



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONOMICO
ADMINISTRATIVAS.

MAESTRIA EN ECONOMIA Y ADMINISTRACION
PÚBLICA

**“Evaluación de impacto del Programa de Desarrollo Humano
Oportunidades en educación y salud en el sur del estado de
Yucatán 2001 - 2004”**

TESIS

PRESENTADA POR:

JOSE ARMANDO PEREZ LEON

EN OPCIÓN AL GRADO DE:

Maestro en Economía y Administración Pública

Integrantes del comité tutorial del trabajo de investigación

Dra. Maribel Lozano Cortés
Director

MC. Oscar Fausto Martínez
Lector

MC. René Leticia Lozano Cortés.
Lector



Cozumel, Quintana Roo, junio de 2005.

Ø49586

Porque la distancia nos une y nos pone a prueba.

A mis padres: Luci y Delfi.

A mis hermanas:

Gloria

Blanca

Isabel

Rosario.

A mis sobrinos:

José Ángel

Blanca

Jazmín

Geovany

Bogard

Socorro

Nataly

Ignacio

Rubí.

A doña Elena por su invaluable apoyo.

Agradecimientos.

Dra. Maribel Lozano Cortés por su paciencia, tolerancia y estoicismo a los dislates emanados en el desarrollo de la presente investigación.

M.C. Oscar Frausto Martínez por su tenacidad en la apertura de la maestría
Y su exigencia por siempre rendir más.

M.C. René Leticia Lozano Cortés por su entrega a lo académico.

A todos los profesores que nos permitieron atisbar más allá de lo cotidiano.

A todos mis compañeros de la maestría por que hicimos un buen equipo:

Lucinda por su seriedad impertérrita a toda prueba.

Rilmi con su tenacidad y estridente sonrisa hizo más pasables los cursos.

Geidi por su discreción y empeño a todas las actividades.

Ixchel por sus chispazos de ingenio.

Juan por las iniciativas siempre enarboladas.

Leonel porque su trabajo le da doble fruto.

Carlos por su espontaneidad para todo.

Miguel por su método de estudio onírico.

ÍNDICE

Introducción	9
Capítulo I Evaluación de políticas sociales en el combate a la pobreza.	15
1.1. La política pública	15
1.2.La política social.	21
1.3.Hacia una caracterización de la pobreza.	23
1.4.Los programas sociales y el combate a la pobreza.	31
1.4.1 La focalización de la pobreza.	33
1.5 El concepto de evaluación.	35
1.5.1 La evaluación del impacto de los programas sociales.	41
1.6 Consideraciones finales del capítulo I.	42
Capítulo II Las políticas sociales en México.	44
2.1 Antecedentes	44
2.2 Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).	48
2.3 El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá 1994 – 2000).	52
2.4 El Plan Nacional de Desarrollo (2001 – 2006).	55
2.4.1 La Política Social en el Plan Nacional de Desarrollo (2001 – 2006)	57
2.5 El Programa Oportunidades 2002-2006. Sustentación.	58
2.5.1 Niveles de pobreza.	61
2.5.1.1 Educación y pobreza.	64
2.5.1.2 Salud y pobreza.	65
2.5.1.3 Alimentación y pobreza.	66
2.6 Oportunidades, propuesta y funcionamiento.	67
2.6.1 Mecanismos de operación del Programa Oportunidades.	69
2.6.2 El componente educativo.	70
2.6.3 El componente salud.	71
2.6.4 El componente alimentario	71
2.6.5 Corresponsabilidad de las familias beneficiarias.	72
2.6.6 Monto de los apoyos.	72

2.6.7 De la evaluación del Programa.	73
2.7 Consideraciones finales del capítulo II.	74
Capítulo III El estado de Yucatán.	77
3.1 Aspectos generales del estado.	77
3.2 La predominancia maya en el estado.	84
3.3 El sur de Yucatán.	86
3.4 Consideraciones finales del capítulo III.	97
Capítulo IV Evaluación del Programa Oportunidades en el sur de Yucatán.	98
4.1 Metodología.	98
4.2 Descripción del contexto del Programa Oportunidades.	100
4.3 Características generales de los beneficiarios.	102
4.4 La visión de los beneficiarios.	107
4.5 Educación su importancia en los beneficiarios de Oportunidades.	114
4.5.1 El impacto del Programa Oportunidades en educación.	125
4.6 Los beneficiarios y la salud.	130
4.6.1 El impacto del programa Oportunidades en Salud.	135
4.7 De los suplementos alimenticios.	137
4.8 Del enfoque de género.	138
4.9 De las estadísticas a la realidad.	141
4.10 Consideraciones finales del capítulo IV.	143
Conclusiones y recomendaciones al Programa Oportunidades.	145
Bibliografía	148
Anexos.	152

INDICE DE MAPAS

Mapa 3.1 Estado de Yucatán. División regional estatal.	79
Mapa 3.2 Municipios que integran el sur de Yucatán	87

INDICE DE TABLAS

Tabla 2.1 Porcentaje de hogares mexicanos en pobreza 2000.	63
Tabla 2.2 Número de hogares mexicanos en pobreza 2000	64
Tabla 2.3 Montos monetarios a becas por nivel de escolaridad, apoyos para adquisición de útiles escolares y para su reposición.	73
Tabla 3.1 Yucatán y municipios del sur. Población total e indicadores socioeconómicos, 2000	92
Tabla 3.2 Yucatán y municipios del sur. Indicadores socioeconómicos, 2000	94
Tabla 4.1 Población, número de familias y porcentaje de 5 años y más que habla lengua indígena por municipio.	101
Tabla 4.2 Número de familias beneficiarias y no beneficiarias y su porcentaje en relación con el Programa Oportunidades.	102
Tabla 4.3 Becas otorgadas a nivel primaria por municipio 2001 – 2004	126
Tabla 4.4 Porcentaje de reprobación en educación primaria por municipio 2001 – 2004	126
Tabla 4.5 Porcentaje de deserción en educación primaria por municipio 2001 – 2004	127
Tabla 4.6 Becas otorgadas a nivel secundaria por municipio 2001 – 2004	127
Tabla 4.7 Porcentaje de reprobación en educación secundaria por municipio 2001 – 2004	128
Tabla 4.8 Porcentaje de deserción en educación secundaria por municipio 2001 – 2004	129
Tabla 4.9 Becas otorgadas a nivel medio superior por municipio 2001 – 2004	129
Tabla 4.10 Total de educativas otorgadas por municipio 2001 – 2004	130
Tabla 4.11 Población usuaria de los servicios médicos de Oportunidades por municipio 2001 – 2004 .	136

INDICE DE GRAFICAS

Gráfica 4.1 Lugar de procedencia del entrevistado	103
Gráfica 4.2 Nivel de estudios del entrevistado	104
Gráfica 4.3 Número de miembros en la familia del entrevistado	105
Gráfica 4.4 Ingreso familiar del entrevistado.	106
Gráfica 4.5 Tiempo de ser beneficiario del programa oportunidades	107
Gráfica 4.6 ¿Recibe apoyo monetario el entrevistado? 2001 – 2004	108
Gráfica 4.7 Monto bimestral que recibe el entrevistado	109
Gráfica 4.8 ¿Qué beneficios ha tenido su familia desde que tiene la beca?	110
Gráfica 4.9 ¿En que le han servido las pláticas que imparte el programa oportunidades?	111

Gráfica 4.10 ¿Siente que vive mejor ahora que tiene la beca?	111
Gráfica 4.11 ¿Por qué siente que vive mejor?	112
Gráfica 4.12 ¿Sabe que tiene que hacer para no perder su beca?	113
Gráfica 4.13 ¿Piensa que la beca de oportunidades es responsabilidad del gobierno?	114
Gráfica 4.14 Motivo por el que van los hijos del entrevistado a la escuela	115
Gráfica 4.15 Número de personas que asisten al nivel primaria	116
Gráfica 4.16 Número de personas que asisten al nivel secundaria	117
Gráfica 4.17 Número de personas que asisten al nivel medio superior	118
Gráfica 4.18 Número de miembros que asisten a la escuela	119
Gráfica 4.19 ¿Algún miembro de la familia del entrevistado no asiste a la escuela?	119
Gráfica 4.20 Motivo por el cuál no asiste a la escuela	120
Gráfico 4.21 Labor que hace el hijo del entrevistado después de ir a la escuela	121
Gráfica 4.22 ¿Seguiría asistiendo su hijo a la escuela si no tuviera beca?	122
Gráfica 4.23 ¿Considera que ir a la escuela ayuda a tener un mejor nivel de vida?	123
Gráfica 4.24 ¿Qué piensa que su hijo será en el futuro?	124
Gráfica 4.25 ¿Como atienden al entrevistado en la unidad médica?	132
Gráfica 4.26 Motivo por el que acude el entrevistado a la unidad médica	133
Gráfica 4.27 ¿Qué toma cuando se enferma?	133
Gráfico 4.28 ¿Qué le hace falta a la unidad médica?	134
Gráfica 4.29 ¿Por qué piensa que es importante ir al médico?	135
Gráfica 4.30 Motivo por el que consume o no los suplementos alimenticios	138
Gráfica 4.31 ¿Quién maneja el dinero de la becas de oportunidades?	139
Gráfica 4.32 ¿Piensa que está bien que le den el apoyo de oportunidades a las mujeres?	140
Gráfica 4.33 ¿Por qué piensa que está bien que le den el apoyo a las mujeres?	140
Gráfico 4.34 ¿Qué hace su pareja desde que es beneficiaria de oportunidades?	141

Introducción

Al finalizar el conflicto revolucionario en México, en los albores del siglo XX, el Estado mexicano empezó a prestar atención a las demandas que la población le exigía para mejorar su nivel de vida. Si bien en esos momentos se favoreció a los grupos sociales a través del reparto de tierras, contratos colectivos de trabajo, fomento al empleo, campañas de alfabetización, campañas de salud, etc. Las actividades gubernamentales fueron adquiriendo diferentes características según el gobernante en turno.

De esta manera, la incorporación de los sectores pobres y marginados en las políticas sociales empezaron a ser de notable énfasis en la elaboración de las mismas. Con el compromiso de asumir la responsabilidad de los grupos desprotegidos se fomentó el gasto social, en 1925 con Elías Calles el gasto social representó el 11% del gasto público federal, alcanzando un nivel de 26% al finalizar el gobierno de Cárdenas¹(Ordoñez, 2002). En los sucesivos gobiernos “Manuel Ávila Camacho, Miguel alemán, Adolfo Ruiz Cortines; Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz mantuvieron durante su mandato la imagen de gobiernos decididos a apoyar a los sectores desfavorecidos, pero crearon instituciones que se convirtieron en eficaces mediadoras entre éstos y grupos capaces de generar conflicto... se crean instituciones para atender necesidades con una intención de intercambio de gasto social por favores y apoyos políticos, y por ende con un formato fundamentalmente sectorial. El bienestar fue, sin duda, desigual y esa desigualdad mostraba y muestra su rostro más crudo en los grupos marginados. Esta situación sólo se intentó paliar. El modelo de concesiones sustituyó al diseño de una política social (de Estado) a largo plazo” (Pardo, 2000: 464).

Para los sexenios de Echeverría y López portillo se planteó la necesidad de cambiar de rumbo las políticas económicas y centrar en el debate nacional a los grupos marginados haciendo énfasis en los grupos indígenas, de ahí que el primero hablara de un “desarrollo compartido”, y promoviera el folclor nacional en sus actividades políticas tanto cotidianas como de gobierno, mientras que el segundo bajo los influjos de la euforia petrolera señalara

¹ Porcentaje calculado a partir del anexo 2. El gasto publico federal esta calculado en millones de pesos de 1980.

que lo único que se necesitaba en México era aprender a “administrar la abundancia”. Sin embargo, esta época terminó con las más altas tasas de inflación que jamás se habían presentado en el país, endeudamiento externo y grupos sociales cuyo rezago se ahondó ante el manejo equivocado de los recursos públicos que fueron condicionados a las preferencias políticas de los votantes.

Así México arribó a la denominada “década perdida”, con Miguel de la Madrid, cuyo objetivo primordial fue cumplir las obligaciones contraídas con el Fondo Monetario Internacional a través de las Cartas de Intención y señalar que los indicadores macroeconómicos como la inflación y las constantes depreciaciones del tipo de cambio (entre otras variables macroeconómicas) eran la causa de que los sectores sociales de bajos ingresos fueran los más afectados por las crisis recurrentes. La apertura e impulso al nuevo modelo económico, marcó la transición hacia el libre mercado y el gobierno inició la privatización de empresas de manera indiscriminada y “En ese contexto, a la política social no se le asigna el papel dinamizador de acciones que favorecieran los equilibrios sociales, sino uno compensatorio y negociador. Frente a la aparición de clínicas, escuelas, hospitales, tiendas sindicales, viviendas, debía corresponder la participación en mítines y concentraciones, disciplina sindical, militancia en el partido oficial, y, algo fundamental para el sostenimiento de la gobernabilidad, el voto corporativo” (Ibid: 472).²

En este sentido: la política social como parte de la política pública, se vio avasallada por la ideología predominante en los momentos de crisis. El análisis de los programas de emergencia –de la política social– permite probar que su diseño ha adolecido de fallas estructurales en tanto política pública, puesto que no se le fijaron propósitos claros y de largo alcance y porque se le concibió más como programas de corte coyuntural, que sirvieran mejor como un mecanismo de gobernabilidad.

