es el caso de Tlalmanalco, mientras en los otros dos disminuye y de manera más preponderante en Atlautla.

Con base en esta información y sobretodo con la obtenida en el año 2000, es como se decidió realizar una evaluación de satisfacción de los receptores del programa Oportunidades con el fin de determinar, a pesar de los datos presentados por las instituciones sobre el tema de marginación en los municipios, el grado en que la población beneficiaria considera resueltos sus problemas de pobreza en lo concerniente a la educación, dirigiendo el trabajo en los ejes del componente educativo: inscripción, permanencia, asistencia y aprovechamiento escolar, y cómo este apoyo ha repercutido en el incremento de sus capacidades para mejorar sus condiciones de vida, además de analizar la disminución de los beneficiarios en actividades generadoras de ingreso; la identificación de las condiciones de infraestructura de sus escuelas, como un factor adicional del desempeño escolar de los beneficiarios; y por último el desempeño de la planta de profesores para impartir clases en las escuelas de los municipios de estudio.

Por la trascendencia del componente para el éxito del programa y el beneficio que representa en la población beneficiaria, en el siguiente capítulo se presenta un informe del trabajo de campo.



#### 4.1 Descripción de la muestra

Para obtener el tamaño de muestra de la población a la que se dirigió el primer cuestionario, se identificó, en primer lugar, el número de beneficiarios de cada municipio, quedando de la siguiente forma:

Cuadro. 10

Número de beneficiarios por municipio y total del universo

Municipio	Número de Beneficiarios
Atlatlala	351
Chalco	336
Tlalmanalco	306
Total	993

Enseguida se procedió a trabajar con un tipo de muestreo probabilístico que garantizara la representatividad de la muestra al total de la población, por lo que se decidió trabajar con el muestreo aleatorio simple, ya que daba a cada individuo, de los 993, la misma posibilidad de ser seleccionado. (Ver en Anexo el Diseño de Muestra)

En total la muestra, para la aplicación del primer cuestionario, fue de **285**, y dado que la diferencia del número de beneficiarios por municipio no fue marcadamente amplia, se decidió dividir el total de la muestra entre los tres municipios quedando para su aplicación en cada uno de ellos de **95** cuestionarios.

Con el fin de reforzar y/o comparar las afirmaciones de las madres de los beneficiarios vertidas en el primer cuestionario, se realizó un segundo trabajo donde se recopiló la opinión, sobre las mismas temáticas, de los jóvenes becarios del nivel medio superior y los maestros de las escuelas a las que pertenece la población encuestada en la primera etapa.

Dado que el número de jóvenes becarios del nivel medio superior no es tan amplio como el de la educación básica y que no toda la planta de profesores, de las escuelas de donde provienen los estudiantes entrevistados en la primera etapa, tuvieron entre sus alumnos a jóvenes beneficiarios, se decidió seleccionar a estos dos grupos a partir de un muestreo no probabilístico, intencional o selectivo, dado que permitía escoger, de la población, a las personas clave que pudieran proporcionar información esencial para la investigación.

Por lo tanto, el número de beneficiarios y maestros, para el propósito antes mencionado, se fijó en 45, quedando distribuidos de la siguiente forma:

Cuadro. 11

Número de jóvenes beneficiarios y maestros encuestados por municipio

Municipios	Jóvenes beneficiarios	Maestros
Allautla	15	15
Tlalmanalco	15	15
Chalco	15	15
Subtotal	45	45
Total	90 CUESTIONARIOS	

## 4.2 Resultados

En el presente apartado se interpretan y analizan los resultados obtenidos de los dos cuestionarios. La forma en como se expondrán será organizando el análisis por variables, presentando en primer lugar el gráfico y posteriormente los comentarios correspondientes.

### 4.2.1 Sexo, edad y escolaridad de los beneficiarios de Oportunidades

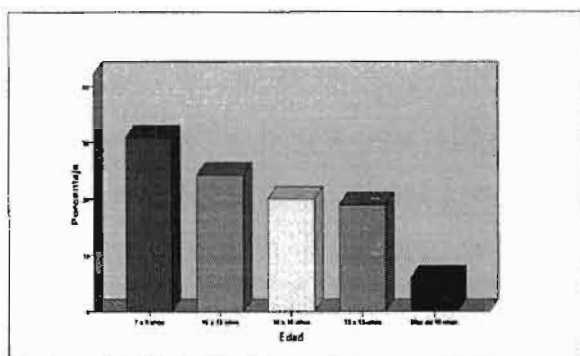
Gráfico 1. Sexo de los beneficiarios del programa



Sobre el género al que pertenecen los beneficiarios del estudio se identificó que 170 corresponden al sexo femenino, es decir más de la mitad de los estudiantes.

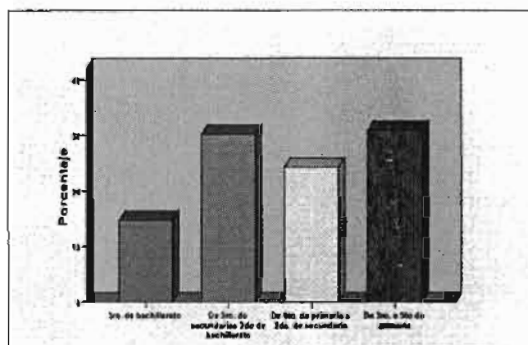
Esta distinción da cuenta de uno de los propósitos de Oportunidades sobre la prioridad de fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad.

Gráfico 2. Edad de los beneficiarios del programa



La información sobre las edades identifica a un alto porcentaje (55%) de beneficiarios entre edades de 7 a 12 años, mientras 26% resultaron ser jóvenes de 16 y más años.

Gráfico 3. Grado escolar de los beneficiarios



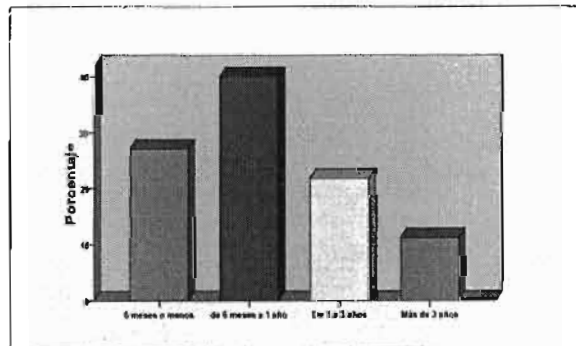
Se identificó que los beneficiarios del estudio cuentan mayoritariamente con un grado escolar en las siguientes categorías: el 31% estudia un grado entre el tercero y quinto de primaria y el 30% un grado escolar entre el tercero de secundaria y segundo de bachillerato.

## 4.2.2 Percepción sobre los efectos del apoyo recibido, a través de las becas de Oportunidades

En este apartado se describen los resultados obtenidos sobre la percepción que tienen las madres de los becarios sobre los efectos de los apoyos recibidos a la educación de sus hijos. Se plantean los aspectos relevantes como la inscripción, aprovechamiento escolar, la permanencia y la asistencia.

### 4.2.2.1 Tiempo de recibir el apoyo

Gráfico 4. A partir de que tiempo recibe el apoyo del programa Oportunidades



Con respecto al tiempo de recibir la beca, los resultados obtenidos identifican que un 43% de los becarios reciben el apoyo desde hace más de 3 años, mientras que únicamente el 13% la recibe a partir de 6 meses a 1 año.

### 4.2.2.2 Inscripción

Gráfico 5. En el presente ciclo escolar, ¿está inscrito su hijo (a)

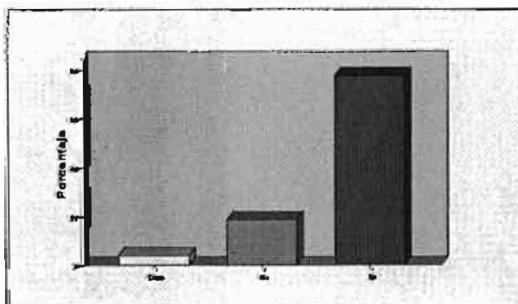


Gráfico 6. Su hijo (a), ¿estuvo (inscrita) en los anteriores ciclos escolares, a pesar de no contar con la beca del programa

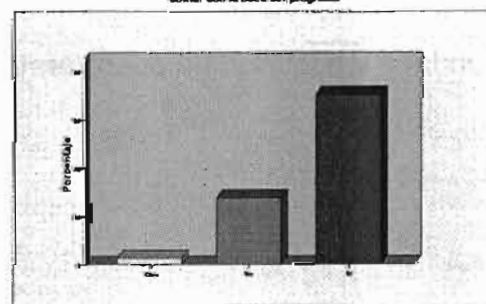
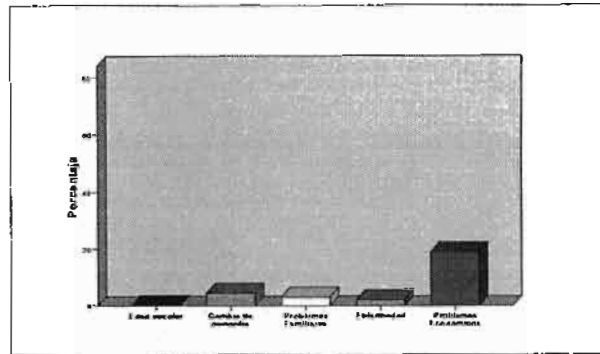


Gráfico 7 ¿Cuáles fueron los motivos por los que su hijo (a) no fue inscrito en el anterior o anteriores ciclos escolares?



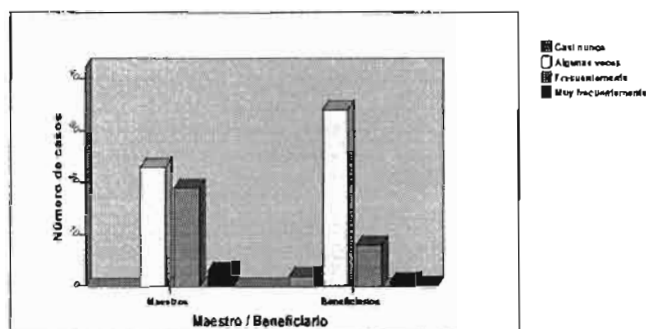
\*Las diversas respuestas del gráfico 7 tienen relación con el gráfico 6, sobre la cifra de personas que contestaron "no" a la interrogante.

Lo que se observa en estos primeros gráficos sobre la situación de la inscripción de los becarios es que 18% de las madres entrevistadas manifestaron que su hijo no estaba inscrito. Este dato permite identificar que, a pesar de haber contado con el apoyo, existen becarios que no pudieron ser inscritos al ciclo escolar y probablemente esta situación se relacione con diversos factores como problemas económicos, cambio de domicilio, problemas familiares, enfermedad, etc.

Con el fin de complementar la pregunta anterior y comparar la inscripción de los becarios con y sin el apoyo de Oportunidades se adicionaron dos preguntas y los resultados nos permiten concluir que un alto porcentaje, a pesar de no contar con la beca, se inscribió a la escuela para continuar con sus estudios y un porcentaje menor no. Es decir, la diferencia entre contar con el apoyo y no para inscribirse a la escuela es de únicamente 27% de la población encuestada.

Además, se identificó un porcentaje bajo (19%) de los que manifestaron no estar inscritos y el motivo había sido por problemas económicos.

Gráfico 8. Consideras que las becas otorgadas por el programa repercuten en la inscripción de los beneficiarios a la escuela



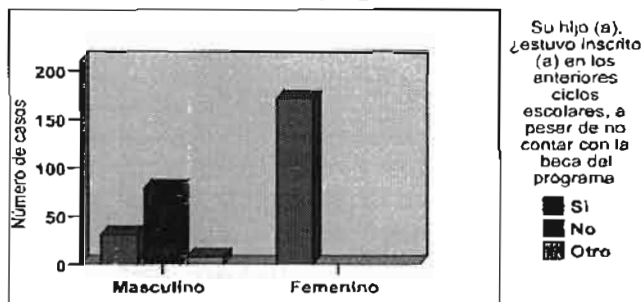
Con respecto a los resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los maestros y jóvenes beneficiarios, se observa una correspondencia de la opinión entre ambos grupos, en el sentido de manifestar preferentemente que las becas otorgadas por el programa **algunas veces** (51% y 76% respectivamente) contribuyen para inscribirse en la escuela.