La política social con impacto nacional vuelve a ocupar el escenario en el país a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que simultáneamente formó parte de la

² En este sentido la política social estuvo coaccionada desde las políticas de masas impulsadas por Cárdenas. Sus sucesores fueron continuadores de la misma práctica política.

estrategia del nuevo gobernante, Carlos Salinas de Gortari, para recobrar o ganar legitimidad después de un proceso electoral cuestionado. El gobierno favoreció con el incremento del gasto social en los estados donde se vio menos favorecido en las elecciones federales.

El reconocimiento de la pobreza como un factor de desestabilización social, aunado a ello los descontentos de la población por las prácticas políticas y el reconocimiento de ambos resentimientos sociales, condujeron a que: “Los programas de combate a la pobreza durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con solidaridad... buscaban responder a las demandas acumuladas de atención a comunidades rurales y urbanas, y partía del reconocimiento más o menos explícito de que la pobreza se estaba convirtiendo en un problema político” (Dieterlen, 2003: 48).

El Pronasol avanzó en la distinción entre pobreza extrema y pobreza moderada, inició la dotación de infraestructura básica a algunas zonas deprimidas por ser la carencia notoria aunque esto no necesariamente llevó a combatir los problemas de alimentación, educación y salud. Principalmente combatió la pobreza en las zonas urbanas y careció de una estrategia para el sector rural. Se criticó que el programa fue presidencialista exento de vigilancia, sin el contrapeso de otras instituciones y el criterio para la operación se realizara discrecionalmente (Favela, 2003).

La fuerte crisis económica de 1994-1995 revirtió los avances logrados por Pronasol, la falta de ingresos y de margen de maniobra al nuevo gobernante pospuso la nueva política social hasta 1997. De esta manera, Ernesto Zedillo daría un giro en el uso y manejo de los recursos públicos destinados a combatir la pobreza. Con el Programa de Educación, Salud y Alimentación se empezaron a aplicar criterios científicos para disminuir la pobreza extrema. El programa partió de la siguiente: “... este programa parte del concepto teórico y práctico de que las capacidades básicas de los individuos son el punto básico que debe armonizar la productividad y remuneración de las actividades económicas con el derecho de una vida digna, conjuntado con justicia social y equidad” (Favela: 39). Se impulsó la focalización de los grupos pobres para evitar el derroche de recursos económicos y se

plantearon las bases para evitar el control o sujeción política de los beneficiarios a organizaciones y partidos políticos.

Con el basamento de Progres a el gobierno federal encabezado por Vicente Fox, en sus primero años de gobierno le dio continuidad al programa en lo que se hacían ajuste al mismo. De esta manera, en 2002 se da a conocer el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el énfasis sigue siendo la continuidad y ampliación del padrón de beneficiarios que ya son apoyados en los rubros de alimentación, educación y salud, y que están clasificados como grupos sociales en extrema pobreza.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar la evaluación de impacto del Programa Oportunidades en el sur del estado de Yucatán, zona integrada por ocho municipios, cinco de ellos con grado de marginación alto, Akil, Oxcutzcab, Peto, Tekax, Tixméhuac y Tzucacab, dos municipios con grado de marginación muy alto, Chacsinkín y Tahdziú (CONAPO 2000). Por evaluación de impacto entendemos la medición de cambios generados por la implementación de políticas sociales en los niveles de bienestar de la población atribuidos a un programa. Ahora bien, la pobreza campea en estas regiones, el medio para el desarrollo de capacidades físicas e intelectuales de la población están sujetas a transferencias monetarias que les permitan asumir costos en alimentación, salud y educación. Acción que realiza el gobierno federal a través del Programa Oportunidades.

La investigación en su desarrollo fue de lo general a lo particular, a partir de las políticas públicas nacionales en su vertiente de política social, fuimos acotando los temas y conceptos que nos permitieran conocer los elementos necesarios para realizar la evaluación del Programa Oportunidades³.

En el capítulo I partimos de las políticas públicas, las cuales enmarcan las acciones gubernamentales para la toma de decisiones. Derivamos aspectos de política social por ser en ésta en la que se elaboran programas específicos que tienen como destinatarios a la

³ Para referirnos al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, utilizamos “el Programa” u “Oportunidades”.

población que vive en pobreza. Realizamos una caracterización de la pobreza utilizando la interpretación de los organismos internacionales y nacionales pues es un término que varía según geografías, ingresos y hábitos de consumo. Bajo los entendidos de política social y pobreza, enlazamos ambas y señalamos características contemporáneas e indicamos la necesidad de evaluarlas fuera de los contextos institucionales que le dieron origen. La valoración y medición del desempeño de los programas es el sustento de la evaluación de las políticas públicas y de su impacto. De este modo, la participación de los sectores sociales beneficiarios contribuye a la eficiencia de los mismos con su participación democrática en el uso y destino del erario. Los aspectos anteriormente mencionados conforman el marco teórico sustento de este apartado.

En el capítulo II revisamos de manera general las políticas sociales en México con atención hacia las aplicadas en la última década del siglo XX, pues ellas son el basamento y la continuidad de las mismas por medio de técnicas científicas en el campo de las políticas públicas con enfoque hacia los grupos en pobreza de capacidades. El presente siglo inicia con el Programa Oportunidades, al cual le dedicamos un espacio a su marco normativo del cual se desprende: El Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, describimos la sustentación, mecanismos de operación y evaluación propios del Programa, matizando sus áreas ejes, educación salud y alimentación. La semblanza que de ellos hace el Programa a partir de la conceptualización de pobreza, componentes educativos, alimentarios y de salud, así como del a corresponsabilidad de las familias beneficiarias con el Programa.

En el capítulo III iniciamos con las características generales del estado de Yucatán para contextualizar la zona destino del estudio: el sur del estado. Acercamiento a través de indicadores socioeconómicos y demográficos que nos permitieran ubicar la zona no solo en números y gráficas, sino que nos abrieron camino a la interpretación contemporánea de la sociedad maya que sigue conservando idioma y costumbres, orgullo de un pasado que contrasta con la actual situación de pobreza y marginación en la que esta sometida la población. Asimismo, las condiciones socio-económicas imperantes en la región para verse beneficiada con el Programa Oportunidades.

Para el capítulo IV evaluamos el Programa Oportunidades en la zona de estudio. Partimos de dos procedimientos para realizarlo. El primero consistió en trabajo de campo en la zona para aplicar encuestas que nos permitieran tener la descripción de los beneficiarios del programa en voz propia de su situación social y económica, ventajas que obtienen al permanecer en el programa, cambios en el consumo de alimentos, educación y salud. Información a la que sumamos interpretación cualitativa complementaria obtenida a través de la observación inquisitiva de los centros de población y su entorno por parte del aplicador. El segundo procedimiento está ligado a la interpretación cuantitativa utilizando los registros que en educación nos fueron proporcionados por la Secretaría de Educación del estado de Yucatán, y en salud los obtenidos en los Anuarios Estadísticos del estado. En este sentido, en ambas evaluaciones el Programa Oportunidades tiene aspectos positivos al impactar la región favorablemente en los rubros ya mencionados. La evaluación en su sentido etimológico de “valorar” los avances a través del registro estadístico en lo institucional y por medio de la opinión de los destinatarios.

En el capítulo V, concluimos señalando la importancia del Programa al apoyar a los grupos sociales en pobreza extrema en la región, indicamos los problemas que detectamos en la zona de estudio y hacemos algunas recomendaciones al mismo.

La presente investigación se realizó con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), a través del Fondo Mixto del Gobierno del Estado de Yucatán con el proyecto titulado “Evaluación del Impacto del Programa Social Oportunidades en la Educación, Salud y Alimentación en los Municipios del Sur de Yucatán” (YUC-2003- C02-39).

CAPITULO I Evaluación de políticas sociales en el combate a la pobreza.

En este apartado, se aborda la política pública como generadora de las decisiones y acciones que realiza la administración pública hacia los gobernados. De ella, se desprende la política social con objetivos tangibles hacia las demandas de la población (e.g. salud, educación y alimentación). Política pública y política social comúnmente se usan como sinónimos, aspectos que aclaramos con las características y definición de cada uno de ambos términos. Bajo el entendido de política social, ingresamos a un tema con la que se identifica contemporáneamente: la pobreza. Tema polifacético por la diversidad de enfoques con los cuales se puede abordar, coincidir y discrepar. Señalamos elementos desarrollados a fines del siglo XX pertenecientes a las políticas de combate a la pobreza, como focalización, implementación y gestión que conllevan al último aspecto a abordar: la evaluación de los programas sociales y el impacto que estos generan. Política pública, política social, pobreza y evaluación, representan el marco teórico para el presente capitulado.

1.1 La política pública.

La administración pública, encargada de llevar el control de los recursos materiales y financieros, tiene también como medio de legitimidad el hacer del dominio público las acciones realizadas, y las encaminadas a proveer a los gobernados de bienes y servicios que incrementen su bienestar. Es decir, también busca conducir la vida pública hacia expectativas promisorias. Esto, traducido en la práctica política desde las esferas del poder gubernamental tiene como finalidad, a través de estrategias, darle respuestas o solución (en la mayoría de casos temporal) a problemas que aquejen a la sociedad. Las maneras de indicarlo es elaborando planes y programas de desarrollo que abarquen las actividades económicas, políticas, sociales, de seguridad nacional, de relaciones exteriores, etc.

De las relaciones que establezca el poder público con sus gobernados, de las necesidades que se muestren apremiantes, indispensables e ineluctables, tiene que hacer la asignación de recursos que en sí mismos son escasos para cualquier gobierno y la prioridad a los mismos se enmarca en el dominio público. En este sentido, elaborar una política pública da

coherencia a las acciones de gobierno, y permite optimizar recursos públicos. Por lo tanto, retomando a Cardozo (2003: 40) que define: “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. Implica el establecimiento de una o mas estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o, a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados 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 objetivos señalados”¹.

Por lo tanto, se reconoce la existencia de un proceso para tomar decisiones aunque los mecanismos para los gobernados pueden no son claros o satisfactorios. Por un lado, señala la existencia de jerarquización y entendimiento de los problemas públicos, por el otro (motivo de críticas), las omisiones en las que se puede caer.

Teniendo presente que el gobierno es la parte administradora de los recursos del Estado y al mismo tiempo proveedor del orden y la seguridad para la sociedad, por lo tanto, está obligada a elaborar las políticas públicas que den alternativas al malestar de los ciudadanos que manifiesten un problema público. En consecuencia, la política pública tiene que desarrollar un “proceso de diseño, elaboración, implementación, y evaluación de las políticas públicas que sean necesaria para tal fin.”(Ibid.). Para lo cual señalamos brevemente por cada uno de los pasos, ampliando los puntos de las políticas públicas:²

- a) **El proceso de las políticas públicas.** Ante el cuestionamiento social en lo que se refiere al aprovechamiento de los recursos propiedad y origen público, y de la responsabilidad de la clase política, de los servidores públicos, surge la necesidad de realizar un seguimiento de las políticas públicas, su prioridad y conclusión de las mismas a través de una evaluación constante.

¹ Cardozo, con esta interpretación de la política pública, fija la versión contemporánea que hace énfasis sobre la participación de la sociedad civil y el peso que esta puede tener en las decisiones gubernamentales.

² Véase: Aguilar Villanueva, Luis (1997). Estudio introductorio evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, en Majone, Giandomenico, Nuevas lecturas de política y gobierno, México, El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC: FCE. pp 13-34;

- b) **Definición de la agenda.** Un sistema democrático abierto y plural requiere de un aparato gubernamental con alto grado de permeabilidad. Además que establece en su relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno y los poderes. Evidentemente ante diversos momentos políticos y diferentes problemas. La formulación de la agenda y la formulación de problemas dan lugar a un intenso juego de agentes participantes. La participación de organismos gubernamentales, congresista, ciudadanos, medios, etcétera, es alta. La agenda de gobierno se deriva de una agenda pública, el gobierno en turno como cualquier otro, habrá desplegado todas sus posibilidades para persuadir, manipular y hacer triunfar la opción que sus cuerpos de especialistas y su lógica política le dicte.
- c) **Formulación y diseño de políticas.** En la fase de diseño de las políticas en donde tiene mayor peso la visión de la políticas de análisis, y la lógica técnica y modelística asume un amplio espacio de acción y de reconocimiento, es el momento en el que frecuentemente se hace uso de modelos de elección pública, es también el momento de mayor riesgo de perder contacto con el carácter público de la política. Es aquí donde hay un intenso debate entre quienes sostienen una visión normativa y quienes están preocupados por una visión integral y constructivista de valores democráticos de política pública. Es en fin, en esta fase, donde aún cuando se trate de sistemas democráticos abiertos y plurales, el grado de permeabilidad es menor debido al lenguaje técnico o científico afín a la política en cuestión. Como estrategias para mantener el carácter público y participativo en esta fase, autores como Charles Lindblom, (1994) sostienen la necesidad de involucrar al ciudadano mediante un proceso de investigación al servicio de la sociedad, el cual utilice el lenguaje cotidiano
- d) **Implementación de políticas.** En sistemas de democracia plural, esta fase se caracteriza por incorporar una red diversificada de agentes ejecutores, diversos en la medida en que correspondan a diferentes niveles de gobierno y en la medida en que incluyan muy frecuentemente agencias no gubernamentales. La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos

y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños ordenados por las decisiones políticas. Sucintamente “En su forma más general, una investigación sobre la implementación... pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal, que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización” (Van, 1994: 97).

- e) **La definición operacional.** Si entendemos por operacional, la acción que permite la aplicación y aplicación práctica de ciertas actividades, entonces, la definición de políticas públicas que señale su ejercicio abierto y directo, como resultado de una sociedad cambiante y globalizadora. En este sentido, Majone busca demostrar que la decisión y la operación de gobierno, para ser eficaces y eficientes tecnológicamente, deben incorporar la capacidad de ofrecer buenas razones de sus actos, de autoridad a los ciudadanos y a las organizaciones que integran el Estado. Para la buena gobernación y administración de la comunidad política se requiere no solo una sólida conciencia jurídica, un conocimiento experto probado, destreza técnica y manejo directivo. Se exige sobre todo cultivar la costumbre republicana y democrática de comunicar al público, con evidencias y argumentos convincentes, la razones del por qué una determinada política prefiere ciertos fines, instrumentos y regulaciones, por qué una demanda social específica ha sido incluida o excluida de la agenda de gobierno, por qué un programa incorpora ciertos procedimientos y tiempos. Por qué una organización pública se comporta de una cierta manera y no de otra con los ciudadanos. Se reivindica y acentúa la comunicación y persuasión como un componente esencial de la acción de gobernar y de la actuación de la administración pública, los dirigentes de gobierno y administradores expertos, en vez de pretender aislarse infructuosamente en sus discusiones internas y decidiera entre ellos los planes y programas, deben estar dispuestos a abrirse a la comunidad política y civil, a dar explicaciones, a ofrecer argumentos valorativos, a debatir y

persuadir, a aprender y corregir. No hay nada más contradictorio a la naturaleza de la autoridad pública, la política pública y la administración pública que el secreto, la arbitrariedad injustificable, la oposición a toda forma de rendición de cuentas.

- f) **Evaluación de políticas.** El tema de evaluación de políticas es uno de los más polémicos en su discusión y de los más dinámicos en su desarrollo. Buena parte de la literatura de políticas públicas está centrada en el tema de evaluación. ¿Qué nuevos mecanismos de evaluación y monitoreo público de las políticas se pueden idear? ¿Qué experiencias innovadoras están surgiendo? Esto es así por la importancia que le asigna un sistema abierto y plural a una fase del proceso que finalmente es la que legitima o condena la acción gubernamental. Aquí se reencuentran los dos componentes del campo de las políticas. Por una parte, la necesidad de tener claro si las elecciones técnicas y/o científicas fueron las acertadas, es decir si los impactos finales fueron los esperados, y por otra parte si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción.

Actualmente en los nuevos asuntos públicos, las posiciones políticas, la opinión pública y la participación ciudadana tienen sentido y son dignas de tomarse en consideración. Al no formular sólo críticas que expresan inconformidades y disgustos sino el proyectar objetivos deseables y prácticos, muestran también ser capaces de informarse y entrar en el meollo de las razones técnicas que orientaron las decisiones gubernamentales.

De esta manera, si las opiniones alternativas y las opiniones críticas no llegan a aterrizar con consideraciones técnicas y de factibilidad de eficiencia, serán testimoniales, respetables y aún alertadoras sobre el estado de ánimo de los ciudadanos, pero no poseen el rango de argumentos con razones sólidas para desacreditar o cambiar las políticas públicas.

Por lo tanto, no se puede calificar estrictamente como pública una política gubernamental que de entrada sea descalificada o boicoteada por el conjunto o la mayoría de los ciudadanos, debido a que no estén convencidos de los medios, agentes y fines del curso de acción decidido por el gobierno con el propósito de resolver los problemas y a las

demandas planteadas por ellos. Las actividades de formación del consenso y de promoción de la confianza mediante la comunicación son componentes esenciales de la política.

Por consiguiente, la política pública debe asumirse como dinámica, democrática y con fines de transformaciones en las relaciones de los actores sociales para la elaboración y persistencia de las mismas.

Es innegable que en la actualidad, las políticas públicas han acaparado un interés creciente de los ciudadanos. En las últimas décadas las instituciones de la sociedad civil han señalado la necesidad de solicitar al gobierno transparencia en el manejo de los recursos públicos. En este sentido, el avance de la participación ciudadana por medio de organismos no gubernamentales y la apertura del propio gobierno en la creación de mecanismos de transparencia en el manejo de los recursos públicos conducen a la valoración de las actividades públicas y, desde luego, a la rendición de cuentas. De esta manera, el beneficio colectivo se ve enmarcado en las políticas públicas, con la finalidad de lograr utilidades en beneficio colectivo.

Ahora bien, si entendemos las políticas como estrategias para resolver problemas, y que éstos son diferentes para cada región o estrato social entonces, “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” (Aguilar, 1996: 32).

En este sentido, las políticas públicas llevan a actividades de comunicación pública y a estrategias previas a la toma de decisiones para señalar, evidencias y dar elementos de persuasión buscando el consenso. Pero la comunicación continúa en la implementación del proyecto en sus vicisitudes y en los obstáculos, se hace parte del colectivo y en su fase final orgullo de las instituciones y del sector social.

1.2. La política social.

A través de los diferentes marcos jurídicos afines a cualquier nación, se establecen las acciones a seguir por parte de los gobiernos para conformar una serie de medidas económicas y políticas que beneficien a la población en áreas de salud, vivienda, educación y alimentación, por mencionar algunos rubros. Esto lo identificamos como política social de una institución que gobierna a un conglomerado con necesidades y demandas que son crecientes en tiempo e ineluctables. Matizamos lo que entendemos por política social ya que pretender una definición, se presenta como un cometido difícil por la amplitud de los términos. Sin embargo, podemos anotar que: “un primer problema es aclarar y definir el concepto de política social; puesto que no existe uno solo que sea universalmente aceptado y que abarque todas las acciones que pueden caer dentro del amplio campo de lo social. El supuesto conceptual recupera la idea de expresar a la política social en un sentido amplio. Podría decirse que el móvil de la política social consistiría en el deseo de asegurar a todos los miembros de la sociedad unos niveles mínimos de bienestar y, en todo caso, ciertas oportunidades para acceder a esos mínimos” (Pardo, 2000: 461).

Vista la política social como una generalidad (en el sentido de que toda la población es sujeta a los beneficios de la misma), parecería que los objetivos, las acciones y metas establecidas en los planes y programas tienen como condición indispensable tratar en la misma magnitud e igualdad a toda la población. Sin embargo, revisando en sus diversos rubros podemos indicar que en la política social, existen apartados específicos, que indican la vulnerabilidad de grupos sociales, que por condiciones históricas, geográficas, étnicas, educativas, etcétera., no están en condiciones de recibir y disfrutar los beneficios señalados. Para los que se deben plantear estrategias que les permitan el acceso a los beneficios.

En este sentido, las políticas sociales son motivo de controversia y crean polémicas por las diferentes utilidades de las que son objeto por parte de la clase política. En las sociedades democráticas, el ejercicio del voto representa la posibilidad de cambiar al grupo gobernante y desplazarlo del poder, por lo que, la clase política en turno tiende a estimular la coerción y la coacción hacia la ciudadanía en edad votante para supeditar los servicios a una preferencia partidista. Este tipo de prácticas desvirtúa los objetivos, no se llega a la

población señalada y los recursos no son aprovechados en su totalidad. Además, se condiciona la práctica política de algunos sectores sociales. Esto sitúa las acciones a realizar en la política social a diseñar y aplicar mecanismos que la legitimen ante la sociedad como imparcial³.

Los grupos sociales pobres y marginados de los beneficios del desarrollo económico, son sujetos y destinatarios de las políticas sociales específicas, que pretenden dotarles de servicios fundamentales tales como: educación, vivienda, salud y alimentación que cubra sus necesidades de desarrollo físico e intelectual. En este sentido, es necesario establecer la equidad y eficiencia como fines de las políticas sociales:⁴

- a) Las que buscan elevar el nivel de consumo de una parte de la población (que algunos llaman asistenciales y paliativas) se rigen en todo momento por el principio de equidad. Cabe destacar, empero, que es muy corriente que el consumo de los grupos pobres lleve en si un fuerte componente de inversión en capital humano, puesto que de generarse ese consumo se producirían daños en las personas de esos grupos que constituirían, inevitablemente, una desinversión.
- b) La inversión en recursos humanos, obviamente, tiene un horizonte de mediano y largo plazo y responde tanto a las necesidades de la clientela, que requiere capital humano para satisfacer por si misma sus necesidades, como demandas de la sociedad, que exige una población en condiciones de asegurar su continuidad y desarrollo. El principio de equidad rige estas acciones, en lo que respecta a corto plazo y a la clientela, mientras que el principio de eficiencia predomina en el mediano y largo plazo y en relación a los intereses sociales.
- c) Las actividades promocionales suelen tener objetivos sociales y de otra naturaleza, lo que lleva a que la eficiencia aparezca en ellas como fin, incluso en el corto plazo.

³ Desde una interpretación crítica rescatamos la siguiente apreciación “La política social ha sido históricamente una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales. No es la simple suma de las políticas y programas destinados a atender las demandas de la sociedad, es sobre todo, una acción modeladora del orden y del conflicto social” (Mendoza, 2001:62)

⁴ Cohen, señala la necesidad de distinguir tres tipos de políticas sociales según que sus objetivos sean asistenciales, de inversión de recursos humanos, o promocionales. P.24.

Se puede señalar que la política social tiene como principio orientador, inevitable ante las demandas de la sociedad para construir mecanismos de equidad, que sean sujetos a la evaluación del mismo conglomerado y desde luego que combatan los accesos segmentados de grupos políticos, la universalidad aparente, la regresividad, el tradicionalismo y la inercia.⁵

1.3 Hacia una caracterización de la pobreza.

El tema de la pobreza ha sido un punto nodal en las diferentes interpretaciones que de ella han hecho organismos internacionales, gobiernos, académicos e investigadores. La división mundial en países pobres y ricos, desarrollados y subdesarrollados, centrales y periféricos, solo son maneras de indicar las diferencias en la calidad de vida que subsisten en la población distribuida en las naciones que integran el orbe contemporáneo. Lo que si queda claro es que independientemente del eufemismo que se utilice, la utilización y racionalización de los recursos naturales, el crecimiento de las actividades económicas con sustento en el avance científico y tecnológico, la preparación del capital humano, la participación de los actores sociales en las dinámicas propias de cada país ocurren con una gran desventaja hacia las naciones contextualizadas como pobres.

Ante este panorama, definir la pobreza de las personas o de una sociedad, es una labor difícil. Los estudiosos del tema han tenido que llegar a concensar sus puntos de vista, aún que esto implique que la metodología usada quede sujeta a la duda y reservas del caso. A esto se agrega la interpretación que de la misma se hace a través de las concepciones teóricas en cuanto al manejo de conceptos que permitan elaborar un bagaje afín al tema de la pobreza.

⁵ Por acceso segmentado entendemos los privilegios que se consiguen por pertenecer a una agrupación eg. Un sindicato o agrupación de colonias que se les permiten no pagar algunos servicios públicos y que su nivel de ingreso no es el mas bajo en la escala de los salarios mínimos. El universalismo aparente sucede cuando se pretende beneficiar a toda la población con subsidios a servicios o productos cuando solo lo consumen la población de altos ingresos, por regresividad cuando los impuestos, por ejemplo el IVA, se aplica para toda la población.

En este sentido, abordamos el estudio de la pobreza con los siguientes conceptos ampliamente discutidos e inicio de las investigaciones sobre el tema de pobreza. Partimos de la identificación de “necesidad” y “preferencias o utilidad” del individuo frente la elección de los bienes a consumir. En primer lugar, en las necesidades, podemos identificar carencias de bienes fundamentales para la sobrevivencia humana, en segundo lugar, las preferencias por el consumo de acuerdo a la utilidad que nos genera, está determinada por la ideología contemporánea del libre mercado y el supuesto de la libre elección del consumidor. De este modo. “El desplazamiento de las necesidades por las preferencias permite justificar plenamente el dominio del mercado sobre la política” (Boltvinik, 2003: 410)⁶. La confrontación de los conceptos es el primer obstáculo a salvar; en este trabajo aceptamos que las necesidades no son cubiertas por las leyes del mercado, al que la preferencia por la ganancia es lo primordial y fundamento del esquema teórico-ideológico. Asimismo, Boltvinik señala que es necesario hacer una aclaración de lo que se entiende por necesidades e indica que éstas las podemos separar en:

- a. Necesidades por impulso o pulsión, que proviene de los deseos de los individuos, y que no necesariamente esos deseos tiene que ver con la salud física o mental o de bienestar (e.g. fumar);
- b. Las necesidades humanas que corresponden a metas y propósitos universales cuyo objetivo de vida publica es preservar la misma y mejorarla (alimentación, ropa, vivienda, etc.)⁷.