Estos resultados nos permiten concluir que en el caso de la inscripción el apoyo tiende a lograr, en la población de los municipios de estudio, diferentes resultados, es decir para un porcentaje bajo es insuficiente la beca ya que no pudieron ser inscritos y por lo tanto perdieron el apoyo, además se identificó que el motivo principal fue por factores principalmente económicos; por otra parte, existen becarios que en ciclos pasados no contaron con la beca y lograron ser inscritos. Finalmente, la situación descrita anteriormente, se refuerza con las versiones de maestros y jóvenes donde se opina que únicamente algunas veces la beca contribuye para inscribirse.

Además, los datos del gráfico 7 arrojan información para ser analizada sobre las condiciones socioeconómicas reales de gran porcentaje de los becarios, porque de los que no pudieron ser inscritos en el ciclo escolar se encontró que únicamente, en 54 casos, el motivo fue por problemas económicos.

Finalmente, del cuestionario dirigido a las madres de los beneficiarios sobre el cruce de variables entre sexo e inscripción, se obtuvieron los siguientes resultados.

**Gráfico 9. Sexo \* Su hijo (a), ¿Estuvo inscrito en los anteriores ciclos escolares, a pesar de no contar con la beca del programa?**



Sobre el tema se observa que en el caso de las mujeres (170), es decir 60% de la población encuestada han estado inscritas en anteriores ciclos escolares a pesar de no contar con la beca, mientras que en el caso de los hombres (78) manifiestan lo contrario.

Los resultados dan cuenta, de la mínima repercusión del apoyo, sobre un sector importante de becarias para inscribirse. Por lo que se puede deducir que el resultado tiene relación con el tema de la identificación correcta de beneficiarios, es decir con los problemas de inclusión y exclusión que se presentan en el programa.



### 4.2.2.3 Aprovechamiento escolar

Gráfico 10. En el último ciclo escolar al que asistió su hijo (a), ¿Qué promedio final obtuvo?

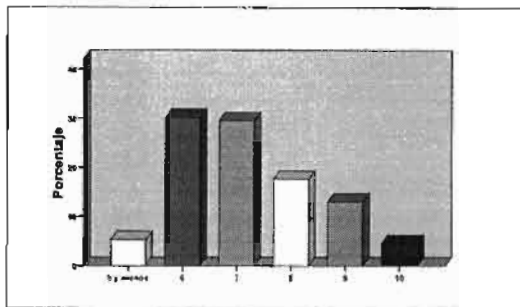
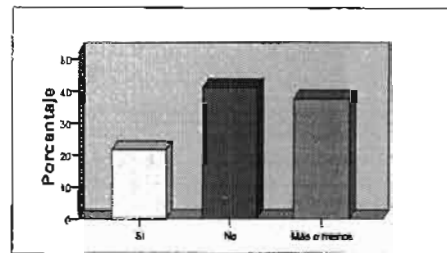


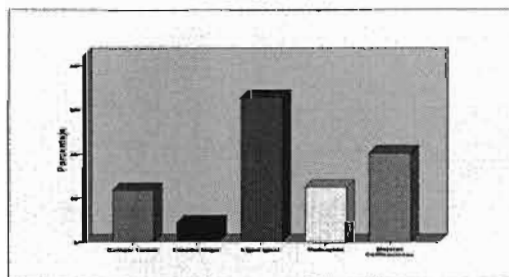
Gráfico 11. ¿Observa un cambio en el rendimiento escolar de su hijo (a), a partir de su incorporación al programa?



Los beneficiarios no presentan, en un amplio porcentaje, resultados favorables en sus calificaciones a pesar de contar con la beca del programa. Además, si se verifica el cambio en el rendimiento escolar a partir de la incorporación a Oportunidades, se observan resultados negativos ya que las madres **no** observan un cambio en el rendimiento escolar de su hijo, o si lo identifican es relativo (**más o menos**).

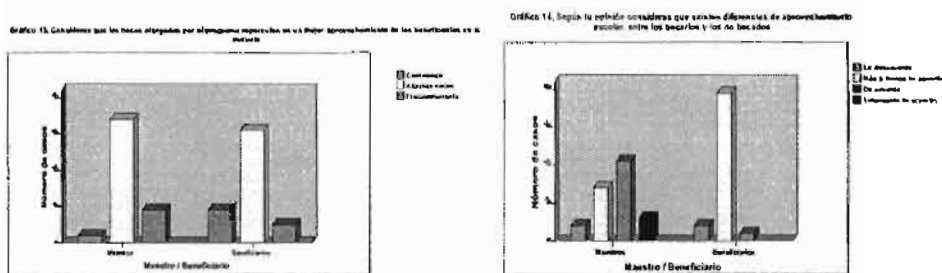
Con respecto a esta variable los resultados arrojan información para verificar la no existencia de una correlación entre la beca y el aprovechamiento escolar de los beneficiarios en los municipios de estudio. Dicha observación resulta relevante ya que el programa pretende potenciar las capacidades y mejorar las condiciones de vida, a través del mejoramiento de opciones de educación, sin embargo "las mejoras" deberán reflejarse también en un desempeño escolar significativo.

Gráfico 12. ¿Qué tipo de cambio?



\*Las diversas respuestas del gráfico 11 tiene relación con el gráfico 10, sobre la cifra de personas que contestaron "si y más o menos" a la interrogante.

Al explorar los tipos de cambios observados por las madres en el aprovechamiento escolar, es notable la respuesta de **sigue igual**, reforzando en alguna medida, los resultados anteriores.



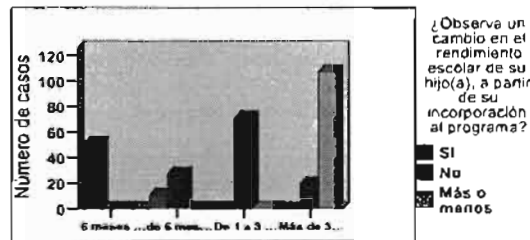
Por su parte, los resultados sobre la variable en la encuesta dirigida a maestros y beneficiarios manifiestan que ambos grupos opinan en un porcentaje amplio, que únicamente algunas veces las becas otorgadas por el programa repercuten en un mejor aprovechamiento de los beneficiarios en la escuela.

Además, se observó como los maestros dividen su opinión entre los que están de acuerdo sobre la existencia de diferencias de aprovechamiento escolar entre los becarios y los no becarios y los que manifiestan estar parcialmente de acuerdo. Lo mismo sucede con el 87% de los jóvenes encuestados.

Se puede concluir que de las madres encuestadas se observó un predominio de opiniones desfavorables sobre el aprovechamiento escolar de sus hijos, en el sentido de no identificar un cambio significativo de los beneficiarios en este rubro. Además, se refuerza, en alguna medida, este juicio con las respuestas encontradas en los maestros y jóvenes al manifestar que únicamente algunas veces las becas repercuten en un mejor desempeño escolar.

Por otra parte, en el cruce de variables sobre el tiempo de recibir la beca y el rendimiento escolar, se identifica que, a medida que aumenta el tiempo de recibir la beca (de 0 a 3 años), no se percibe un cambio en el rendimiento escolar, sin embargo al pasar de los 3 años (107), es decir 38% del total, identifican un relativo cambio sobre el desempeño de sus hijos.

Gráfico 15. ¿A partir de que tiempo recibe el apoyo económico de las becas del programa Oportunidades su hijo (a)? \* ¿Observa un cambio en el rendimiento escolar de su hijo (a), a partir de su incorporación al programa?



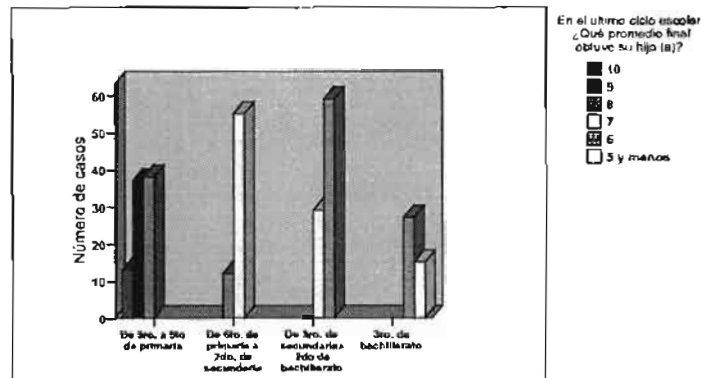
Esto implica el contar con una continuidad efectiva de los apoyos del programa hacia los beneficiarios para que resulte en rendimientos escolares aceptables, sin embargo en Oportunidades, un sector de la población beneficiada, tiene bajas constantes por diversos motivos (como se muestra en el presente trabajo: por necesidad de trabajar, por no acreditar materias, etc.), por lo que la permanencia es un factor que complica los objetivos propuestos en el programa.

En cuanto al grado escolar y el promedio final de los becarios, se observa como a medida de que se incorporan los becarios en los siguientes niveles de educación (secundaria y bachillerato) los estudiantes obtienen calificaciones más bajas, obsérvese los promedios de tercero a quinto de primaria comparados con los de tercero de bachillerato.

El resultado sobre el tema coincide plenamente con lo presentado en el sistema escolar del país, donde se obtienen tasas de reprobación mayores a medida que se avanza en los grados escolares.<sup>79</sup>

<sup>79</sup>Datos de 2008/09 según INEGI: Tasa de reprobación en primaria: 3.8%, en secundaria: 15.5%, y en media superior: 33.3%.

Gráfico 16. Grado escolar \* En el último ciclo escolar, ¿Qué promedio final obtuvo su hijo (a)?



Finalmente, sobre el tema se manifiesta un aspecto medular para el logro de los objetivos del programa, en relación a la adquisición de conocimientos efectivos para aspirar a lograr mejores condiciones de vida por parte de los beneficiarios, sin embargo como se demuestra en el trabajo y se manifiesta en los estudios generados sobre el tema, la calidad de la educación recibida es deficiente, por lo que debería ser un factor de primera importancia para tomarse en cuenta en la aplicación del programa.

#### 4.2.2.4 Permanencia

Gráfico 17. A partir del ingreso de su hijo (a) al programa, ¿ha sido continua su permanencia en la escuela?

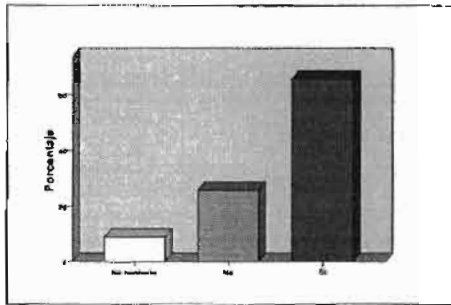
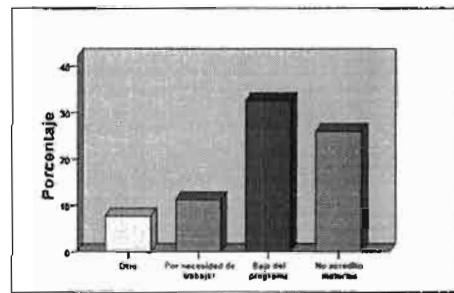


Gráfico 18. ¿Cuáles fueron los motivos por los que su hijo (a) no continuó con sus estudios?



\*Las diversas respuestas del gráfico 15 tiene relación con el gráfico 14, sobre la cifra de personas que contestaron "no" a la interrogante.

Para analizar el efecto de Oportunidades en la **permanencia** de los niños y jóvenes en la escuela, se preguntó a las madres si a partir de recibir el apoyo del programa han sido continuos los estudios de su hijo, identificando a un grupo considerable de madres contestando negativamente a la interrogante (26%). A estas madres se les preguntaron los motivos y resultó que en primer lugar, fue porque se le dio de baja del programa, en segundo lugar no acreditó materias y por último, por la necesidad de trabajar.