De esta manera, el objetivo primordial son las necesidades humanas a cubrir para el desarrollo de una sociedad con prospectiva. Boltvinik, indica como ineluctable que existan criterios que contribuyan de manera universal a la salud física y a la autonomía de los individuos, por lo que propone las siguientes características que deben poseer los

⁶ Lo que hace Boltvinik en este escrito es una reseña de La Teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gould.

⁷ Reforzando el concepto de necesidad frente a lo que se entiende por deseo, Boltvinik señala. “Se puede necesitar algo que uno no desea e incluso algo que uno no sabe que existe” En este sentido la política social encuentra su justificación en las acciones que realiza hacia los grupos sociales.

satisfactorios⁸, ya que se “Asocian las necesidades a la prevención del grave daño que se presentaría si no se satisfacen, este o no conciente de ello el individuo” (Ibíd.: 411)

1. comida nutritiva y agua limpia
2. vivienda protectora
3. medio de trabajo no dañino
4. medio ambiente no perjudicial
5. adecuada atención a la salud
6. seguridad en la niñez
7. relaciones primarias significativas
8. seguridad física
9. seguridad económica
10. educación apropiada
11. control natal y partos seguros.

La puntualización de lo deseable para el bienestar de la población y de los requerimientos que debe cubrir o garantizar el Estado son elementos de la justicia social (Rawls, 1979), en el sentido de un Estado que distribuya equitativamente la riqueza producto de conglomerado. Siempre en el entendido, de que la fortaleza radica en tener claro que la práctica del gobierno hacia los grupos subalternos como sujetos de participación en el diseño de las políticas sociales es incuestionable. Por lo tanto, “Además, la justicia distributiva está formada por varios elementos. Para empezar, es interesante conocer la concepción que se tiene de los sujetos que reciben los bienes y los servicios; por ejemplo... si se considera que los pobres son seres pasivos, ignorantes de sus necesidades, e incapaces de elegir aquello que más les conviene, se implementarán políticas paternalistas. Por el contrario, si se le considera agentes activos, se apoyaran aquellas políticas que les permitan formar sus propios planes de vida” (Dieterlen, 2003:14). Se propone la proactividad de los grupos pobres.

⁸ Es notorio que los investigadores sobre la pobreza, traten de señalar bienes que deben cubrir las necesidades de los grupos sociales ubicados en este rubro. Por ejemplo: “De los cinco bienes primarios propuestos por Rawl, las libertades básicas, la libertad de movimiento y de ocupación, los poderes y prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad, el ingreso y el bienestar, las bases sociales y el respeto a uno mismo. Nos remiten al análisis de la pobreza” (Dieterlen, op. Cit. P.25)

La existencia de grupos sociales que su nivel de consumo de bienes no les permite alcanzar el pleno desarrollo de sus capacidades físicas e intelectuales, y que van quedando a la zaga de los beneficios de progreso social nos dan la pauta para retomar lo siguiente: “Podemos llegar a una definición de pobreza partiendo de la establecida por la Comisión de las Comunidades Europeas en el “Reporte de las acciones específicas comunitarias sobre los programas para combatir la pobreza”. La definición es la siguiente: “Pobres son aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que los obligan a estar excluidos de una forma de vida mínima aceptable en los Estados en que viven”. (Ibid.: 27).

Por su parte, El Banco Mundial (2004,1) indica: “la falta de ingresos es solo una medida del bienestar de los grupos en desventaja. La pobreza tiene muchas dimensiones: condiciones educativas y de salud inadecuadas, falta de acceso a los servicios básicos, vulnerabilidad, baja autoestima⁹ y exclusión social (...) entre los factores estructurales se encuentran patrones de propiedad de activos, geografía e influencias institucionales formales e informales que proceden de fuentes políticas, sociales y culturales. Entre las influencias externas de corto plazo están los efectos del contexto económico internacional sobre economía, los patrones de precios y las oportunidades de empleo¹⁰, así como las afectaciones relacionadas con el clima”.

El mosaico social que se presenta en el análisis de los estratos determinados por los ingresos, o por la dotación de patrimonio que no es valorada por el mercado, y que no son suficientes para generar un nivel de vida en el que se cubran las carencias básicas (alimentación, salud, educación, vivienda digna, etc.), o que se cubran de manera desigual, a conducido a señalar la clasificación de los pobres en pobreza moderada y pobreza extrema, indicando que esta división se hace al interno de un país.

⁹ Aunque no es propósito del presente trabajo los conflictos psicológicos que genera la pobreza en los individuos, ésta esta presente en la literatura, e.g. “Si bien me parece que ser pobre significa no tener determinados recursos económicos, muchas veces también significa carecer de lo que varios autores han denominado la autoestima o el respeto propio” (Dieterlen, op. cit . P. 15)

¹⁰Reforzando este aspecto: “Green (...) detectó grandes fallas en los contratos que propiciaban que los trabajadores hambrientos aceptaran acuerdos desventajosos con los propietarios explotadores” (Dieterlen, Ibid. p. 21).

De esta manera, Vélez rescata la siguiente clasificación: “Volviendo a Rawls, con el objeto de saber quienes son los individuos menos favorecidos es necesario distinguir entre la pobreza moderada y la extrema, ya que los individuos ubicados en esta última categoría son los que deben ser beneficiados por los principios de justicia. Así, ‘Los pobres extremos son las personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual incide en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades intelectuales como la educación. Además, la condición de pobreza extrema prácticamente impide cualquier movilidad social; los pobres extremos nacen y mueren por lo general en la misma situación’. Por otra parte, los pobres moderados son los que, debido al grado de desarrollo de un país en un momento dado, no cubren lo que se considera como necesidades básicas. Se diferencian de los pobres extremos en que si tienen la capacidad, pero no las oportunidades de participar en actividades económicas e intelectuales (...) Los habitantes en extrema pobreza requieren medidas inmediatas para salir de la marginación y para reducir su debilidad y su vulnerabilidad al medio” (Vélez, 1994: 9).

Ahora bien, según Santiago Levy (*citado por Dieterlen. Ibid: 29,*) la situación de las personas que se encuentran en un estado de pobreza extrema se distingue por siete características:

- 1) Los hogares de las personas extremadamente pobres tienen una tasa más alta de fecundidad y un número mayor de hijos.
- 2) Las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema no pueden responder a una baja transitoria de salarios. No les es posible trabajar más de lo hacen y, por lo tanto, no pueden compensar los tiempos de depresión económica.
- 3) Las familias que se encuentran en una situación de pobreza extrema tienen, en cada una de las edades, una tasa más alta de participación en la vida económica. Los hijos de las familias extremadamente pobres participan

desde temprana edad en las actividades económicas. Por esta razón, el costo de la educación es demasiado alto.

- 4) Los extremadamente pobres tienen menos capacidad de enfrentar los riesgos, ya que tienen que enfrentar amenazas nutricionales inducidas por la caída del ingreso. Si tienen poco acceso al crédito y pocos activos comercializables, las reducciones en el ingreso se traducen de inmediato en consumo menor.
- 5) La dieta de las personas extremadamente pobres cambia según la elasticidad del precio y del ingreso de la demanda de alimentos.
- 6) El nivel nutricional tiene, en los hogares extremadamente pobres, un efecto directo en la productividad, tanto en el caso de los adultos como en el de los niños.
- 7) Finalmente, la importancia de la desigualdad dentro de las familias es mayor en los hogares que se encuentran en una situación de pobreza extrema, ya que ésta determina cómo los recursos adicionales para la familia como un todo se traducen en recursos para cada uno de sus miembros.

De esta manera, la utilización de estadísticas oficiales para la aceptación de los grupos en pobreza extrema se debe partir de procedimientos claros. La situación de la pobreza extrema se detecta por varios indicadores, como la composición del hogar por el sexo y la edad, la presencia de analfabetismo, la actividad económica y el ingreso de las familias, la presencia de minusválidos, el acceso a los servicios básicos, a los bienes y a la propiedad de tierra y animales. En cuanto a los ingresos, se considera que una familia se encuentra en situación de pobreza si su ingreso per cápita es insuficiente para adquirir la Canasta

Alimentaria Normativa¹¹. Otra manera de medir el grado de pobreza extrema es en función de la desnutrición

En lo referente a la comparación de la pobreza entre países se utiliza la clasificación entre pobreza relativa y absoluta, en esta interpretación se hace énfasis en las formas de consumo determinadas por condiciones histórico-culturales, detectada desde los organismos internacionales, indicando que: Por su parte, Robert MacNamara, cuando fue presidente del Banco Mundial, destacó la importancia de distinguir entre la pobreza absoluta y la relativa. La última se refiere a la que existe en las naciones industrializadas, lo que significa que algunos ciudadanos son pobres en comparación con sus vecinos. Las personas que viven en un estado de pobreza relativa en Australia pueden estar mejor que los pensionados en Gran Bretaña, y estos no son pobres si los comparamos con los que existen en Malí o Etiopía. La pobreza absoluta, por otro lado, es pobreza según cualquier estándar. En palabras de MacNamara: La pobreza en un nivel absoluto (...) es una vida en los niveles ínfimos de la existencia. Los pobres absolutos son seres humanos con graves carencias, que luchan por sobrevivir en un ambiente de circunstancias miserables y degradantes casi más allá de lo que puede concebir el mas sofisticado poder de la imaginación. Comparados con aquellos afortunados que viven en los países desarrollados, los que viven en los países pobres tienen una tasa de mortalidad ocho veces mayor, una expectativa de vida un tercio más baja, una tasa de analfabetismo sesenta por ciento mayor. Uno de cada dos miembros de la población se encuentra por debajo de los niveles nutricionales aceptables, y millones de niños pequeños consumen menos proteínas de las que se necesitan para un desarrollo óptimo del cerebro (Véase. Dieterlen: op. Cit. :31-32).

Ahondando sobre la pobreza relativa: “Aquellos que se encuentran debajo de la línea de pobreza en Estados Unidos ganan cincuenta veces más que el promedio de ingresos de alguien en la india. A final de cuentas, de esto es de lo que trata la pobreza relativa. Aparentemente, cuanto más ganan las personas, más creen que existe la pobreza;

¹¹ La Canasta Alimentaria Normativa, se estableció en 1982 en México para medir la pobreza. Estimaba el consumo de 34 productos alimenticios que combinados satisficieran el consumo mínimo diarios de calorías y proteínas por adulto. En 1992 se realiza otra elaborada por INEGI-CEPAL, también sustentada en que la canasta permita cubrir las necesidades elementales de la población. Véase: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. SEDESOL. Documentos de investigación num. 1. Julio 2002. pp. 37-39.

presumiblemente porque están satisfechas con el hecho de que no son ellas las que son pobres” (Ibíd. p.32).

Por consiguiente, la pobreza relativa se define en relación con otras situaciones y contextos sociales con los cuales es confrontada y diferenciada, como también lo son sus grados y heterogeneidad, y el análisis remite a privaciones mayores o menores, derivadas de la comparación. En tanto, la pobreza absoluta alude a estados de carencia en los que se pasan por alto necesidades que todos, por compartir, la calidad de seres humanos, tienen el derecho de satisfacer, razón por la cual no pueden ser relativizadas (Mendoza:2001).

De esta manera, las desventajas deben involucrar tres dimensiones según Ziccardi (citado por Lozada, 2002: 56-58), en privación, exclusión y desigualdad económica, social y espacial. Entendiendo por cada una de ellas:

- 1) Privación: asociada a las condiciones de empleo que colocan a los trabajadores y a sus familias en una situación de precariedad. Medido a través del ingreso global en relación con lo necesario para acceder a un conjunto de bienes básicos.
- 2) Exclusión: se refiere a las dificultades de acceder a los bienes básicos (alimentación, salud y educación) lo cual coloca al trabajador y a su familia en una situación de exclusión social directa, como a un conjunto de mecanismos que son considerados factores de riesgo social que agravan la situación de pobreza y/o impiden su superación, tales como: discriminación étnica y de género, los obstáculos para acceder al crédito, a la justicia, a la vivienda y los servicios básicos, a las instancias de decisión gubernamental y política.
- 3) Desigualdad económica, social y espacial: existentes entre el campo y la ciudad, entre regiones ricas y regiones pobres, en las condiciones en las que viven algunos sectores de la población y la constante miseria de las mayorías, desigualdad en el empleo y los bienes y servicios, producto de las condiciones desventajosas en las que se integran los indígenas, las mujeres, los jóvenes que no acceden a niveles adecuados de educación y capacitación.