Gráfico 19. ¿Su hijo (a) ingresó al nivel escolar inmediato, estando dentro del programa de apoyo a su educación?

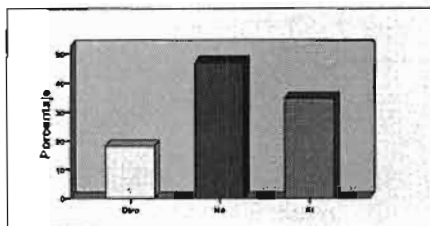


Gráfico 20. ¿Considera que el ingreso de su hijo (a) al siguiente nivel de estudios se deba al apoyo recibido por el programa o a otros factores?

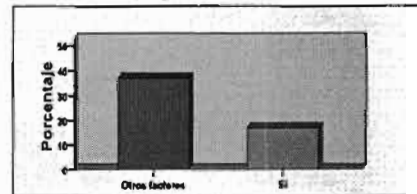
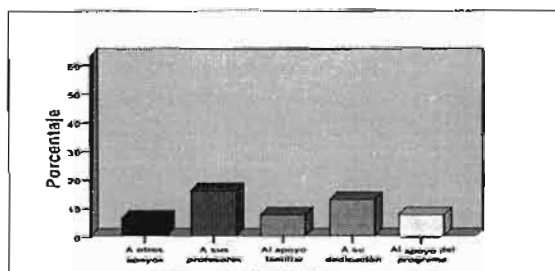


Gráfico 21. ¿Cuáles son los motivos, que usted considera, por los que su hijo (a), accedió al siguiente nivel de estudios?



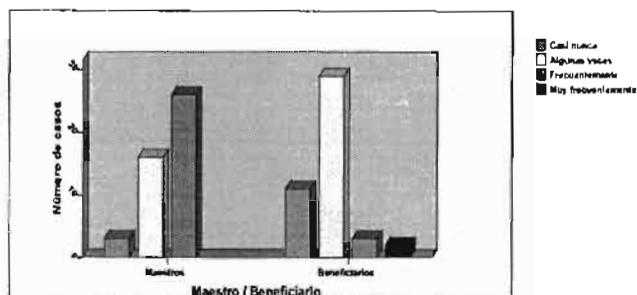
\*Las diversas respuestas del gráfico 18 tiene relación con el gráfico 17, sobre la cifra de personas que contestaron "otros factores" a la interrogante.

Con el fin de explorar a detalle esta variable se incorporaron otras preguntas que dieran cuenta de la repercusión de las becas para ingresar a los siguientes niveles escolares: secundaria y preparatoria y los resultados fueron los siguientes:

En primera instancia se observa como un amplio porcentaje de las madres encuestadas opinaron que **sus hijos no ingresaron al siguiente nivel de estudios estando dentro del programa**. Este resultado se puede deber a distintas razones, entre ellas a que los beneficiarios probablemente se encuentren en años anteriores al último grado para pasar al siguiente nivel de estudios, a que efectivamente ingresó al siguiente nivel sin estar apoyado por el programa, etc.; sin embargo en la posterior pregunta se identifican aspectos relevantes de los que contestaron afirmativamente al cuestionamiento.

Se observa que del porcentaje de madres que contestó que su hijo accedió al siguiente nivel escolar estando dentro del programa (35%), el (37%) contestó que este logro se debió a **otros factores**, lo que da cuenta para identificar que en un amplio porcentaje de beneficiarios no existe una relación entre la beca y la continuidad de sus estudios. Finalmente, al indagar cuáles serían esos posibles factores se encontró que un significativo porcentaje manifestó que se debe a sus profesores y a su dedicación mayoritariamente.

Gráfico 22. Consideras que las becas otorgadas por el programa repercuten en la permanencia de los beneficiarios a la escuela



Con respecto a la variable los maestros dividen su opinión entre los que manifiestan que **algunas veces** las becas repercuten en la permanencia de los beneficiarios a la escuela (37%) y los que opinan que eso sucede **frecuentemente** (58%). Por su parte, los jóvenes contestaron algunas veces en un 64%, seguida de casi nunca (23%).

Sobre la variable permanencia se puede concluir que en un porcentaje significativo de madres y jóvenes existe una opinión desfavorable sobre el tema, al no identificar que el apoyo recibido represente una ayuda suficiente para permanecer y continuar con los estudios; por otra parte, un grupo de maestros difiere al respecto, al considerar que frecuentemente las becas repercuten en la permanencia de los beneficiarios en la escuela, sin embargo es relevante la identificación de maestros, que en menor porcentaje, opinaron que sólo sucede algunas veces.

Como se demuestra en la información obtenida en campo, el apoyo del programa no representa, para un porcentaje de la población, un factor relevante para permanecer en la escuela y lograr incorporarse en los siguientes niveles educativos. Situación que adquiere significado al identificar en la información del programa que sólo se espera que las personas en condiciones de pobreza extrema logren salir de la misma, al obtener sobretodo una educación permanente, porque se considera que "entre mayores grados se adquieran se tendrán mayores aspiraciones en la vida".

## 4.2.2.5 Asistencia

Gráfico 23. ¿Consideras que la asistencia a la escuela por parte de tu hijo (a) es debido al apoyo recibido por el programa?

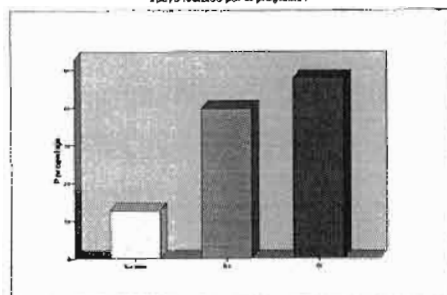
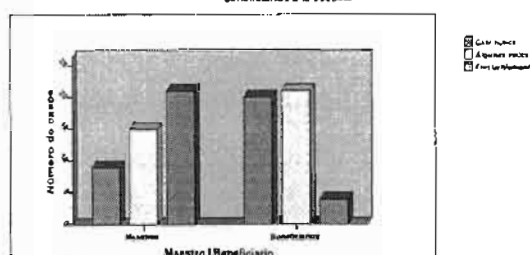


Gráfico 24. Consideras que las becas otorgadas por el programa repercuten en la asistencia de los beneficiarios a la escuela



Sobre la relación entre la asistencia y las becas, se identificó un resultado promedio, ya que existe un grupo de madres de familia que opina positivamente sobre el mismo (48%), mientras que en el 40% restante se identifica la no correspondencia entre la asistencia a la escuela y el apoyo recibido.

Sobre la misma temática se preguntó a maestros y jóvenes, y se obtuvo, al igual que el anterior, una opinión dividida, ya que en el caso de los maestros consideran que frecuentemente (47%) y algunas veces (33%) las becas repercuten en la asistencia, mientras que la opinión de los jóvenes fue marcadamente negativa al inclinarse por algunas veces (47%) y casi nunca (44%).

Finalmente, se identifica sobre la variable asistencia una opinión dividida en los tres grupos de estudio, es decir al observarse los porcentajes de los resultados se identifica que la mitad de cada uno de ellos opina favorablemente al respecto, mientras el restante se inclina por responder de manera negativa sobre el tema.



Uno de los aspectos que se espera se logre con los apoyos del programa, es que se tenga, por parte de los beneficiarios, un mayor número de asistencias al ciclo escolar, ya que sobretodo en la población en extrema pobreza se presenta un mayor ausentismo en clases por la necesidades de ocupar tiempo en trabajo o por considerar, que a las mujeres, no les es necesaria la educación porque sus actividades se concretarán al cuidado y atención de otros integrantes de la familia. Sin embargo, se identificó, en el trabajo, que la mitad de los entrevistados consideran que la beca no es un factor suficiente para asistir continuamente a la escuela, por lo que se tendrá que reconsiderar la cantidad de los montos del apoyo y la forma en cómo son utilizados.

#### 4.2.2.6 Generación de habilidades, conocimientos y condiciones de vida de los beneficiarios

Cuadro 12.

Definición e interpretación del concepto <i>capacidades</i>		
Amartya K. Sen	Programa Oportunidades	Trabajo de Investigación
<p>Combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser, los distintos funcionamientos que puede lograr.</p> <p>Yo he llamado, en otra parte, a las varias condiciones de vida que podemos o no lograr, nuestras realizaciones (<i>functionings</i>), y nuestra habilidad para alcanzarlas, capacidades (<i>capabilities</i>).</p>	<p><i>Pobreza de capacidades:</i> Se considera que las personas y los hogares viven en condiciones de pobreza de capacidades cuando sus ingresos son insuficientes para cubrir conjuntamente sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación.*</p>	<p>Las habilidades, características personales relevantes, realizaciones alcanzadas y oportunidades reales que las personas logran y tienen en un tiempo determinado, a través de la instrucción educativa y las actividades y experiencias de vida.</p>

\*Información del Programa Institucional Oportunidades: Con Oportunidades se está combatiendo lo que Amartya Sen denomina "el núcleo irreductible de pobreza absoluta", que se crea cuando las personas se ven privadas, entre otras, de la capacidad para educarse, para evitar contraer enfermedades prevenibles y para alimentarse o nutrirse

Dentro de los propósitos del Programa Oportunidades se encuentra el de generar en los beneficiarios nuevas habilidades y conocimientos con el fin de que cuenten con las condiciones físicas e intelectuales para mejorar sus condiciones de vida. Dicho fin, se pretende alcanzarlo por medio de una correcta instrucción recibida en las escuelas, es decir, a través de la educación. Por lo tanto, en el siguiente apartado se da cuenta de los resultados obtenidos en el trabajo de campo sobre las variables antes mencionadas.

Gráfico 23. ¿Actualmente, percibe en su hijo (a) nuevas habilidades adquiridas por las experiencias que le brinda sus actividades?

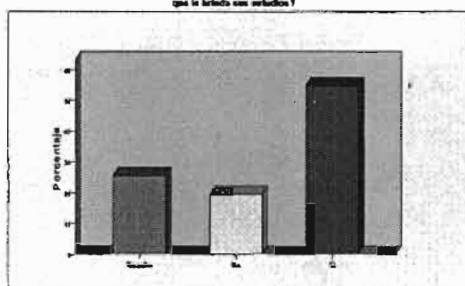
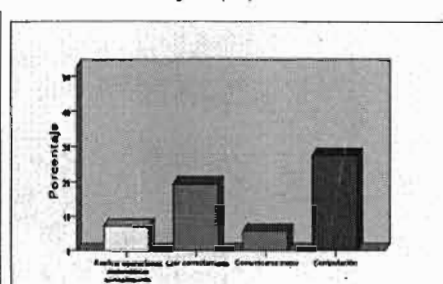


Gráfico 24. ¿Cómo que tipo de habilidades?



\*Las diversas respuestas del gráfico 23 tiene relación con el gráfico 22, sobre la cifra de personas que contestaron "si" a la interrogante.

Se identifica que un amplio porcentaje de madres (55%) considera que sus hijos han adquirido habilidades por medio de sus estudios, entre éstas se mencionan de manera preponderante el manejo de la computadora (27%) y leer correctamente (19%)

Gráfico 27. ¿Considera que las aptitudes aprendidas por su hijo (a), a través de los estudios, son utilizadas por él, en su vida cotidiana?