1.4 Los programas sociales y el combate a la pobreza.

Ante lo señalado en los párrafos anteriores, compartimos que la noción de pobreza absoluta es indispensable para plantear los programas políticos, especialmente en los países que enfrentan, de una manera severa, insatisfacción de necesidades básicas, independientemente de las diferencias culturales o sociales. A continuación veremos que la pobreza absoluta se encuentra íntimamente relacionada con dos factores que la colocan en un círculo vicioso: la desnutrición y el aumento de la tasa de nacimientos.

En esta interpretación, se continuó apuntalando la propuesta de elaboración de programas sociales que fueran más allá de la transferencia monetaria hacia estos grupos clasificados como pobres “(...) es importante tener en cuenta que la relación entre desnutrición e ingreso no siempre es directa. Un aumento en el ingreso no necesariamente implica una disminución de la desnutrición. Por esta razón es necesario que la desnutrición sea atacada directamente mediante complementos alimenticios.” (Dieterlen, op. cit: 34)

Con el argumento sustentado en que el fenómeno de la desnutrición puede causar dos efectos. El primero se refiere al valor que una buena alimentación tiene en sí misma; una nutrición buena es deseable porque proporciona salud física, mental y mayor resistencia a la enfermedad. La alimentación también está conectada con la utilidad que proporciona, principalmente en un sentido funcional; la alimentación eleva la capacidad de trabajo y, por lo tanto, la posibilidad de obtener ingresos. El segundo efecto tiene que ver con las preferencias que manifiestan los individuos por ciertos alimentos, ya sea porque tienen un buen sabor, porque se comercializan de manera efectiva o porque, aparentemente, su consumo refleja un incremento de prestigio social y económico. Así es necesario atacar el problema de la causa de la desnutrición desde los efectos mencionados.

Capitalizando los aspectos mencionados, la pobreza se refiere a la insuficiencia de ingresos (flujos en dinero o en bienes) y de riqueza en el sentido de disponibilidad de activos, la debilidad física se vincula con la falta de fuerza, desnutrición, salud deficiente, incapacidad física y una alta tasa de dependencia del grupo de pertenencia. El aislamiento se considera la lejanía física, la carencia de educación, la ignorancia y la falta de acceso a servicios e

información. Vulnerabilidad se relaciona con tensión interna y externa y el peligro de volverse más pobre y carente de todo, mientras que en ello subsiste la falta de poder, entendido como la incapacidad y debilidad para enfrentar las arbitrariedades y exigencias de los poderosos u empleadores.

Por lo anteriormente descrito, la interpretación de la pobreza es en si vasta y compleja, sin embargo, reconocerla como una situación lacerante de las sociedades contemporáneas representa un avance actual, pues soslayarla implicaría un deterioro de las condiciones de vida que a futuro provocarían el deterioro profundo del tejido social y sociedades cada vez más tendientes a la inestabilidad y descontento general. Esto probablemente generaría un clima de violencia y más atraso tanto en lo económico como en lo político. Es en este sentido, que se impulsa y se propone junto con gobiernos locales que se atienda dentro de los márgenes que permita la política económica neoliberal hoy en boga sin menoscabo del mercado¹².

De esta manera, señalando programas como Oportunidades en México, El Programa para la Erradicación de Trabajo Infantil en Brasil, La Red de Protección Social en Nicaragua y El Programa Familias en Acción en Colombia¹³, mencionando algunos programas en América Latina, con el reconocimiento y apoyo del Banco Mundial, se ha generado que los países deben hacerle frente en los siguientes aspectos:

- A) un programa de apoyo a las familias pobres, que les facilite alcanzar niveles adecuados de alimentación salud y educación y permita así romper el círculo viciosos de la pobreza extrema.

- B) Una política de empleo encaminada a mejorar las oportunidades de ingreso de ingreso de las familias en pobreza extrema, que a su vez debe considerar: a) un

¹² La política social neoliberal ha establecido cuatro estrategias concretas para su implementación y son: i) recorte del gasto social, ii) privatización, iii) focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y descentralización, y iv) la acumulación y mercantilización del bienestar social. (Laurell, 1993)

¹³ Para una descripción detallada de estos programas véase: Villatoro, Pablo, Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias. CEPAL. Santiago de Chile, Mayo 2004.

conjunto de reformas en materia laboral y de seguridad social, que elimine trabas al crecimiento del empleo en el sector formal de la economía y permita un acceso fluido al mismo para todos los trabajadores aun los poco calificados, y b) un programa de empleos temporales que permita ocupar a los trabajadores más pobres en las zonas rurales, en la construcción de activos permanentes, beneficio de la micro región.

C) Un decidido impulso a la inversión de infraestructura social en los municipios con mayores y más agudos problemas de pobreza. (Levy: 369).

Con lo que se pretende disminuir el número de pobres en el mundo¹⁴.

1.4.1 La focalización de la pobreza.

Identificar a los grupos humanos en condiciones socioeconómicas desfavorables con respecto al resto de la población permite eficientar los recursos destinados para combatir la pobreza. Estos sectores sociales vulnerables por condiciones geográficas, climatológicas, nutritivas, educativas, de vivienda, de ciclos económicos adversos frente a los que quedar inermes, de falta de capacitación para incorporarse a un mercado laboral cambiante son los retos de los gobiernos. En este sentido, la focalización de estos grupos permite elaborar políticas específicas para hacerlos destinatarios directos. Disminuir la burocratización, evitar la duplicidad, orientarlos hacia hábitos de consumo propicios para el desarrollo físico y mental saludables, así como hacerlos parte en la toma de decisiones, son los cometidos sugeridos.

Se plantean dos argumentos para el desarrollo de la política focal de la pobreza: el de las crisis económicas y el de la focalización permanente. En el primer argumento, se señala la limitación de los recursos, pues durante una crisis económica se agudiza la escasez como consecuencia de la contracción del gasto público en general y del gasto social en particular.

¹⁴ Mendoza hace un acucioso estudio sobre Amartya Sen en el aspectos de las capacidades humanas y concluye lo siguiente: "Las siguientes capacidades son consideradas como básicas y necesarias: i) la capacidad de permanecer vivo/gozar de vida larga, ii) capacidad de asegurar la reproducción intergeneracional, iii) la capacidad de una vida saludable, iv) capacidad de interacción social, v) capacidad de tener conocimiento y libertad de expresión y pensamiento. Para esto se requieren ingresos públicos y privados, bienes y servicios públicos, de activos físicos y de capital"(op. Cit. P. 72)

Esto conduce al incremento de las necesidades insatisfechas en la población y en especial de los grupos en pobreza extrema. La focalización permitiría la ayuda inmediata y la canalización de recursos para contribuir a la estabilidad social en estas regiones. En el segundo argumento, se justifica la focalización permanente, pues permite mejorar el diseño de programas. Cuánto más precisa sea la identificación de las carencias por satisfacer y a sus destinatarios, es más fácil diseñar medidas diferenciadas y específicas. Asimismo, aumenta la eficacia del programa y éste no se reduce a épocas de crisis, pues en caso de ocurrir, sólo se tendrían que hacer ajustes en base a criterios que permitan alcanzar los objetivos prioritarios en la reducción de la pobreza (Rojas, 2001).

Ambos criterios aluden a la cuestión temporal y a la prevención de los ciclos económicos. Sin embargo, con la focalización de la pobreza se pretende la identificación de los pobres, en el ámbito regional, por nivel de ingresos, por carencias alimenticias y necesidades de salud. Pragmáticamente, se indican como objetivos principales de la focalización los siguientes puntos (Contreras, 2000: 498):

- 1) Atender con precisión la satisfacción de necesidades de personas excluidas cuantitativa y cualitativamente de satisfactores mínimos o esenciales, por razones culturales, socioeconómicas y de costos de transacción (transporte, tiempo). Este objetivo se refiere a las carencias por satisfacer.
- 2) Identificar con precisión a los beneficiarios potenciales. Este objetivo se refiere a la población-objetivo más vulnerable.
- 3) Diseñar programas para asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado. Mediante transferencias monetarias o la entrega de bienes o servicios.

La identificación de los actores participantes y su relación con los medios organizacionales permite establecer vínculos a través de normas y reglas de operación de los programas. De esta manera, el grupo-objetivo establece una relación con la lógica interna del programa, sus objetivos y de ello el aprendizaje de las reglas del juego (Cardozo, 2003). De esta

manera la gestión pública valida el sistema social e ideológico que le da sustento a las políticas públicas.

1.5 El concepto de evaluación.

Ahora bien, el diseño de las políticas públicas tiene como marco la escasez de recursos que son limitados en toda sociedad. De esta manera, la selección y racionalización de los mismos, conduce a plantearse la evaluación de las actividades realizadas en el ejercicio del gasto público. Pero la evaluación no unilateral desde las instituciones sino en la socialización y dominio público de la utilidad de las mismas. Es común que los actores sociales institucionales involucrados en la organización de las políticas sociales sean reacios a dar a conocer si se cumplieron objetivos establecidos en base a una evaluación continua. Por lo que regular las apreciaciones se hacen de manera particular y poco precisa en la información.¹⁵

Por lo tanto, si las demandas sociales tienden a ser múltiples y continuas, los recursos destinados para estos fines también deben crecer en el tiempo. Ante la imposibilidad de los gobiernos por cubrir éstas exigencias de presupuestos extraordinarios, le obligan a explorar otros caminos, en los que instituciones privadas participen coadyuvando en el gasto social¹⁶. Estos aportantes privados contribuyen en las exigencias eficientización y racionalización del gasto público, como una parte de los actores sociales que inciden en el desarrollo del país. Ahora bien, la participación privada, como sector social presiona para el desarrollo de la transparencia en el gasto público. Pero, hacemos énfasis: "...en la política social están presentes aquellos actos o decisiones identificadas como acciones del Estado; para satisfacer un rango de necesidades que el mercado no satisface o no puede satisfacer para sectores numéricamente importantes de la población" (Ibid: 461).

¹⁵ Ernesto, Cohen (1992), señala: "En América Latina, la evaluación de los programas sociales es infrecuente, por no decir excepcional y, en general los actores sociales involucrados suelen ser reacios a evaluar lo que realizaron". P.13

¹⁶ La participación de fundaciones privadas en educación, salud y alimentación. En el caso de México programas como UNETE, cuya participación en el sector educativo se establece a partir de un registro de escuelas con serios problemas de infraestructura, contribuyendo con la construcción de aulas o áreas de informática.

De esta manera, la participación social en la rendición de cuentas, transparencia de procesos, asignación de los recursos deben conducir a que: “el aumento de la racionalidad puede ayudar entonces a que lleguen más recursos, y además multiplicar el rendimiento de los que están disponibles. Ello solo será posible midiendo la eficiencia en su utilización y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos y, consecuentemente, la equidad” (Cohen, 2003: 17)¹⁷.

El concepto de evaluación tiene diferentes aristas, según el área en la que se aplique, existen interpretaciones economicistas, sociológicas, educativas, etc. De esta manera, J. Galtun, citado por Musto (1975: 38), indica después de un estudio minucioso, que existen más de trescientas definiciones distintas para la evaluación, lo hace que sea un término moldeable, versátil y en ocasiones de poca comprensión.¹⁸ Estableciendo los siguientes rasgos esenciales:

- a) Toda evaluación es un proceso, un conjunto de fases o de acciones planificadas (recolección de datos, valoración, análisis, etc.), que tiene como fin el análisis de un programa social. Abocándose al estudio de las etapas internas del programa, de su ejecución y sus resultados. Este análisis sirve de base para determinar la eficiencia y eficacia del mismo.

- b) Encontramos que otros conceptos indican que las evaluaciones aparte de analizar los procedimientos y los resultados del programa también se deben dedicar al estudio del impacto que produce sobre la población asistida. Este “impacto” es concebido como la relación entre el grado de satisfacción del usuario más la reacción del mismo ante el programa. El análisis de impacto sirve como modo alternativo de estimar el desempeño del programa.

¹⁷ La racionalidad entendida desde el punto de vista de la maximización de los beneficios al menor costo económico posible.

¹⁸ A manera de ratificación Vera (www.monografias.com) en su artículo enumera 10 definiciones de evaluación y luego establece el común denominador para llegar a una acepción básica.

c) La evaluación puede ser concebida como un elemento que fomente tanto lo político como lo concerniente a la planificación dentro de la gestión social pública. En lo concerniente a lo político, la evaluación puede proveer información válida para optimizar la toma de decisión de la gerencia social sobre la continuidad, expansión, reducción y certificación del programa social. Desde el punto de vista de la planificación, la evaluación será un mecanismo ideal para la constatación del logro de las diferentes metas y objetivos previamente planificados y para medir las deficiencias, oportunidades de las fortalezas y amenazas que la institución tiene en el diseño y ejecución del programa social.

d) Por último, la evaluación es vista por como un proceso de análisis destinado a producir información válida sobre el desempeño general de un programa donde esta información servirá de base para: i) aclarar los valores de la selección de los objetivos y metas del programa; ii) estructurar mejor las soluciones a los problemas que encuentra en programa en su ejecución; iii) rectificar las acciones que conducen al logro de los fines del programa.

Bajo estos puntos la evaluación no debe considerarse como un proceso lineal, aunque es componente de un proceso cíclico al configurarse la propia política. Así que la evaluación constante remite a la revisión de los resultados esperados y a considerar su rendimiento.

De hecho, existen criterios múltiples para llevara a cabo una evaluación, utilizando la técnica mas adecuada para cada criterio. De los que podemos señalar (guerrero, 1995:60):

- i) El criterio de eficiencia, o sea la capacidad de transformar los recursos iniciales en resultados finales de manera poco onerosa (logro de objetivos al menor costo posible);
- ii) El criterio de eficacia, es decir la capacidad de concretas o reales las metas programadas (logro de objetivos tangibles);
- iii) El criterio de igualdad, que implica el mismo trato a todos los sectores sociales, aunque estos se encuentren en situación desigual;

- iv) El criterio de equidad, que se preocupa en particular por las situaciones de desigualdad social (en cuanto al acceso de servicios sociales, por ejemplo) y,
- v) el criterio de pertinencia o adecuación, que se refiere a la capacidad de responder satisfactoriamente a las necesidades o demandas sociales.¹⁹

Para realizar una evaluación, se indican los siguientes conceptos como básicos en la realización de una evaluación (Ibid: 51- 52),

- i. Objetivos generales de la política. Se refieren a las metas, fines, circunstancias o situaciones que se buscan, ya sea porque se consideren deseables por si mismos o porque resulten prácticos. La evaluación puede ser dependiente de las metas del programa gubernamental cuando estudian si éstas en efecto se cumplieron, o bien relativamente independientes de los objetivos oficiales cuando estudian resultados desde una óptica externa y con criterios autónomos.
- ii. Los criterios. Son las “reglas para conocer la verdad”; referencias o escalas que sirven para graduar, interpretar y calificar la realidad. Se operacionalizan a través de métodos de análisis, observación, registro y medición particulares.
- iii. Técnicas o métodos de evaluación. Estas se derivan de los criterios y por lo regular en forma coherente.
- iv. Valores. El objeto de la evaluación es proporcionar una graduación (o puntuación), interpretan o califican a la política pública. Pueden medirse los méritos y calcularse los desaciertos de u programa de actuación gubernamental. El valor puede remitir a la importancia, la calidad, la sustancia, la cantidad, la estimación, la utilidad, la justicia, la eficacia, etc. de la política pública.
- v. Normas. Son preceptos de conducta que gobiernan y dirigen el comportamiento al asegurar la regulación de la vida de los individuos y los grupos dentro de la sociedad.

Asimismo, para los enfoques generales de la evaluación. Tenemos los siguientes:

¹⁹ cabe señalar que en estos criterios, los de eficacia y eficiencia son pragmáticos, mientras que los de igualdad y equidad son consideraciones de tipo moral.

- 1) El enfoque descriptivo. Elabora una lista precisa y exhaustiva de los efectos de la acción pública. Su propósito es registrar los cambios generados por la política pública antes y después de la aplicación del programa. Los enfoques descriptivos se dedican al estudio del entorno social que la política pública buscó modificar, y se pretenden neutrales: registran cada cambio pero no miden el cambio de variación, ni juzgan su ocasional efectividad (ni condenan su eventual inoperancia). Las técnicas que utiliza son: elaboración de muestreos, investigación por encuestas y circulación de cuestionarios, análisis estadísticos, observación participante o directa, análisis de contenido (informes gubernamentales), construcción de escalas o de modelos matemáticos, etc.

- 2) El enfoque clínico. Busca explicar los efectos, parte de los objetivos declarados de la política pública y, al observar los resultados obtenidos, intenta explicar porqué algunos de los objetivos no se lograron y porqué algunas consecuencias resultaron inesperadas. Los criterios de evaluación son endógenos, definidos a partir de las metas propuestas por los diseñadores de la política en cuestión. A diferencia del enfoque descriptivo si establece su análisis deliberadamente a partir de lo que se buscaba modificar con la política, por lo que hace énfasis en los criterios iniciales de la misma. El enfoque clínico es una evaluación ex post y se centra en sus efectos. Este enfoque no pretende ser crítico, pues desde un principio hace suyos los objetivos de la política pública en cuestión. Aplica las siguientes técnicas. i) la encuesta estadística que establece pruebas sobre sectores representativos del grupo social afectado; ii) la evaluación antes y después de la aplicación de la política. Se le denomina evaluación sumaria y consiste en un análisis de las consecuencias generales de la política en cuestión, ya que pone énfasis en los efectos finales.

- 3) El enfoque normativo. Busca evitar la visión acrítica del enfoque anterior: el evaluador no fundamenta sus criterios en los objetivos propios de la política pública a evaluar sino que “sustituye esos criterios por otros que escoge él mismo y que le servirán de referencia para medirlos resultados observables de la política”. El hecho que la evaluación se efectuó con criterios valorativos propios, puede deberse a tres

razones: 1) que los objetivos del programa no hayan podido ser definidos de manera clara y precisa, lo cual obliga al evaluador a plantear sus propios criterios; 2) que el evaluador no comparta los criterios de los objetivos de la política en cuestión, o que tenga unos criterios adicionales y primordiales, sustentados en consideraciones de tipo presupuestal, por ejemplo, y 3) que exista un marco legal regulador de la actuación gubernamental y, para su evaluación, normas de conducta restrictivas para los funcionarios públicos o limitaciones presupuestales, lo cual define claramente los criterios de deben adoptarse para la evaluación. Los criterios son exógenos.

4) El enfoque experimental. Parte del supuesto de que es posible descubrir relaciones estables de causalidad entre una política pública y sus efectos sociales si funciona la política, se puede extender a otras áreas: esto es, el enfoque considera que es posible postular la existencia de conexiones que pueden ser explicadas lógicamente entre las causas —o las variables independientes, que son las medidas específicas del programa gubernamental— y las consecuencias—o variables dependientes, que son los efectos calculables en el sector social o entorno físico donde se desarrolla ese programa—. La evaluación experimental, como una ciencia que establece los criterios de su experiencia, propone llevar a cabo ensayos y experimentos de políticas que muestren, en un sector reducido y controlable, en un lugar delimitado y un lapso preestablecido, los efectos reales, para así probar todas las soluciones y alternativas para escoger después la más conveniente (de acuerdo con los objetivos y valores de la autoridad responsable).²⁰

5) El enfoque pluralista. Parte de una concepción del mundo diferente de la que sustenta el enfoque experimental, todo lo verificable con experiencias es verdadero (posee una verdad intrínseca): el investigador o evaluador parte de una teoría general y predice consecuencias factibles (sus hipótesis). Para el enfoque pluralista, la realidad no puede reducirse ni aislarse, y la evaluación debe hacerse en el contexto de lo que se observa. El analista debe situarse en el interior del sistema que

²⁰ E.g. a una política social distributiva determinada corresponderá una caída previsible del número de individuos que viven por debajo de la línea de pobreza, pero el fin es generalizar la política que la evaluación experimental exhibió como la más adecuada.

evalúa y asumirse como participante. No hay una sola verdad sino varias verdades que coexisten. La evaluación pluralista adopta los puntos de vista de varias categorías de sujetos, grupos o personas interesadas por el programa de la autoridad. Considera las diferentes teorías de acción y busca comprender los problemas prácticos que cada uno se plantea a partir de la comprensión de sus actos.²¹ Se proponen seis pasos para llevar a cabo la evaluación pluralista. 1) se forma una comisión de trabajo que integre a todos los participantes interesados en la política pública en cuestión. 2) la comisión tiene como tarea encuadrar lo que está en juego en la evaluación (¿a los intereses de quién sirve?); definen después su utilidad de acuerdo con esas prioridades y precisa sus objetivos (es decir, descubre su posible utilidad a partir de las preguntas iniciales y determina si vale la pena hacerla). 3) se define después con claridad el carácter de la evaluación, aquí, se identifican el sistema de referencia y los criterios de evaluación, y se establecen los valores involucrados en la medición. 4) se escoge en seguida la metodología, de acuerdo con una guía de diferentes modelos o paradigmas. 5) se pasa en seguida a la instrumentación de la evaluación a partir de puntos de vista numerosos y complejos, decantar y clarificar. Los resultados deben ser creíbles. 6) finalmente, la comisión pasa al análisis de resultados (todos los actores participan) y decide sobre la utilización que se les dará y sobre los medios a través de los cuales les dará difusión.

En términos precisos: la evaluación es una actividad que tiene por objeto maximizarla eficiencia y la eficacia de las políticas, programas o cualquier acción diseñada y/o implementada tanto por el gobierno como por cualesquier otra organización, para ello, lograr la obtención de sus fines particulares y el uso apropiado de los recursos obtenidos.

²¹ Según Monnier: "el evaluador interpreta y revela las verdaderas tramas sociales (los intereses que están en juego); al mismo tiempo, compromete a los protagonistas en un procedimiento colectivo para entender mejor los procesos sociales. El evaluador es a la vez un metodólogo y un mediador cuyo papel es integrar y comprender la naturaleza del conjunto de las relaciones y de los intereses en juego para ayudar a especificarlos y clarificarlos. Al cumplir con ese papel, el evaluador pluralista se convierte en un conciliador, un actor social activo que armoniza a los diferentes grupos y partidos involucrados, y descubre puntos de acuerdos y consensos entre los participantes. Citado por Guerrero, op. Cit. P. 69.

1.5.1 La evaluación del impacto de los programas sociales.

Las políticas sociales son sujetas a evaluarse, en el entendido, de la obligatoriedad de rendir cuentas en la utilización de los recursos. La evaluación de impacto mide los cambios generados por la implementación de la misma en los niveles de bienestar de la población y, que le son atribuidos al programa. La especificidad de los objetivos arroja información que permiten mejorar su eficiencia y eficacia. La información estadística es la base de la medición de los impactos. Para el aplicador de políticas, la toma de decisiones en lo referente a la ampliación, modificación, o reasignación de recursos dentro de un programa, estará sustentado en los indicadores estadísticos. En este sentido, se proponen las siguientes preguntas a considerar en una evaluación de impacto (Sandoval, 2003: 7). ¿Logra el programa las metas propuestas? ¿Son los cambios producidos un resultado directo del programa, o son resultado de otros factores que ocurrieron simultáneamente? ¿Cambia el impacto del programa dependiendo del grupo al que está tratando de beneficiar (hombres, mujeres, pueblos indígenas), o de la región, o a través del tiempo? ¿Tuvo el programa efectos inesperados, ya sean positivos y negativos? ¿Qué tan eficiente es el programa en comparación con intervenciones alternativas? ¿Justifica el valor del programa su costo? De esta manera, la evaluación de los impactos que pueda generar un programa social, sirven de referencia para señalar las eficiencias y los defectos del programa.

1.6 consideraciones finales del capítulo I.

En conclusión, en este capítulo iniciamos con la política pública por ser producto de las decisiones del Estado frente a los problemas públicos en general, en la que se incluyen todos los aspectos y temas que atañen no solo a la sociedad sino al país como nación y a sus instituciones (seguridad nacional, relaciones exteriores, etc.). Asimismo, se indicó la contemporaneidad de las políticas públicas en cuanto a proceso, agendamiento, formulación y diseño, implementación, evaluación y operacionalidad con un sentido de la administración pública sustentada en procedimientos científicos ante la escasez de los recursos y la necesidad de optimizarlos. De esta manera, la rendición de cuentas que es exigida por los gobernados conforme se avanza en los procesos democráticos, conlleva la corresponsabilidad de los actores sociales. La amplitud de las acciones del Estado hacia las necesidades de la población ha conducido a utilizar los términos política pública y política

social como sinónimos, lo cual no es así. Las políticas sociales son más específicas a partir de las demandas insatisfechas de los grupos sociales, ubicadas principalmente en educación, alimentación, salud, vivienda, servicios públicos, etcétera. El sustento de la política social consiste en el deseo de asegurar a todos los miembros de una sociedad niveles mínimos de bienestar o proporcionar medios para acceder a esos mínimos.

En este sentido, los estudios sobre la pobreza nos presentan la severidad de los daños causados física, mental y psicológicamente frente la carencia de alimentación, salud y educación propias al desarrollo de los individuos, y que se traducen en una sociedad disminuida en sus capacidades productivas para insertarse en el desarrollo económico-social contemporáneo. Hecho estudiado e indicado por organismos internacionales, y al mismo tiempo, sugerido como parte esencial de la agenda a desarrollar en políticas sociales. En lo referente a la evaluación de las políticas sociales, éstas deben ser esenciales en la elaboración de políticas públicas. Con su propia metodología en procedimientos. En tanto, la evaluación se ejecute por organismos de la sociedad civil la rendición de cuentas tiende a ser validada y/o puesta en tela de juicio. Mecanismo que fomenta la participación política del conglomerado social.