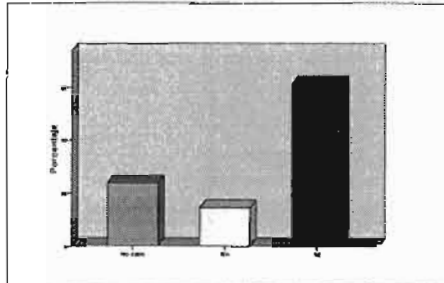
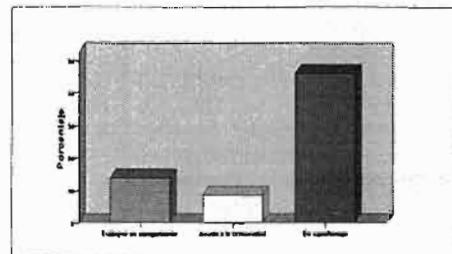


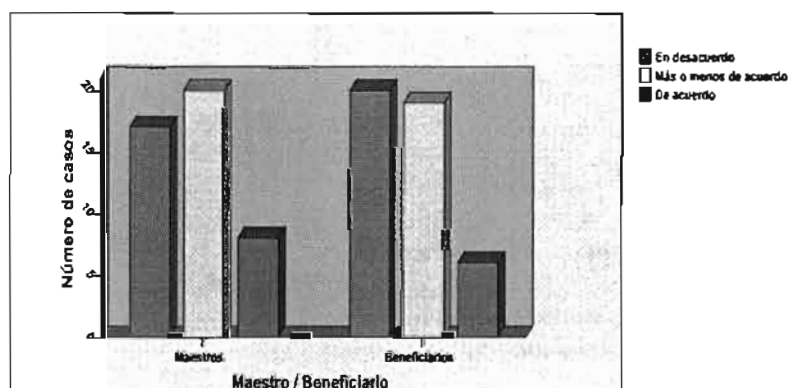
Gráfico 28. ¿En qué forma?



\*Las diversas respuestas del gráfico 25 (tiene relación con el gráfico 24) sobre la cifra de personas que contestaron "sí" a la interrogante

En los resultados obtenidos a las preguntas sobre si consideraban las madres de los becarios que sus hijos utilizaban los conocimientos en su vida cotidiana escolar y de qué manera los utilizaban, se observa en los gráficos que los beneficiarios utilizan sus estudios sobretodo en la elaboración de sus tareas (46%), y con los trabajos a computadora (14%). Más no en su vida cotidiana práctica.

Gráfico 29. Según tu opinión consideras que los beneficiarios del programa están adquiriendo nuevas habilidades y/o destrezas, para desenvolverse mejor en el campo laboral



Por su parte, los maestros expresan opiniones divididas: 44% manifiesta estar más o menos de acuerdo y otro porcentaje importante en desacuerdo (32%) con que los beneficiarios si están adquiriendo nuevas habilidades y destrezas. Por su parte, en los jóvenes se manifiesta la misma tendencia.

Gráfico 30. ¿A partir de que su hijo (a) es apoyado por el programa, considera que han mejorado las condiciones de vida en su familia?

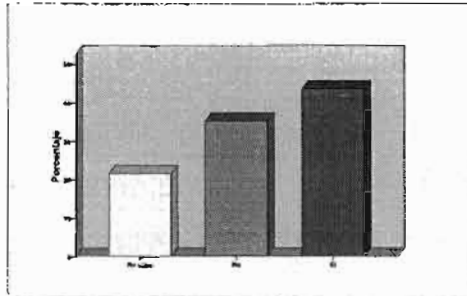
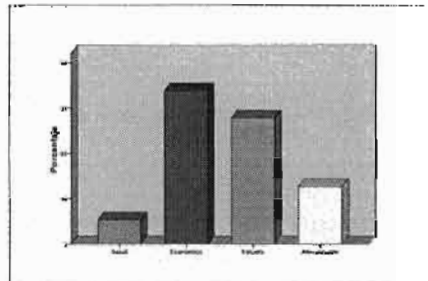


Gráfico 31. ¿De qué tema han mejorado?

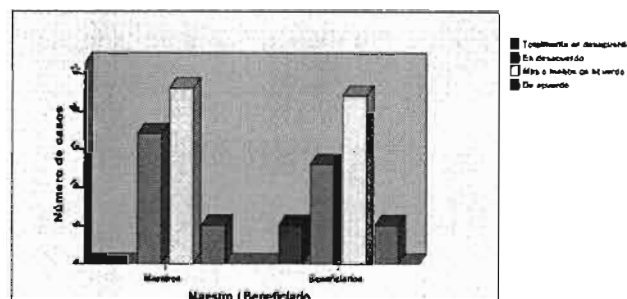


\*Las diversas respuestas del gráfico 28 tiene relación con el gráfico 27, sobre la cifra de personas que contestaron "si" a la interrogante.

Con respecto a los anteriores gráficos, resulta interesante observar como un amplio porcentaje de las encuestadas (35%) manifestaron no identificar un mejoramiento en las condiciones de vida de su familia a partir del apoyo a su hijo. En datos concretos la diferencia entre los que observan un cambio y los que no lo hacen es de 24 personas.

Por otra parte, a los que contestaron afirmativamente a la primera pregunta se les cuestionó sobre el tipo de cambios y se observó que preferentemente lo relacionan con el factor económico (34%), seguido del estudio, alimentación y salud, en ese orden.

Gráfico 32. Según tu opinión consideras que los beneficiarios del programa tienen mejores condiciones de vida



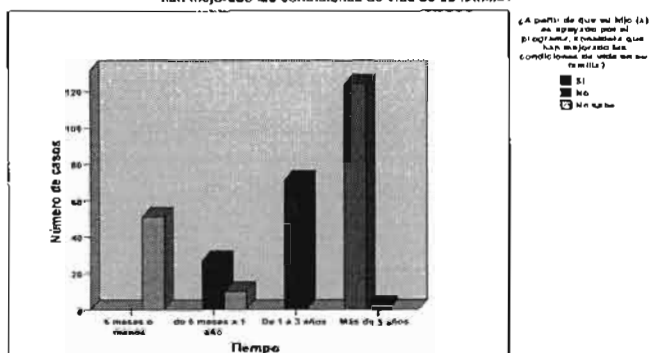
Sobre el tema se identificó a un grupo importante de maestros (51%) que están más o menos de acuerdo con que los beneficiarios tienen mejores condiciones de vida, al igual que en los jóvenes, sin embargo existe un número considerable en ambos grupos que están en desacuerdo sobre la existencia de mejores condiciones de vida en los beneficiarios, sobretodo en los estudiantes.

Los anteriores resultados dan cuenta de que en los municipios de estudio se está logrando, en alguna medida, la generación de ciertas habilidades como son el uso de la computadora por parte de los beneficiarios, además de que estos conocimientos son utilizados en diversas formas en su vida cotidiana escolar.

Por otra parte, según la información recabada en los grupos de madres y jóvenes becarios se identifica a un porcentaje amplio señalar que no percibe tener mejores condiciones de vida a partir de la beca y de los que respondieron afirmativamente se observa como, en primer lugar, se plantea el aspecto económico y, en segundo lugar, el estudio, por lo que se puede deducir que las familias identifican el apoyo como una solución a sus economías, es decir para la obtención de ingresos adicionales, más que para el apoyo de las actividades escolares y de estudio de sus hijos.

Por último, al analizar si la población encuestada identifica un cambio en las condiciones de vida de su familia dependiendo del tiempo que tiene de contar con el apoyo, se observa en el gráfico como solamente después de contar con más de 3 años en el programa (126), es decir 43% del total, se manifiestan favorablemente sobre el tema.

Gráfico 33. ¿A partir de que tiempo recibe el apoyo económico de las becas del programa Oportunidades su hijo(a)? ¿A partir de que su hijo es apoyado por el programa, considera que han mejorado las condiciones de vida de su familia?



Los resultados son similares al gráfico 15 por lo que, en alguna medida se refuerza el factor continuidad con los apoyos del programa para, en este caso, mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios, sin embargo no es el total de los becarios los que observan esta tendencia, por lo que deberá ser tema de futuras investigaciones.

La información sobre las habilidades alcanzadas demuestra en que medida se están generando ciertas capacidades (según la interpretación de la investigación), en los beneficiarios de estudio, y al mismo tiempo se manifiesta, por parte de un porcentaje, la no traducción de mejores condiciones de vida en sus familias, sin embargo sólo cuando se cuenta con más de tres años con los apoyos del programa se identifica una mejoría.

Los resultados sobre los temas anteriores son la base para realizar los siguientes cuestionamientos ¿Cuánto tiempo es necesario contar con el apoyo para lograr las capacidades, y así tener mejores condiciones de vida? ¿Se tendrá que tener el apoyo hasta contar con un empleo? ¿En caso de lograr generar capacidades en la población objetivo, éstas lograrán encontrar un empleo para aplicar sus conocimientos y aspirar a mejorar su situación?, las preguntas son pertinentes porque en la operación del programa se realizan periódicamente diagnósticos, a la población beneficiaria, para determinar a

quiénes se les seguirá dando el apoyo y a quienes no, según se aprecie quienes “lograron salir de la pobreza”, situación del programa por de más compleja porque según los resultados obtenidos en el trabajo se observó que a mayor tiempo en el programa mejor es la condición de vida y esto se logra con una continuidad efectiva dentro del programa.

#### 4.2.2.7 La participación de los beneficiarios en actividades generadoras de ingreso familiar<sup>80</sup>

Uno de los fines que se persigue en el componente educativo, es que por medio del apoyo monetario de las becas se ayude directamente al beneficiario para que tenga la oportunidad de estudiar, sin embargo, la población a la que está enfocada el programa es considerada extremadamente pobre, y por lo tanto la sola beca probablemente no mejorará sustancialmente los problemas económicos de las familias. Bajo esta premisa se exploró el comportamiento de los beneficiarios en actividades que les generen ingresos, considerando que este factor es un obstáculo para garantizar la permanencia, asistencia y un buen desempeño escolar de los beneficiarios.

Gráfico 34. ¿Su hijo (a) tiene alguna actividad que le genere ingresos?

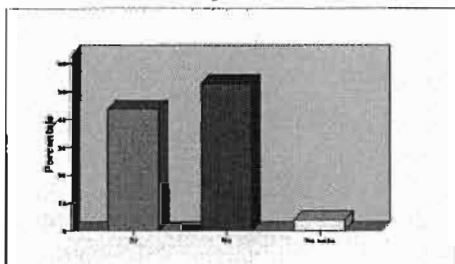
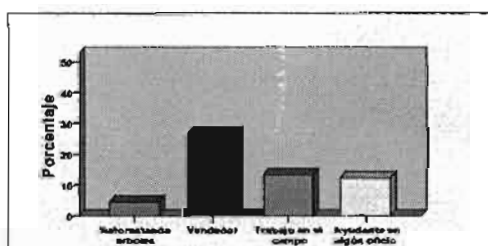


Gráfico 35. ¿Qué actividad realiza su hijo (a)?



\*Las diversas respuestas del gráfico 31 tiene relación con el gráfico 30, sobre la cifra de personas que contestaron "si" a la interrogante.

El resultado de esta variable confirma que un considerable porcentaje de los beneficiarios (44%), tiene un trabajo a parte de sus estudios, y entre las actividades que realizan preferentemente son la de vendedor, trabajo en el campo y ayudantes en algún oficio.

<sup>80</sup> Sobre el tema es notable que en las **Reglas de Operación del programa 2009**, en el punto 3.5 Derechos, corresponsabilidades, obligaciones, y suspensiones de las familias beneficiarias; en cuanto a las condiciones que marca el programa para el otorgamiento de las becas, no se presenta una limitante sobre los becarios (niños y jóvenes) que se encuentren trabajando, además dentro de las causas de suspensión mensual y definitiva de las becas no se encuentra ningún punto que mencione como una causa la identificación de becarios trabajando.



Con base en esta información podemos concluir que en los municipios de estudio existen beneficiarios que por sus precarias condiciones de vida necesariamente tienen que emplearse para la obtención de ingresos adicionales a su familia, factor que representa una limitación para los niños y jóvenes para asistir con regularidad, tener una continuidad en sus estudios y lograr un rendimiento aceptable en los mismos.