En el presente trabajo, realizamos la definición de los términos necesarios para acercarnos al entendimiento del problema social: la pobreza. Elementos que retomaremos para estudiar y evaluar el Programa Oportunidades en el sur de Yucatán, México, Puesto en marcha por el actual presidente, Vicente Fox en 2002, consideramos que los enfoques para abordar la evaluación se traslapan entre ellos y que elegir uno (descriptivo, clínico, normativo, experimental, o pluralista), nos limitaría en el análisis. Sin embargo, utilizamos las técnicas del enfoque descriptivo que predomina al aplicar entrevistas a los destinatarios del Programa le damos cabida a las opiniones diversas de los actores sociales, la evaluación de impacto en la zona a través de indicadores institucionales complementados o refutados con el trabajo de campo. Bajo la apreciación de la multidisciplinariedad de los estudios sociales, anotamos lo que consideramos el basamento (técnicas del enfoque descriptivo y evaluación de impacto) pero sin que sirvan de camisa de fuerza y en menoscabo del desarrollo de la investigación, la cual realizó con interpretación cualitativa y cuantitativa.

CAPITULO II LAS POLITICAS SOCIALES EN MEXICO.

Las políticas sociales en México han transitado en un continuo vaivén. Las crisis económicas en las últimas tres décadas del siglo XX ahondaron la brecha de ingresos entre ricos y pobres. La inestabilidad económica llevaba intrínsecamente el riesgo de un estallido social en el que los grupos sociales marginados del crecimiento económico se manifestaran por medios no previstos en la competencia democrática, lo cual sucedió con el levantamiento armado zapatista en las zonas indígenas más pobres del país en Chiapas el 1 de enero de 1994. Año que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, y en voz del gobernante en turno el país ingresaba en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Lo cual plasmaba la interpretación que de México hiciera Guillermo Bonfil Batalla sobre “El México profundo”. Por un lado, el México imaginario, país de la cornucopia, de la riqueza y bienestar, que los políticos quieren ver desde su vasta imaginación. Por el otro, el México profundo que no se quiere ver desde las esferas del poder, el de pobreza y miseria.

En este capítulo, Abordamos las políticas sociales que se han impulsado en México para disminuir la pobreza. Hacemos una retrospectiva, para indicar los primeros programas de fines del siglo XX, realizados a la sombra del poder político coercitivo y corporativo que ha caracterizado a la tradicional política mexicana, bajo esta urdimbre se impulsó El Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994). Posteriormente, habiendo transcurrida la crisis de 1994-1995, se impulsó el Programa de Educación; Salud y Alimentación, (PROGRESA) con instrumentos más acordes a los elementos que conforman una política social libre de los intereses políticos que desvirtúan cualquier intento de programas con fines científicos. Progresas es el sustento, su continuidad es la actual política social denominada Oportunidades. Programa que representa el eje del presente apartado.

2.1 Antecedentes

En México la política social ha encontrado sustento en la Carta Magna. Históricamente los gobiernos posrevolucionarios indicaron que el sustento del proyecto de Nación tenía su origen en los principios constitucionales. Se promovió la organización de los grupos

sociales para darle cauce a sus demandas por la vía institucional. La construcción de un sistema político sustentado en el corporativismo contribuyó a que la política social adquiriera rumbos definidos hacia la demanda urbana con resultados cuantitativos y “El propio concepto de las políticas sociales partía de una racionalidad mas política que social o económica y se basaba en criterios cuantitativos más que en la formación de capacidades básicas; en dotar y/o abaratar el acceso a los servicios sociales y a algunos bienes básicos, en lugar de igualar las capacidades básicas de los mexicanos, tanto de la ciudad como del campo” (Favela, 2003: 13).

De esta manera, la incorporación de los sectores pobres y marginados en las políticas sociales empezó a ser de notable énfasis en la elaboración de las mismas. Con el compromiso de asumir la responsabilidad de los grupos desprotegidos se fomentó el gasto social, en 1925 con Elías Calles el gasto social representó el 11% del gasto público federal, alcanzando un nivel de 26% al finalizar el gobierno de Cárdenas¹(Ordoñez, 2002). En los sucesivos gobiernos: “Manuel Ávila Camacho, Miguel alemán, Adolfo Ruiz Cortines; Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz mantuvieron la imagen de gobiernos decididos a apoyar a los sectores desfavorecidos, pero crearon instituciones que se convirtieron en eficaces mediadoras entre éstos y grupos capaces de generar conflicto... se crean instituciones para atender necesidades con una intención de intercambio de gasto social por favores y apoyos políticos, y por ende con un formato fundamentalmente sectorial. El bienestar fue, sin duda, desigual y esa desigualdad mostraba y muestra su rostro más crudo en los grupos marginados. Esta situación sólo se intentó paliar. El modelo de concesiones sustituyó al diseño de una política social (de Estado) a largo plazo” (Pardo, 2000: 464).

En lo económico, el proceso de industrialización a través del modelo sustitutivo de importaciones, se aplicó en detrimento de la descapitalización del campo. Ingentes grupos campesinos migraron hacia la ciudad, provocando una presión constante sobre la dotación de los servicios urbanos y formando áreas donde campeaba la pobreza. El crecimiento

¹ Porcentaje calculado a partir del anexo 2 del escrito de Ordoñez. El gasto público federal esta calculado en millones de pesos de 1980.

industrial y de la infraestructura urbana asimiló la fuerza de trabajo que se incorporaba anualmente a las urbes en constante crecimiento (no así en sus condiciones de vida). En aras de la modernización del país se permitió la concentración del ingreso en los grupos económicamente dominantes mientras que la dotación de bienes y servicios hacia la mayoría de la población distaban de ser un medio para mejorar sus niveles de vida más allá de la euforia estadística enarbolada por el mandatario en turno.

Ante el agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones, para la década de los setentas: “El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) diagnosticó un doble proceso de desigualdad en México, el que se produjo por la concentración del ingreso y el regional en el campo y la ciudad” (Favela: 14). La estrategia encaminada a disminuir la desigualdad fue llamada del “desarrollo compartido”, la política macroeconómica se concibió como un medio para mejorar la condiciones de vida de la población y con este objetivo se formuló el Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público federal (1971-1976). Con objetivos de carácter social en la creación de “empleos productivos fundamentalmente en el área rural y a elevar el bienestar social mediante el impulso a los aspectos relacionados con la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y las comunicaciones” (Ibid:15). Sin embargo, el crecimiento del sector público implicó un incremento del gasto gubernamental sobre la actividad económica, y las altas tasas de inflación afectaron la actividad económica. Esta última fue más destructiva que la concentración del ingreso que se pretendió combatir.

Durante 1977-1982, en la administración del país por López Portillo, que asume la conducción del país en una crisis económica y que la única alternativa parecía ser la de someterse al escrutinio de Fondo Monetario Internacional, hizo su irrupción en la economía mexicana el “Boom petrolero”, que permitió el ingreso al país de recursos monetarios propicios para el desarrollo de políticas sociales. De esta manera en 1979 se da a conocer el Programa de Solidaridad Social IMSS-Coplamar² que pretendía atender a la población marginada que no participaba en los sistemas de seguridad social existentes hasta esos momentos. Sin embargo, “Con todo, las tareas preliminares del Programa de Solidaridad

² Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

Social apenas plantearon la modificación del sesgo imperante: los servicios de seguridad social (de carácter urbano y representativos de grupos medios de la sociedad mexicana) fueron fundamentalmente privilegiados en la estructura del gasto social. Ello confirma que en los años setentas los recursos públicos tendieron a favorecer a los grupos medios, políticamente activos, y más relevantes en la agenda social que los grupos marginales de las regiones rurales apartadas” (Ibíd.:16). Si bien no se privilegió la formación de capacidades básicas en la población de escasos recursos, el programa IMSS-Coplamar fue fundamental para indicar las necesidades a cubrir a través de una canasta básica. Lo relevante en la política social del periodo son los avances que se dieron en la identificación y definición de los problemas de marginación.

Cabe mencionar que a mediados del sexenio, se creó El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que buscaba reorientar la distribución de productos básicos hacia la población marginada rural, fomentar la producción agrícola y mejorar el consumo alimentario. A esto se agregó la pretensión de resolver los problemas de producción, distribución y consumo de alimentos para lograr la autosuficiencia en maíz y frijol, lo cual no se logró, pero el enfoque de aglutinar el sector agropecuario en torno a la política de desarrollo señaló las desigualdades alimentarias campo-ciudad y la necesidad de seleccionar a los beneficiarios de las políticas sociales, ya que los beneficios de los programas y subsidios se aplicaban a discreción en el ámbito del control corporativo, y su generalización beneficiaba a la población en cualquier nivel de ingresos. (Méndez: 1998; Ordóñez: 2000).

Para el periodo de Miguel de la Madrid (1982 – 1988), las obligaciones contraídas con el sector externo, el rescate económico del país con la intervención de políticas restrictivas impuestas por el Fondo Monetario Internacional, las altas tasa de inflación y la política de austeridad ahondaron el derrumbe de la actividad económica y provocaron que las políticas sociales se vieran mermadas. La crisis económica en el gobierno de Miguel de la Madrid tuvo entre sus principales consecuencias la eliminación de la mayoría de los subsidios generalizados que se habían utilizado en la producción y consumo de alimentos básicos (Ordóñez, 2002). El avance registrado en este periodo está dado desde el punto de vista administrativo, y tiene una interpretación relacionada con la organización gubernamental y

el reparto de responsabilidades intrínsecas al sistema de gobierno federalista. En este sentido “Se introdujo el término descentralización al lenguaje gubernamental como un nuevo criterio u objetivo de la tarea de gobierno. Ello sería crucial para concebir los procesos de reforma institucional presentes y futuros en áreas fundamentales de política social (como salud y educación)” (Favela. p.20). La agenda del combate a la pobreza a través del diseño de políticas sociales regresaría a formar parte del discurso del ejecutivo a partir del relevo presidencial en 1988.

2.2 Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Para 1988 las crisis que afectaban a la economía mexicana empezaban a adquirir características recurrentes. En sí apremiaban cambios estructurales que tenían que darse en el país para hacerle frente a las transformaciones geoeconómicas y políticas en el ámbito internacional. En este sentido, los ajustes que se dieron estuvieron sustentados en dos ejes: la reforma económica del estado mexicano y la revisión de las relaciones económicas de México con el mundo. Previamente en 1985 se inició el proceso de apertura comercial, liberalizando la economía mexicana para hacerla competitiva en el sector externo, desincorporando empresas paraestatales para reorientar las funciones del Estado y el inicio del auge por la firma de tratados comerciales con el objetivo de sustentar el crecimiento de la economía a través de un sector exportador que dinamizara y actuara como palanca de las cadenas productivas.

Teniendo como fondo las políticas económicas de ajuste, el 6 de diciembre de 1988, Carlos Salinas da a conocer El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), señalando que las crisis económicas habían lacerado a los grupos más vulnerables en el país. Con este programa reconocía que el deterioro social tenía un origen histórico, indicando la incapacidad del Estado para atender las crecientes demandas de la población (Ordóñez, 2002). Este programa se encaminaba a superar los rezagos de desigualdad y pobreza. Al mismo tiempo que funcionaría como un acicate para la modernización burocrática y la implementación de políticas nacionales con la participación de los destinatarios del programa.

Los objetivos del Pronasol fueron: a) La creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades. b) El pleno desarrollo de las capacidades de la población. c) La apertura de espacios de decisión a la participación social organizada en las comunidades. Bajo estos objetivos la creación de infraestructura en comunicación, salud, energía eléctrica y servicios urbanos se vieron atendidos a través de la organización y participación social. Así como los subsidios y/o gratuidad de alimentos considerados básicos (leche, tortillas, frijol, maíz, etcétera.)

Las principales características de Pronasol bajo las reformas del Estado, se delinearon de la siguiente manera: a) *Responsabilidad*: se sustentaba en una modernización económica y financiera, que generara los recursos necesarios para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto inflacionario, así como en una nueva forma de gestión gubernamental, atenta a los compromisos y a las demandas de la sociedad. b) *Participación*: Solidaridad se fundamentaba básicamente en el esfuerzo de los beneficiarios, convocando a la iniciativa y organización comunitarias para hacer de ellas un instrumento fundamental en la solución de problemas. c) *Integralidad*: Solidaridad trataba de vincular estrechamente aspectos que constituyeran y consolidaran el piso social básico; así como sentar las bases para el desarrollo de las capacidades productivas del individuo, la familia y la comunidad, y hacer partícipes de sus propósitos no solo a los tres órdenes de su gobierno, sino a los sectores social y privado.

Desde su puesta en marcha, solidaridad propuso desarrollar en tres frentes el combate a la pobreza: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional. Solidaridad operó en todas sus acciones y proyectos con base en cuatro principios fundamentales: 1) *Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades*. El programa intentaba promover la articulación y apoyo de las demandas e iniciativas de la población y no imponer las decisiones ni establecer clientelismos o condiciones. Las organizaciones adoptarían estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar los proyectos; la diversidad del país y de las formas de organización comunitaria se reflejarían en los resultados. 2) *Participación y organización plena y efectiva de las comunidades*. Las comunidades participarían en el diseño, toma de decisiones, ejecución,

seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación se expresaría con trabajo, recursos económicos, aportación de materiales de la región y a través de la vigilancia que ejercieran sobre el destino de los recursos financieros, de tal forma que estos beneficiarían a quienes más lo necesitaran. 3) *Corresponsabilidad*. Los proyectos desarrollados con Solidaridad fueron definidos en los convenios de desarrollo social firmados entre la Federación y los estados. En ellos se especificarían las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, y se definirían también las prioridades locales y nacionales. Las obligaciones aceptadas por las dos esferas de gobierno se realizaban sumando recursos y voluntades. 4) *Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos*. Se intentaba que los recursos de Solidaridad fueran manejados y vigilados, así como también que se les diera seguimiento a través de una evaluación de los resultados del programa. Para ello se establecería un manejo ágil, sencillo y oportuno de los recursos públicos, sin burocratismo ni centralismo.