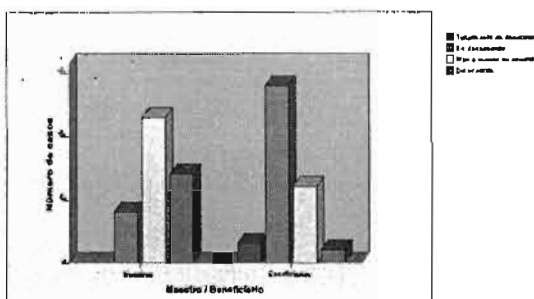
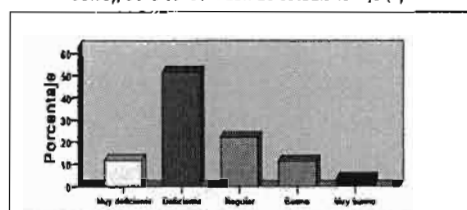
El porcentaje de beneficiarios con trabajo es significativo ya que cerca de la mitad se encuentra en esta situación, sin embargo los apoyos de Oportunidades se otorgan, entre otras cosas, para que los niños y jóvenes no tengan que trabajar y dedicar su tiempo a la escuela, por lo que los alcances del programa en esta materia, al menos en un porcentaje de la población del estudio, no se han logrado plenamente y dificultan los objetivos del componente educativo.

#### 4.2.2.8 Condiciones de infraestructura de las escuelas de los beneficiarios

Otra variable que repercute en los factores ya explorados del componente educativo son las condiciones de infraestructura de las escuelas a las que asisten los beneficiarios. Debido a la importancia que tienen en el análisis sobre el componente, a continuación se presenta los resultados arrojados sobre esta variable en los tres grupos de estudio.

Gráfico 37. Según tu opinión, ¿cómo son las condiciones de infraestructura adecuadas (espacio, iluminación, ventilación, mobiliario y aseo de las aulas) para el adecuado funcionamiento de las actividades escolares?

Gráfico 36. ¿Cómo calificarías las condiciones de infraestructura (espacios, iluminación, ventilación, mobiliario y aseo de las aulas); de la escuela don de estudia tu hijo (a)?



Los resultados obtenidos nos demuestran como poco más de la mitad de las madres encuestadas (52%) opinan que las condiciones de infraestructura de las escuelas a las que acuden sus hijos son deficientes; seguidas de regular y muy deficiente.

Sobre la variable de infraestructura la opinión entre el grupo de maestros y jóvenes beneficiarios es contraria, ya que el primero, se inclina por estar parcialmente de acuerdo (51%), mientras que en el segundo, un alto porcentaje (62%) está en desacuerdo.

Los resultados sobre las condiciones de infraestructura de las escuelas de los beneficiarios del estudio, demuestran la existencia de opiniones coincidentes y desfavorables sobre el tema en las madres y los jóvenes, mientras que únicamente en el grupo de maestros los resultados fueron positivos.

La información presentada es un reflejo de las condiciones precarias en las que se encuentra la mayoría de las instalaciones escolares a nivel nacional donde asisten los beneficiarios de Oportunidades, sin embargo no es un componente relevante en la aplicación del programa, a pesar de identificar este factor como propicio para el desarrollo de las actividades escolares.

#### 4.2.2.9 Desempeño docente de los maestros con beneficiarios en Oportunidades<sup>81</sup>

La siguiente variable también responde a una interrogante relacionada con el componente educativo del programa, en lo que se refiere al desempeño docente de los maestros de los beneficiarios en las escuelas primarias, secundarias y media superior, como un factor relevante en el logro escolar de los estudiantes.

Gráfico 38. En general ¿Cómo calificarías el desempeño docente de los maestros que dan clases a tu hijo (a)?

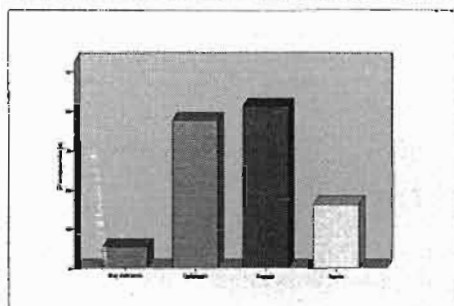
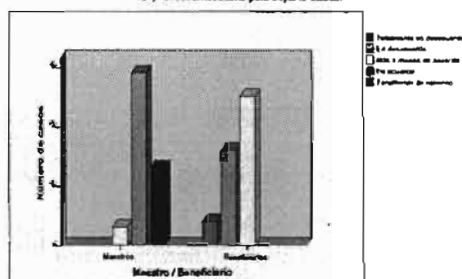


Gráfico 39. Según tu opinión, ¿consideras que la planta docente de la escuela cuenta con la capacitación necesaria para impartir clases?



Los resultados obtenidos identifican una opinión marcadamente dividida entre las madres que opinan que el desempeño de los maestros, es regular (41%) y las que consideran que es deficiente (38%).

Con respecto al desempeño de la planta docente se observa una opinión diversa entre ambos grupos, por su parte los maestros manifiestan estar de acuerdo en que ellos cuentan con las capacidades necesarias para impartir clase, mientras en los jóvenes se divide entre más o menos de acuerdo 56% y en desacuerdo 37%.

<sup>81</sup> En el caso de la información sobre el tema es importante comentar sobre el alcance de la misma para la identificación plena de la variable, ya que a pesar de recopilar información de tres grupos involucrados, con diferentes grados, en la actividad escolar y por lo tanto docente; se tendría que realizar un estudio más enfocado en la planta docente, por lo tanto los siguientes resultados presentan únicamente una aproximación a lo examinado.

Sobre la variable desempeño docente los resultados son marcadamente divididos entre la opinión de las madres/jóvenes y los maestros, la información presentada, en alguna medida fue la esperada, por realizar un cuestionamiento directo a la actividad de uno de los grupos. Sin embargo, es significativa la coincidencia de opinión desfavorable de los grupos restantes sobre el tema.

Los resultados presentados son un acercamiento a las deficiencias identificadas en gran parte en la planta docente de la educación básica y media superior, donde se presentan problemas como la nula capacitación, perfiles profesionales inadecuados para impartir clase, doble jornada laboral del docente; etc., que repercuten en el funcionamiento de las labores docentes de enseñanza-aprendizaje con los niños y jóvenes del sistema educativo, y en particular con los beneficiarios de Oportunidades.

### 4.3. Resultados del sondeo dirigido a familias con apoyo de Oportunidades

En el siguiente apartado se presentan los resultados obtenidos de un sondeo aplicado a 5 familias de cada uno de los municipios de estudio, es decir en total a 15. La finalidad, del último trabajo de campo, consistió en recopilar información para identificar, a partir de la opinión de las familias, si han mejorado sus condiciones de vida y cuáles consideran son las causas de tales efectos.

Cuadro. 13 Preguntas y Posibles Respuestas

1. ¿Considera que han mejorado las condiciones de vida de su familia?	Si	No
2. ¿Existen mayores oportunidades de trabajo en el municipio?	Si	No
3. ¿Los trabajos del municipio son bien remunerados económicamente?	Si	No
4. ¿Tiene familiares en Estados Unidos que le apoyen económicamente?	Si	No
5. ¿Considera que los estudios de sus hijos han ayudado a mejorar las condiciones de vida de la familia?	Si	No
6. Según su opinión, ¿Gracias a que aspectos considera se han mejorado las condiciones de vida de su familia?		
a) Apoyo de Oportunidades,	b) Apoyo de familiares,	c) Mejores empleos,
d) Empleos mejor pagados,	e) Por los estudios de los hijos,	f) Otros apoyos de gobierno,
		g) Sin respuesta

Nota: El formato completo del cuestionario del sondeo, se puede consultar en Anexos.

Con base en la opinión recopilada por parte de las familias beneficiarias a continuación se describen los aspectos más sobresalientes del sondeo:

Sobre la primera pregunta se observa que la mayoría de las familias (10) consideran que **no** han mejorado sus condiciones de vida. En el caso de los municipios, en Chalco se identifican algunos resultados favorables, mientras en Atlautla y Tlalmanalco la opinión es marcadamente negativa al respecto.

Por otra parte, la mayoría de las familias (10) manifiestan no identificar mayores oportunidades laborales en sus municipios, además la misma cantidad de entrevistados opina que los trabajos existentes no son bien pagados y que los estudios de sus hijos no han ayudado en mejorar las condiciones de vida de su familia.

De los resultados del sondeo se identificó que en el municipio de Atlautla existe el mayor número de familias con familiares que los apoyan económicamente desde Estados Unidos, siendo el municipio en el que disminuye más su pobreza (p. 90).

Por último, al indagar sobre los aspectos que consideran las familias, han favorecido el mejoramiento en sus condiciones de vida, se obtuvo que en primer lugar, lo relacionan con el apoyo económico enviado por sus familiares de Estados Unidos (4) y en segundo lugar, con el apoyo del programa (2).

Cuadro 14. Resultados del sondeo a familias receptoras del programa Oportunidades

Municipio/ No. de Pregunta	No. de Familia	1		2		3		4		5		6
		SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	
Tlalmanalco	1		1		1		1	1			1	s/r
	2	1		1		1			1	1		Familiares
	3		2	2		2		2		2		s/r
	4		3		2		2		2		2	s/r
	5		4		3		3		3		3	s/r
<b>Total municipio</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	
Chalco	1	1		1		1		1			1	Oportunidades
	2		1		1		1		1		2	s/r
	3	2		2		2			2	1		Familiares
	4		2		2		3		3		3	s/r
	5	3		3			2		4	2		Oportunidades
<b>Total municipio</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	
Atlautla	1		1		1		1		1		1	s/r
	2	1			2		2	1		1		Familiares
	3		2		3		3	2			2	s/r
	4		3		4		4	3			3	Familiares
	5		4		5		5	4			4	s/r
<b>Total municipio</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>		<b>5</b>		<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>		<b>4</b>	
<b>Total global</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	

Finalmente, los resultados obtenidos en el trabajo de campo se resumen en los siguientes puntos:

1. En el caso de la inscripción, el apoyo tiende a lograr, diferentes resultados en la población de los municipios de estudio, es decir para un porcentaje bajo es insuficiente la beca ya que no pudieron ser inscritos y por lo tanto perdieron el apoyo, además se identificó que el motivo principal fue por factores principalmente económicos; por otra parte, existen becarios que en ciclos pasados no contaron con la beca, y a pesar de ello, estuvieron inscritos.

Por otra parte, se identificó que un número relevante de niñas han estado inscritas en anteriores ciclos escolares, a pesar de que no contaron con el apoyo del programa.

2. Ninguno de los tres grupos observó un cambio significativo en materia de aprovechamiento escolar.

Por otra parte se identificó que a medida que aumenta el tiempo de recibir la beca no se percibe un cambio en el rendimiento escolar hasta después de cumplidos los 3 años en el programa, en que un número menor de las personas encuestadas, identifican un relativo cambio sobre el desempeño de sus hijos.

Por último, en cuanto al grado escolar y el promedio final de los becarios, se observa como a medida de que se incorporan los becarios en los siguientes niveles de educación (secundaria y bachillerato) los estudiantes obtienen calificaciones más bajas.

3. Sobre la variable permanencia se puede concluir que en un porcentaje importante de madres y jóvenes existe una opinión desfavorable sobre el tema, al no identificar que el apoyo recibido represente una ayuda suficiente para



permanecer y continuar con los estudios. En el caso de los maestros un grupo importante difiere al respecto, al considerar que frecuentemente las becas repercuten en la permanencia de los beneficiarios en la escuela.

4. Sobre la variable asistencia se identifica una opinión dividida en los tres grupos de estudio, al observar los porcentajes de los resultados se advierte que la mitad de cada uno de ellos opina favorablemente al respecto, mientras el restante se inclina por responder de manera negativa sobre el tema.

5. En los municipios de estudio se está logrando, en alguna medida, la generación de ciertas habilidades como el uso de la computadora, herramienta que es utilizada por los beneficiarios en diversas actividades.

6. En los grupos de madres y jóvenes becarios se identifica a un porcentaje amplio señalar que no percibe tener mejores condiciones de vida a partir de la beca y de los que respondieron afirmativamente se observa como, en primer lugar, se plantea el aspecto económico y, en segundo lugar, el estudio, por lo que se puede deducir que las familias identifican el apoyo como una solución a sus economías, es decir para la obtención de ingresos adicionales, más que para el apoyo de las actividades escolares y de estudio de sus hijos.

Además, de las madres que respondieron afirmativamente al tema, se observó que únicamente identifican un cambio en sus condiciones de vida aquellas familias que manifestaron contar con más de 3 años en el programa.

Sobre el tema, y a partir del sondeo realizado recientemente, se pueden comentar algunos aspectos adicionales como son:

Se identificó que la mayoría de las familias consideran que no han mejorado sus condiciones de vida.

Por otra parte, la mayoría de las familias manifestaron no identificar mayores oportunidades laborales en sus municipios, además la misma cantidad de entrevistados opinó que los trabajos existentes no son bien pagados y que los estudios de sus hijos no han ayudado en mejorar las condiciones de vida de su familia.

De las familias que identifican un mejoramiento en sus condiciones de vida, al indagar sobre que aspectos consideran han favorecido dicha situación, se obtuvo que en primer lugar, lo relacionan con la ayuda económica enviada por sus familiares de Estados Unidos, y en segundo lugar, con el apoyo del programa Oportunidades.

7. Existen beneficiarios que por sus difíciles condiciones de vida tienen que emplearse para la obtención de ingresos adicionales a la familia, factor que representa una limitación para los niños y jóvenes para asistir con regularidad, tener una continuidad en sus estudios y lograr un rendimiento aceptable en los mismos.

8. Sobre las condiciones de infraestructura de las escuelas de los beneficiarios, en el caso de las madres y jóvenes, se identificaron opiniones desfavorables sobre el tema, señalando que las instalaciones de los planteles a los que acuden sus hijos son deficientes. Mientras que en los maestros sobresalen juicios favorables al respecto.

9. Por último, en lo que respecta a la opinión sobre el tema del desempeño académico en las escuelas con niños y jóvenes con apoyos de Oportunidades, se identificó que las madres y jóvenes consideran la labor docente como regular y deficiente, mientras que, en el caso de los maestros un alto porcentaje (87) refieren contar con la capacitación suficiente para impartir clase.

Finalmente, en los resultados presentados se identifica, en ciertos temas, opiniones coincidentes entre los tres grupos, sin embargo en otros son contradictorios tal es el caso de la permanencia, las condiciones de infraestructura de las escuelas y el desempeño docente de los profesores.

Una probable interpretación de estos resultados tendrá que ver con el tipo de evaluación empleado para la investigación, ya que se utilizó la de carácter cualitativo donde los resultados van a derivar de utilizar criterios provenientes de diversas percepciones de la población a investigar. En el caso concreto de la población a la que fueron aplicados los cuestionarios, cada grupo, tuvo opiniones diversas sobre los temas planteados, en algunos coincidieron, en otros divergieron y tendrán que ser la base para plantear futuras investigaciones con el fin de profundizar sobre estas variables.

Además otro de los factores para entender la contradicción de los resultados tiene que ver con los cuestionamientos sobre la actividad y el espacio laboral de uno de los grupos, es decir sobre la capacidad de la planta docente y la infraestructura de las escuelas, donde se pregunta a los maestros su opinión sobre estos temas y los resultados se inclinan a no descalificarse entre ellos mismos. Por lo que con base en los juicios emitidos en los dos grupos restantes (madres y jóvenes), que no fueron favorables, se tendrían que realizar nuevos estudios para analizar estos factores, porque tienden a repercutir directamente en los objetivos del componente educativo del programa.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Con base en los resultados del trabajo de campo dirigido a madres de beneficiarios, jóvenes en Oportunidades y maestros, a continuación se presentan los alcances de la investigación a partir de la comprobación o rechazo de las hipótesis que guiaron el proyecto. Así mismo, se incorporan las recomendaciones para mejorar la aplicación del programa en los municipios de estudio.

Sobre la primera hipótesis:

H1: La beca otorgada por el programa Oportunidades no constituye un apoyo suficiente que contribuya al cumplimiento de los objetivos del componente educativo para la inscripción, asistencia, permanencia y aprovechamiento escolar, y por lo tanto, para la generación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria.

En primer lugar, se concluye con base en los juicios emitidos por los tres grupos de estudio, que la beca otorgada por el programa a los beneficiarios no es un elemento determinante en la inscripción y en el aprovechamiento escolar de los niños y jóvenes. Por otra parte, sobre la permanencia y asistencia se puede deducir que el efecto del apoyo es significativo únicamente para la mitad de los becarios.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Estas valoraciones en alguna medida concuerdan con la información presentada por el gobierno del Estado de México y los gobiernos municipales, al plantear que a nivel municipal se aprecian grandes contrastes, en la cobertura y atención, ya que por razones principalmente económicas un sector de la población no accede o no permanece el tiempo necesario para concluir sus estudios de educación primaria. En lo que respecta a la educación media superior, se atiende sólo a la quinta parte, y entre las causas que se mencionan son la baja capacidad para ampliar estratégicamente la cobertura, la modificación vertiginosa de la pirámide poblacional y las crisis económicas que limitan el acceso a este nivel.

Con base en los resultados de la investigación y sobre el escenario del sector educativo de la entidad presentado por las autoridades estatales y municipales, se propone realizar las siguientes acciones:

1) Incrementar sustancialmente los apoyos de las becas del programa para generar un impacto significativo en las acciones del componente educativo. Esta propuesta se da porque en la información encontrada sobre los problemas del sector educativo en la entidad y sus municipios, se atribuye la falta de acceso y la permanencia en la educación básica y media superior a factores principalmente económicos, que bajo el contexto en el que nos encontramos actualmente, de una crisis económica de carácter internacional, influirá en el incremento de la deserción de los jóvenes beneficiarios identificados como extremadamente pobres.

2) Si se plantea un incremento del apoyo para la población del programa, se tendrá que contar con un mayor control por parte de los responsables del programa en la forma en cómo se destina el apoyo de las becas administrado por las madres y los jóvenes beneficiarios, es decir que existan *condicionantes* (requisitos) donde se plantee el incremento de la beca a los logros escolares, y *comprobantes* donde se demuestre, con documentos probatorios generados por la escuela a la que asiste el becario, que el apoyo se está utilizando preferentemente en su educación.

3) Con base en la investigación, se identificó, que no se plantea el apoyo de la beca como condicionante a la obtención de calificaciones satisfactorias, es decir el aprovechamiento escolar no forma parte relevante del programa, sin embargo se espera, según información de documentos oficiales, reducir la pobreza de las generaciones futuras por medio de la educación, y este fin depende crucialmente de la adquisición efectiva de conocimientos y habilidades, por lo que sería conveniente incentivar el desempeño escolar a partir del incremento de la beca que otorga el programa.

En segundo lugar, se identificó que los beneficiarios están logrando la generación de algunas *habilidades*<sup>83</sup> sobretodo en lo que se refiere al uso de la computadora, como un instrumento útil en sus actividades escolares y personales<sup>84</sup>.

Sobre este punto es relevante plantear:

1) Que la población a la que fueron dirigidos los primeros apoyos educativos, a través de Progresá en 1997, ya deberían contar con 12 años de educación, por lo que sería pertinente iniciar un estudio sobre la actual situación de los primeros beneficiarios con respecto a la generación de capacidades como uno de los objetivos del programa que le dio continuidad (Oportunidades).

Por último, dentro de los objetivos generales del programa se encuentra el de mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de las familias, para que las capacidades de sus miembros se traduzcan en mayores opciones de desarrollo. Sin embargo, con base en los resultados, la población de estudio no identifica una mejora sustancial en sus condiciones de vida. Las

---

<sup>83</sup> Es importante aclarar que la generación de las capacidades se espera se den a partir de la correcta aplicación integral de los tres componentes básicos del programa en salud, alimentación y educación; **pero sobretodo se logren con esta última, como eje rector para desarrollarlas o incrementarlas**. Por otra parte, su traducción efectiva en mayores opciones de desarrollo, será posible identificarlas en el momento en que los beneficiarios se inserten al mercado de trabajo; por lo que los alcances de la investigación, en este rubro, se limitan a identificar la generación actual de ciertas *habilidades*.

<sup>84</sup> Con respecto al resultado, se identifica el logro de ciertas habilidades en los beneficiarios del estudio y en la capacidad de realizar, con la tecnología a su alcance, diversas actividades, como lo describe **Amartya Sen al conceptualizar el término de capacidades y relacionarlo con el nivel de vida, "donde la parte constitutiva no es el bien ni sus características, sino la habilidad de hacer varias cosas usando el bien o sus características"**. Sin embargo, aun no es posible identificar los otros elementos que forman parte del término capacidades, es decir, en lo que se refiere a "las realizaciones alcanzadas y oportunidades reales que las personas logran y tienen en un tiempo determinado", por lo que la demostración de estas variables deberá formar parte de investigaciones en el futuro inmediato.

madres y jóvenes que contestaron afirmativamente al respecto, identifican, al apoyo como un ingreso adicional sin relacionarlo directamente con la utilización del mismo para las actividades escolares y de estudio, que es la finalidad del componente educativo.<sup>85</sup>

Además, de las madres que respondieron afirmativamente al tema, se observó que únicamente identifican un cambio en sus condiciones de vida aquellas familias que manifestaron contar con más de 3 años en el programa.

Estas opiniones se refuerzan en alguna medida con lo encontrado en el reciente sondeo, donde la mayoría de las familias manifestaron no identificar mayores oportunidades laborales en sus municipios, además de manifestar la existencia de trabajos no bien remunerados y que los estudios de sus hijos no han ayudado en mejorar las condiciones de vida de su familia.

Por último, de las familias que identifican un mejoramiento en sus condiciones de vida, en primer lugar lo relacionan a las remesas enviadas por sus familiares de Estados Unidos.

---

<sup>85</sup> (Véase Canto C. M, y Moreno S. P. 1994, "Reforma del Estado y Políticas Sociales", pp.102), Los resultados sobre el tema pueden explicarse de distintas formas, desde que los recursos a través del apoyo son insuficientes, hasta la forma en cómo son utilizados por la población, tal como lo describe Canto "se supone que al tener los recursos en metálico, el pobre extremo puede libremente elegir a qué oferente le otorgará su poder de compra, sin embargo los pobres extremos no tienen la 1) información suficiente en que el consumidor sabe cuál es el mejor producto que puede obtener al mejor precio posible, ya que los beneficiarios son gente extremadamente pobre que seguramente será analfabeta y por lo tanto, con pocas o sin posibilidades de tener acceso a la información y 2) acceso a productos de mejor precio ya que aun teniendo la información mencionada, la competencia por los precios no se da en los lugares apartados donde viven los extremadamente pobres, sino en los lugares urbanos donde hay mayor poder de compra."

Ante esta situación, es necesario por parte de los responsables del programa:

1) Plantear la necesidad de un mayor control sobre los apoyos emitidos a la población beneficiaria, como se sugirió anteriormente.

Además de:

2) Orientar a la población, a través de módulos de información en las coordinaciones municipales, sobre los lugares y/o establecimientos de gobierno o particulares, en que se puede acceder a mejores precios en productos para su alimentación o educación.



Al respecto de la segunda:

H2: Los objetivos del componente educativo de inscripción, asistencia, permanencia y aprovechamiento escolar de los beneficiarios, no se están cumpliendo, debido a que los becarios tienen que participar en actividades generadoras de ingresos.

Se puede determinar, que existen beneficiarios que por sus difíciles condiciones de vida tienen que emplearse para la obtención de ingresos adicionales a la familia. Por lo que su situación se presenta como una limitante para que puedan asistir con regularidad, tener una continuidad en sus estudios y lograr un rendimiento aceptable en los mismos.<sup>86</sup>

Con base en lo identificado en la investigación sobre el tema, se tendrían que realizar las siguientes acciones.

1) Realizar evaluaciones del programa donde se retome el tema, con el fin de profundizar sobre la situación de los niños y jóvenes en situación de trabajo, con el objetivo de identificar cuáles son las determinantes del problema y realizar las alternativas de solución de las mismas.

---

<sup>86</sup> En el caso concreto de esta variable se identificó como en las Reglas de Operación del programa 2009, en el punto 3.5. Derechos, corresponsabilidades, obligaciones, y suspensiones de las familias beneficiarias; en cuanto a las condiciones que marca el programa para el otorgamiento de las becas, no se presenta una limitante sobre los becarios (niños y jóvenes) que se encuentren trabajando, además dentro de las causas de suspensión mensual y definitiva de las becas no se encuentra ningún punto que mencione como una causa la identificación de becarios trabajando.

Pueden ser diversas las explicaciones sobre este punto, desde la dificultad, por parte de los operadores del programa, de controlar esta situación, hasta pasar por alto y deliberadamente permitirlo, por la situación económica tan precaria de la población a la que está dirigido Oportunidades.

Por otra parte, habrá de mencionarse que no se encontró ningún documento oficial que justificara la nula preocupación del programa sobre los niños y jóvenes en situación de trabajo, a parte de la escolar, y las limitantes que conlleva este factor para los fines del componente educativo.

2) Incorporar en la formulación o diseño del programa la variable de niños y jóvenes beneficiarios en actividades generadoras de ingresos, con el fin de planear desde un principio cuáles serían las alternativas, de mayores apoyos a estos casos.

3) Posteriormente contar con una base de información sobre casos de niños y jóvenes trabajando, y planear una serie de apoyos adicionales, con el fin de que continúen con sus estudios y obtengan resultados favorables en los mismos.

En el caso de la última:

H3: Las condiciones de infraestructura y el desempeño docente, donde asisten los beneficiarios de Oportunidades, son deficientes para un correcto desarrollo de las actividades escolares y la aplicación de las acciones del componente educativo del programa.

Se concluye que las condiciones de infraestructura de las escuelas de los beneficiarios del estudio, demuestran la existencia de opiniones coincidentes y desfavorables sobre el tema en las madres y los jóvenes, mientras que únicamente en el grupo de maestros la infraestructura se considera aceptable.<sup>87</sup>

Con base en la información expuesta se propone:

1) Incorporar en el diseño del programa la variable infraestructura de las escuelas Oportunidades con el fin de planear las alternativas de solución de planteles que se encuentren en deficientes condiciones en su construcción y mobiliario.

2) Realizar una base de datos suficientemente confiable, para detectar a las escuelas de beneficiarios con infraestructura deficiente e inadecuada para el desarrollo de las actividades escolares y de estudio de los beneficiarios, con el fin de solicitar a las autoridades correspondientes las acciones pertinentes para la mejora de las instalaciones.

---

<sup>87</sup> La información presentada se puede interpretar como una aproximación sobre las condiciones precarias en las que se encuentran las instalaciones escolares donde asisten los beneficiarios de Oportunidades en los municipios de estudio, sin embargo no es un componente relevante para la aplicación del programa a pesar de ser identificado como propicio para el desarrollo de las actividades escolares, y por lo tanto en el logro de las acciones del componente educativo del programa.

Por otra parte, dado que los resultados son marcadamente divididos entre la opinión de las madres/jóvenes y los maestros sobre la actividad docente, la información presentada no logra comprobar en toda su amplitud la hipótesis, sin embargo, es significativa la coincidencia de opinión desfavorable de dos de los tres grupos de estudio, por lo que los resultados obtenidos son un acercamiento a las deficiencias identificadas en gran parte en la planta docente de la educación básica y media superior.<sup>88</sup>

Por lo tanto, se propone lo siguiente:

1) Dado que el desempeño docente es un aspecto de gran relevancia y en el estudio realizado se señala la importancia que tiene en las escuelas para el cumplimiento de las acciones del componente educativo, se requiere incorporar al desempeño docente como una variable relevante en el diseño del programa.

Además de lo anterior, se tendría que plantear la factibilidad de llevar a cabo:

2) Mediciones o supervisiones continuas para identificar los aprendizajes, logrados por los beneficiarios, con el fin de identificar de manera indirecta el desempeño docente de los maestros que cuentan entre sus alumnos a niños y jóvenes del programa.

---

<sup>88</sup> Donde se presentan problemas como la mínima capacitación, perfiles profesionales inadecuados para impartir clase, doble jornada laboral del docente; etc., que repercuten en el funcionamiento de las labores docentes de enseñanza-aprendizaje con los niños y jóvenes del sistema educativo, y por lo tanto, con el cumplimiento efectivo de las acciones pretendidas en el componente educativo del programa Oportunidades en los municipios de estudio.

En el caso de la última propuesta, responde a un aspecto medular de los objetivos pretendidos por Oportunidades y en particular del componente educativo, es decir de lograr por medio de una educación adecuada la generación de conocimientos y habilidades por parte de los beneficiarios, con el fin de romper la situación de pobreza intergeneracional en las familias atendidas por el programa.

Finalmente, en el caso del tipo de evaluación, se trabajó con una donde se buscaba identificar la opinión que tienen los receptores del programa con el fin de encontrar valoraciones relevantes del mismo más allá de los resultados o desempeño que nos puedan presentar otro tipo de evaluaciones, como lo comenta Lleneras (2007), citado por Cardozo "Buena parte de las deficiencias de un programa no se detectan (cuando menos, no a tiempo) por medio de evaluaciones del desempeño, sino con la valoración que los propios beneficiarios, desde su perspectiva, hacen del programa"<sup>89</sup>

Sin embargo, a partir del trabajo basado en una evaluación cualitativa de satisfacción de los beneficiarios, donde se pretendía identificar si la población beneficiada advierte mejoras en su familia en los componentes educativos y por lo tanto, en aspectos relacionados con ello, como mejores condiciones de vida, generación de habilidades, desempeño escolar, inserción de los niños y jóvenes en actividades generadoras de ingresos, infraestructura escolar y desempeño docente; se propone, con el fin de reforzar y complementar la información surgida de la presente investigación, trabajar con una evaluación de carácter cuantitativo donde se identifique, por ejemplo, indicadores como: número de niños y jóvenes con apoyo de Oportunidades inscritos de un ciclo a otro, asistencia registrada por los maestros en el ciclo escolar o semestre, número de niños y jóvenes con estudios concluidos, número de becarios que se inscribieron al siguiente nivel escolar (de primaria a secundaria y a bachillerato); etc.

---

<sup>89</sup> Cardozo, B, M, 2009, *op. cit.*, pp. 34-35

Por lo tanto, se deberá en futuras investigaciones trabajar con una evaluación: *sumatoria, de balance, recapitulativa o conclusiva*, donde se evalúan los resultados finales de una actividad, plan, política o programa aplicado, en comparación con los objetivos planeados. Con la variante de reconocer que el programa no ha terminado en su totalidad y que por lo tanto se tendrán que fijar los periodos de tiempo de donde se retomarán los datos para llevar a cabo el trabajo de evaluación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F, 1992. "El estudio de las políticas públicas", Edt. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- -----, 1996, "La silenciosa heterodoxa reforma de la administración pública", en Revista de la Administración Pública, México, D.F. INAP.
- Boltvinik, J. 1995. "Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los sesentas y ochentas" en Enrique Valencia (coord.) Crisis económica. Pobreza y política social, IDEA/ITESO/Centro Universitario de Ciencias Sociales-U de G, Guadalajara.
- Canto, Chac Manuel, 1995, "Introducción a la ciencia de políticas públicas" en: Política Pública y Gobierno Local Edt. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Canto Chac Manuel y Durand Víctor, (Coord.), 1990, "Política y gobierno: en la transición mexicana", UAM, México
- Canto C. M, y Moreno S. P. (comp.) 1994, "Reforma del Estado y Políticas Sociales", Edt. UAM-X, México.
- Cardozo B. M, 2003, "Evaluación de políticas de desarrollo social", en ¿Desarrollo social? Ed. UAM, Revista Política y Cultura, Núm.20.
- -----, 2006, "La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México", Ed. Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, D. F.
- -----, 2009, "Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social", Ed. UAM-X, México, D.F.
- Centro Antonio Montesinos, A. C., 2000, "Manual de herramientas para la incidencia en políticas públicas", Área de Política Social, México, D. F
- Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados. (2000), "Desarrollo social / Métodos, tendencias y marco normativo"., México, LVII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Comercio Exterior, 53(5): Pobreza: Desarrollos conceptuales y metodológicos. mayo de 2003. México.
- De la Rosa J. J. 2000, "Las políticas públicas y el ámbito legislativo en México", en Cámara de diputados /LVII Legislatura, Hacia una agenda legislativa ciudadana 2000-2003, UAM-X, Equipo Pueblo, México.

- Escobar Latapí, A.2001, "México: la pobreza vista desde una perspectiva política y académica", en Gallardo L. R., Osorio J. Y Gendreau M., Los rostros de la pobreza: El debate, ITESO, Universidad Iberoamericana y Ed. Limusa, México.
- Fernández Santillán J.1997,"La democracia como forma de gobierno", IFE, México, D.F.
- González, M. M, 1999, "¿A qué llamamos políticas públicas? En Políticas públicas para el siglo XXI Ed. UAM, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Año 19, Núm. 46.
- Guerrero, A. Juan Pablo, 1995 "La evolución de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en Revista *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México D.F.
- Harold Lasswell, 1992, "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar, Luis F. El estudio de las políticas públicas, Edt. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., capítulo II.
- Hernández, Laos E.1991. "Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación", UAM, México.
- -----,1994. "Alternativas de largo plazo para erradicar la pobreza en México", en La pobreza: aspectos teóricos, metodológicos y empíricos, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Kaplan, M., Estado y acumulación (Lecturas sobre Empresa Estatal y Sistema Económico), México UAM-I, s/f).
- Levy, Santiago. 1994, "La pobreza en México.", en Félix Vélez (comp.) La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla. México: ITAM/El trimestre Económico-FCE.
- Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, (comp.) 1998, "La calidad de vida", FCE, México.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig, 1992, Las Políticas Públicas. Ed. Ariel, Barcelona, España.
- Moreno, H. P., 1996 "Organismos civiles y elaboración de políticas públicas", en Revista Política y Cultura núm. 7, México, UAM-X,
- Rubio, L, 1993, "Los límites del cambio político" Nexos, año 16, Vol. XVI, núm. 187, México, D. F.
- SEDESOL. 2002, "Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar", Serie: Documentos de investigación 1, México.



- Sen Amartya, 2000. "Desarrollo y Libertad", Edt. Planeta, S. A. Barcelona, España.
- Sen Amartya, 1987, "The Standard of Living", Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Schteingart, Martha. S/f, "Las políticas sociales para los pobres: El caso de Progresas."
- Sobrino J. y Garrocho C. 1995, "Pobreza, política social y participación ciudadana.", El Colegio Mexiquense, A. C. y SEDESOL, México.
- Trejo, G. Jones, C. 1993. "Contra la pobreza: por una estrategia de política social", Cal y Arena, México.
- Toledo, P. A, 1999, "Globalización, Estado-nación y espacios sociales" En Políticas públicas para el siglo XXI Ed. UAM, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Año 19, Núm. 46.
- Vergara, Rodolfo. S/f, "Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza." UAM-X, México.

#### **Planes de Desarrollo.**

- Plan Nacional de Desarrollo, (2001 - 2006). Poder Ejecutivo Federal.
- Plan de Desarrollo del Estado de México, (1999 - 2005).
- Plan de Desarrollo Municipal, (2003 - 2006). Municipio de Atlautla.
- Plan de Desarrollo Municipal, (2000 - 2003). Municipio de Chalco.
- Plan de Desarrollo Municipal, (2003 - 2006). Municipio de Tlalmanalco.

#### **Documentos sobre el Programa Oportunidades y Evaluación.**

- Resumen Ejecutivo de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002).
- Informe de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social en México, 2008, CONEVAL.

- Indicadores, Índice y Grado de rezago social, CONEVAL 2005.
- Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Instituto Nacional de Salud Pública. 2006
- Información del Programa Oportunidades para Directores y Docentes de Educación Media Superior (EMS). 2006

#### **Documentos estadísticos**

- Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI. México.
- Censo General de Población y Vivienda, 2005, INEGI. México.
- Índices de Marginación 2000, Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2001, México.
- Índices de Marginación 2005, Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2006, México

#### **Páginas electrónicas**

- [http://www.oportunidades.gob.mx/informacion\\_general/HISTORICO\\_DE\\_BECS\\_POR\\_NIVEL\\_070208.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/HISTORICO_DE_BECS_POR_NIVEL_070208.pdf)
- <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/integracion/inegi324.asp?s=est=11722#cinco>

## ANEXOS

### Diseño de muestra

Se utilizó una fórmula para estudios sencillos y adecuada para el muestreo aleatorio simple.

Procedimiento:

$$\text{Fórmula } n = \frac{N}{1 + N (e)^2}$$

n = Tamaño Muestral

e = Margen de error 0.05 (estable)

N = Universo o población total

1 = Factor de corrección (estable)

$$N = 993$$

$$n = \frac{993}{1 + 993 (0.05)^2}$$

$$(0.05) (0.05) = (0.0025)$$

$$993 (0.0025) = 2.4825$$

$$1 + 2.4825 = 3.4825$$

$$\frac{993}{3.4825} = 285$$

$$n = 285$$

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO**

**EVALUACIÓN DEL COMPONENTE EDUCATIVO  
DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES  
EN LOS MUNICIPIOS DE ATLAUTLA, CHALCO Y TLALMANALCO DEL ESTADO  
DE MÉXICO**

CUESTIONARIO DIRIGIDO A MADRES O TUTORES DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA  
OPORTUNIDADES

Folio: \_\_\_\_\_

Municipio: \_\_\_\_\_

Pueblo/ localidad: \_\_\_\_\_

*Instrucciones:*

a) Los siguientes datos corresponden al beneficiario del programa, sin embargo, se preguntan a las madres o a una persona mayor que sea familiar directo y que viva en la misma casa.

b) En las preguntas cerradas marque con una X el número que coincida o más se acerque a la respuesta.

**I. INFORMACIÓN GENERAL**

**1. Sexo.**

Masculino-----1

Femenino-----2

**2. Edad.**

De 7 a 9 años-----1

De 10 a 12 años-----2

De 13 a 15 años-----3

De 16 a 18 años-----4

Más de 18 años-----5

**3. Grado escolar.**

De 3ro. a 5to de primaria-----1

De 6to. de primaria a 2do. de secundaria-----2

De 3ro. de secundaria a 2do de bachillerato-----3

3ro. de bachillerato-----4

4. A partir de que tiempo recibe el apoyo económico de las becas del programa Oportunidades su hijo (a).

6 meses o menos-----1

De 6 meses a 1 año-----2

De 1 a 3 años-----3

Más de tres años-----4

## II. INSCRIPCIÓN

5. En el presente ciclo escolar, ¿está inscrito su hijo (a)?

SI-----1

NO-----2

6. Su hijo (a), ¿estuvo inscrito (a) en los anteriores ciclos escolares, a pesar de no contar con la beca del programa?

SI-----1

NO-----2

*En caso de responder NO, preguntar:*

7. ¿Cuales fueron los motivos por los que su hijo (a) no fue inscrito en el anterior o anteriores ciclos escolares?

---

---

---

---

---

## III. PROMEDIO (APROVECHAMIENTO ESCOLAR)

8. En el último ciclo escolar, ¿Qué promedio final obtuvo su hijo (a)?

10-----1

9-----2

8-----3

7-----4

6-----5

5 y menos -----6

9. ¿Observa un cambio en el rendimiento escolar de su hijo (a), a partir de su incorporación al programa?

SI-----1

NO-----2

MÁS O MENOS-----3

En caso de contestar a cualquier opción de la pregunta anterior preguntar:

10. ¿Qué tipo de cambios?

---

---

---

---

---

#### IV. PERMANENCIA

11. A partir del ingreso de su hijo (a) al programa, ¿ha sido continua su permanencia en la escuela?

SI-----1

NO-----2

En caso de contestar **NO** preguntar:

12. ¿Cuáles fueron los motivos por los que su hijo (a) no continuó con sus estudios?

---

---

---

---

---

13. ¿Su hijo (a) ingresó a un nivel escolar superior estando dentro del programa de apoyo a su educación?

SI-----1

NO-----2

Solo en caso de contestar **SI**, preguntar.

14. ¿Considera que el ingreso de su hijo (a) al siguiente nivel de estudios se deba al apoyo recibido por el programa o a otros factores?

SI-----1

NO-----2

En caso de contestar **NO u OTROS**, preguntar:

15 ¿Cuáles son los motivos, que usted considera, por los que su hijo (a), accedió a un nivel superior de estudios?

---

---

---

---

---

---

## V. ASISTENCIA

16. ¿Considera que la asistencia a la escuela por parte de su hijo (a) se deba al apoyo recibido por el programa?

SI-----1  
NO-----2  
NO SABE-----3

## VI. GENERACIÓN DE HABILIDADES, CONOCIMIENTOS Y CONDICIONES DE VIDA DE LOS BENEFICIARIOS

17. ¿Actualmente, percibe en su hijo (a) nuevas habilidades adquiridas por las enseñanzas que le brinda sus estudios?

SI-----1  
NO-----2  
NO SABE-----3

Solo en caso de contestar **SI**, preguntar:

18. ¿Cómo que tipo de habilidades?

---

---

---

---

---

19. Considera que las enseñanzas aprendidas por su hijo (a), a través de los estudios, son utilizadas por él, en su vida cotidiana?

SI-----1  
NO-----2  
NO SABE-----3

*Solo en caso de contestar SI, preguntar:*

20. ¿En que forma?

---

---

---

---

21. ¿A partir de que su hijo (a) es apoyado por el programa, considera que han mejorado las condiciones de vida en su familia?

SI-----1  
NO-----2  
NO SABE-----3

*Solo en caso de contestar SI, preguntar:*

22. ¿De que forma han mejorado?

---

---

---

---

---

## VII. LA PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN ACTIVIDADES GENERADORAS DE INGRESO FAMILIAR

23. ¿Su hijo (a) tiene alguna actividad que le genere ingresos?

SI-----1  
NO-----2  
NO SABE-----3

*Solo en caso de contestar SI, preguntar:*

24 ¿Qué actividad realiza su hijo (a)?

---

---

---

---



## VIII. CONDICIONES DE INFRAESTRUCTURA DE LAS ESCUELAS DE LOS BENEFICIARIOS

25. ¿Cómo calificaría las condiciones de infraestructura (espacio, iluminación, ventilación, mobiliario y aseo de las aulas); de la escuela donde estudia su hijo?

- Muy deficiente-----1
- Deficiente-----2
- Regular-----3
- Bueno-----4
- Muy bueno-----5

## VIII. DESEMPEÑO DOCENTE DE LOS MAESTROS CON BENEFICIARIOS EN OPORTUNIDADES

26. En general, ¿Cómo calificarías el desempeño docente de los maestros que dan clases a tu hijo (a)?

- Muy deficiente-----1
- Deficiente-----2
- Regular-----3
- Bueno-----4
- Muy bueno-----5

Nombre del encuestador: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

CUESTIONARIO DIRIGIDO A JÓVENES BENEFICIARIOS Y MAESTROS DE ESCUELAS CON APOYOS DE OPORTUNIDADES

**Presentación:** Con la finalidad de evaluar el componente educativo del programa Oportunidades, se llevará a cabo un diagnóstico que recopilará la opinión de los maestros y beneficiarios sobre diversos fines del programa, entre los que se incluyen: el acceso, la asistencia, la permanencia y el aprovechamiento en la escuela; la generación de habilidades, condiciones de vida, situación de la infraestructura escolar y el desempeño docente.

**Objetivo:** Realizar una evaluación de resultados del programa Oportunidades para detectar los problemas y aciertos del mismo, y así contar con elementos de apoyo tendientes a mejorar sus logros.

Nombre de la Escuela: \_\_\_\_\_

Marca una x según sea el caso: Maestro: \_\_\_\_\_ 1 \_\_\_\_\_ Beneficiario: \_\_\_\_\_ 2 \_\_\_\_\_

Municipio: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

**INSTRUCCIONES:** Contesta las preguntas marcando una X en el recuadro, considerando la siguiente escala:

1 = Nunca frecuentemente	2 = Casi nunca	3 = Algunas veces	4 = Frecuentemente	5 = Muy
--------------------------	----------------	-------------------	--------------------	---------

	I. Becas	1	2	3	4	5
1	Consideras que las becas otorgadas por el programa repercuten en el acceso de los beneficiarios a la escuela	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Consideras que las becas otorgadas por el programa repercuten en la asistencia de los beneficiarios a la escuela	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Consideras que las becas otorgadas por el programa repercuten en la permanencia de los beneficiarios a la escuela	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Consideras que las becas otorgadas por el programa repercuten en un mejor aprovechamiento de los beneficiarios en la escuela	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**INSTRUCCIONES:** Contesta las preguntas marcando una X en el recuadro, considerando la siguiente escala:

1 = Totalmente en desacuerdo	2 = En desacuerdo	3 = Más o menos de acuerdo	4 = De acuerdo	5 = Totalmente de acuerdo
------------------------------	-------------------	----------------------------	----------------	---------------------------

5	Según tu opinión, consideras que existen diferencias de aprovechamiento escolar, entre los becarios y los no becados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Según tu opinión, consideras que por medio del apoyo del programa los beneficiarios están logrando concluir sus estudios.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>II. Capacidades</b>						
7	Según tu opinión, consideras que los beneficiarios del programa están adquiriendo nuevas habilidades y/o destrezas, para desenvolverse mejor en el campo laboral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Según tu opinión, consideras que los beneficiarios del programa tienen mejores condiciones de vida.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>III. Infraestructura escolar y desempeño docente</b>						
9	Según tu opinión, consideras que existen las condiciones de infraestructura adecuadas (espacio, iluminación, ventilación, mobiliario y aseo de las aulas); para el adecuado funcionamiento de las actividades escolares.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Según tu opinión, consideras que la planta docente de la escuela cuenta con la capacitación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

necesaria para impartir clases.

**TERCER CUESTIONARIO: SONDEO**

Número de familia:

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD XOCHIMILCO**

**SONDEO DIRIGIDO A FAMILIAS RECEPTORAS DEL APOYO OTORGADO POR EL PROGRAMA OPORTUNIDADES**

**Presentación:** Con la finalidad de evaluar el componente educativo del programa Oportunidades, se llevará a cabo un sondeo que recopilará la opinión de las familias sobre sus condiciones de vida.

**Objetivo:** Realizar una evaluación de satisfacción del programa Oportunidades para detectar los problemas y aciertos del mismo, y así contar con elementos de apoyo tendientes a mejorar sus resultados.

Municipio: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

**INSTRUCCIONES:** Contesta las preguntas marcando una X en el recuadro que corresponda

		1. Si	2. No			
1	¿Considera que han mejorado las condiciones de vida de su familia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
2	¿Existen mayores oportunidades de trabajo en el municipio?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
3	¿Los trabajos del municipio son bien remunerados económicamente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
4	¿Tiene familiares en Estados Unidos que le apoyen económicamente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
5	¿Considera que los estudios de sus hijos han ayudado en mejorar las condiciones de vida de la familia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
6	Según su opinión, ¿Gracias a que aspectos considera se han mejorado las condiciones de vida de su familia? a) Apoyo de Oportunidades,      b) Apoyo de familiares,      c) Mejores empleos, d) Empleos mejor pagados,      e) Por los estudios de los hijos,      f) Otros apoyos de gobierno,      g) Sin respuesta					

Observaciones: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_