A partir de la señalación de objetivos, características y principios de Pronasol. Podemos indicar que la elaboración de este programa contenía los aspectos más avanzados de la política pública para esos momentos. La propuesta de la participación activa de de la sociedad como garante del funcionamiento de Pronasol³, la continuidad de los proyectos así como la evaluación y seguimiento del mismo a partir de la descentralización y la eliminación de los mecanismos burocráticos que en experiencias anteriores habían sido un obstáculo para la aplicación eficiente de las políticas sociales. Con énfasis en la participación de los tres niveles de gobierno respetando la toma de decisiones por la comunidad se pretendió la transparencia en el manejo de los recursos.

De esta manera Pronasol intentó promover el desarrollo de las condiciones físicas y económicas, que se tradujeran en la ampliación de las capacidades básicas de la población, considerando que la apertura a los espacios en toma de decisiones sentarían el precedente del consenso en las necesidades apremiantes de los grupos sociales.

³ En este aspecto Pardo acota: El programa especificaba que para erradicar la pobreza extrema, el impulso debía venir del Estado, pero también de la sociedad, apelando el espíritu solidario de ésta". op cit. p.474.

Sin embargo, la cuestionante legitimidad política del presidente y los avances que los partidos de oposición tuvieron en puestos de elección popular trastocaron y desviaron los cometidos del programa. En este sentido, se señala que Pronasol no se distribuyó de acuerdo con prioridades de pobreza o marginación, teniendo una desviación hacia el control electoral y político, además, las regiones que tuvieron la capacidad de organizarse obtuvieron más beneficios⁴. Los gobiernos municipales y organizaciones afines al partido en el poder se posicionaron políticamente (Escobar, 2000; Ordóñez, 2002).

A manera de señalamiento crítico, Pronasol tuvo éxito en ciertas áreas del combate a la pobreza, principalmente en la dotación de infraestructura básica en zonas con alto grado de marginación, su funcionamiento y estructuración manifestó algunos problemas fundamentales. En primer lugar, el Pronasol hizo una distinción clara entre pobreza extrema y pobreza moderada; por ejemplo al dotar de infraestructura básica a ciertas zonas deprimidas se hacía por ser precisamente esta carencia la mas notoria o importante, y no necesariamente se combatía un problema de alimentación o educación. El programa, de hecho, se concentró en la atención de la pobreza moderada, básicamente pobreza urbana y careció de una estrategia específica para aliviar la pobreza extrema, principalmente rural. En segundo lugar, por razones que refieren el desfase de la reforma del sector social en su conjunto respecto al desarrollo de las políticas contra la pobreza, el programa fue más un sustituto que un complemento a la propia reforma del sector social. En tercer lugar, el Pronasol fue un programa presidencialista exento de vigilancia y el contrapeso de otras instituciones. Y finalmente los criterios de operación del programa, así como de la asignación de recursos, antes que de combate a la pobreza fueron políticos electorales, (Favela, 2003: 24-25).

Sin embargo, Pronasol fue la referencia para elaborar en los años subsiguientes la política social, en este sentido, en la evaluación aplicada al programa en 1991 se recomendó la necesidad de reorientar los recursos hacia áreas rurales, evitando la dispersión de objetivos,

⁴ El mecanismo de participación de los grupos sociales por medio de la organización para los grupos en extrema pobreza estuvo en entredicho, bajo el siguiente argumento: "... los pobres no suelen ser los segmentos de la población que mas capacidad tienen para expresar sus demandas y la falta de información puede llevarlos hacia selecciones inadecuadas sobre los proyectos que deseaban de Solidaridad" (Favela, op. cit. P.35)

eliminar los subsidios a los alimentos, fortalecer programas en educación, salud y alimentación. Como aspectos complementarios de la fortaleza necesaria en los grupos pobres (Levy, 1994)

2.3 El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, 1994 – 2000).

El sexenio correspondiente al periodo 1994- 2000 inició con una fuerte crisis financiera, los cambios estructurales iniciados una década antes con la liberalización de las actividades productivas no apuntalaron los sectores económicos, al contrario se vieron apabullados ante la competitividad del sector externo, la euforia del salinismo se transformó en desencanto para todos los mexicanos. La fuerte devaluación de finales de 1994, aunada al incremento de las tasas de interés a más del 100%, provocó la mayor caída del producto mexicano del siglo en 6% del PIB (Suárez, 2002). La acentuación de los ajustes en el gasto gubernamental afectó la política social que hasta antes de la crisis se había realizado. Con la crisis económica la sociedad mexicana vio ahondarse la brecha entre pobres y ricos. La sociedad se polarizó bajo el siguiente argumento: “La polarización se da entre quienes gozan de mayores niveles de riqueza y quienes viven como pobres; entre quienes tienen oportunidades de trabajar, hacer negocios, estudiar o cuidarse la salud en la economía global y en el mundo formal, respecto a quienes no; entre las regiones de mayor dinamismo económico y las regiones y municipios que se mantienen totalmente estancados o incluso más rezagados que antes; entre las industrias y empresas (incluso del campo) que exportan y las industrias y actividades vinculadas al mercado interno, las cuales están en gran parte en decadencia y en crisis. Es un México dividido; en creciente tensión consigo mismo, al que no se ha permitido buscar y aplicar, hasta ahora, las políticas para generar una nueva era de convivencia, una nueva era de consensos” (Zepeda, 2000: 5).

Ante este panorama, y teniendo los antecedentes, experiencias y evaluaciones del funcionamiento de Pronasol, los prolegómenos en política social para la administración zedillista ya habían sido esbozados por Santiago Levy, quien había fungido como subsecretarios de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el gabinete anterior. Por consiguiente: su proyecto original Levy propuso la instrumentación de un conjunto de medidas que, se supone, ayudarían a sacar paulatinamente a la población de sus

precarias condiciones de subsistencia hasta “permitirles ponerse de pie” de manera permanente, esto es: a) focalizar los recursos de tal forma que se atienda a la población más pobre del país especialmente a los grupos más vulnerables: niños y madres; b) concentrar los esfuerzos en la dotación de un paquete básico de servicios: educación y capacitación en higiene, salud y nutrición; medicina preventiva “de mínima calidad pero eficaz”: revisiones, vacunas, anticonceptivos e información; y, racionamientos alimenticios siguiendo un sistema de cupones; c) centralizar en una sola entidad la provisión de dichos servicios; y, d) asegurar que las acciones del programa sean ofertadas de manera sostenida. Con la mezcla de todos estos elementos se pretendía evitar o minimizar al máximo algunos errores del pasado, como lo fueron la dispersión de objetivos, las desviaciones en la selección de la población objetivo, la descoordinación intergubernamental y la cíclica discontinuidad a que fueron sometidos los anteriores programas, pero también se buscaba maximizar los beneficios (o efectos) siguiendo un esquema de complementariedades en función de los servicios ofrecidos. En términos concretos el programa debía cumplir con tres objetivos: reducir las tasas de mortalidad infantil, mejorar el estado de educación, salud y nutrición de los beneficiarios y reducir las tasas de fecundidad” (Ordóñez: 190-191).

Frente las restricciones económicas el gobierno mexicano tardó⁵ (la mitad del sexenio) para hacer público el nuevo programa de combate a la pobreza. En agosto de 1997 pone en marcha el Programa de Educación, salud y Alimentación (Progresá). Destacando este programa por su acción restrictiva en cuanto al manejo y uso de los recursos, así como la focalización de la pobreza como elementos básicos de acción. El cambio sustancial con la política precedente estuvo en que: “el Progresá vino a significar una gran innovación en materia del combate a la pobreza en nuestro país, pues se constituyó en el primer programa institucional que, desde criterios científicos, el de la localización de la marginación en términos de municipios, pretendía atacar desde una perspectiva mayormente integral los aspectos más crudos de la pobreza extrema” (Favela: 25).

Los objetivos centrales de Progresá fueron (Hernández, 1999): a) Mejorar sustancialmente las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias pobres, particularmente

⁵ Ernesto Zedillo tomó posesión como presidente a fines de 1994.

de los niños, niñas y de sus madres. Brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias. b) Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños u jóvenes, ni porque se realicen labores que dificulten la asistencia escolar. c) Brindar apoyo a la economía familiar procurando que el hogar dispusiera de recursos suficientes para que sus hijos completaran la educación básica. e) Inducir la corresponsabilidad y la participación activa de todos los miembros de la familia, especialmente de los padres, en la realización de acciones de bienestar social. e) Promover la participación y el respaldo comunitario a las acciones que se emprendieran, para que los servicios educativos y de salud beneficiaran al conjunto de las familias, sumando esfuerzos y las iniciativas de la población en acciones complementarias que reforzaran la eficiencia y cobertura del programa.

Los componentes del Programa de educación; Salud y alimentación fueron: a) Apoyos educativos para fomentar la asistencia y el rendimiento escolar, así como acciones para mejorar la calidad de la educación. b) Atención básica de salud para todos los miembros de la familia, así como el fortalecimiento de la calidad de los servicios de salud. c) Apoyos para mejorar la alimentación de las familias en condiciones de extrema pobreza

Por lo tanto, podemos indicar que se trató, hasta ese momento de “un programa único que tuvo como objeto: 1) mejorar el nivel de vida de los pobladores más marginados y pobres, y 2) mejorar, a mediano plazo, su capacidad de incorporarse al mercado de trabajo y a la producción, a través de su mejoría en salud y en educación. El programa no tiene componentes productivos, y no llega, por diseño, ni a ciudades ni a comunidades rurales de baja marginalidad... después de hacer dos evaluaciones cualitativas de Progresá, me parece necesario concluir que: 1) este nuevo Programa está beneficiando a millones de familias que nunca antes habían recibido atención comparable por parte del estado, 2) está logrando algunos cambios necesarios en la población más pobre de México, y 3) ha superado efectivamente la gran mayoría de los problemas de programas previos por lo que toca al sesgo electoral, clientelista y favoritismo”(Hernández: 5).

En este sentido, Progresía fue impulsado bajo las restricciones del gasto público disminuido por la crisis económica de 1994-1995. La focalización de los grupos vulnerables permitió canalizar recursos de manera eficiente. Con esto, se alivió la presión que la propia crisis trajo consigo al incrementar la pobreza y al afectar a los grupos sociales más vulnerables⁶. (Cortés, et al: 2002).

2.4 El Plan Nacional de Desarrollo (2001 – 2006).

El año 2000 marca el desplazamiento del poder político ejercido monopartidistamente durante décadas en México. El traslado del gobierno federal hacia el Partido Acción Nacional trajo la continuidad del modelo económico que sistemáticamente se ha impulsado en México desde la década de los ochentas. De esta manera, El Plan Nacional de Desarrollo, ideario ideológico-político del gobernante que entroniza el poder, nos permite atisbar hacia las propuestas y objetivos de nación que pretende impulsar y al interno de éste las políticas sociales.

Partiendo del diagnóstico realizado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se señala que el crecimiento económico en México no ha estado al mismo nivel que el crecimiento poblacional, esto ha arrojado como consecuencia la persistencia de la economía informal, el subempleo y la pobreza. Indica que los rezagos en educación, alimentación, salud, vivienda e infraestructura han sido un factor para que grupos de personas sean expulsadas de sus comunidades de origen y que las faltas de oportunidades inhiben el crecimiento económico afectando la convivencia social.

Menciona que durante la década de los ochentas y noventas, el deterioro de la economía causó cambios en la composición y participación de las familias más pobres, que ante la crisis respondieron con la incorporación de mujeres, jóvenes y niños al mercado laboral en condiciones laborales precarias y con salarios cada vez más bajos, como una manera de aminorar la pobreza de los hogares. Señala que fueron décadas del aumento masivo de las

⁶ En el estudio que hace Cortés, Cáceres, et al. señalando la proporción de la población pobre en alimentación en México, señala para 1992 al 17% de los hogares en esta situación, teniendo una mejora para 1994, disminuyendo a 16.1%. En el estudio de 1996, posterior a la crisis económica, el porcentaje de hogares pobres en alimentación creció a 26.8%.

mujeres en el empleo y que esto creó obstáculos para la permanencia de los educandos en las escuelas con costos sociales altos, “Los patrones de consumo cambiaron, las dietas se deterioraron, la gente tuvo que trabajar más pero comía peor y muchos niños tuvieron que dejar la escuela y las relaciones de género, según muchos estudios, sufrieron mayores conflictos y roces violentos” (PND: 27).

Acota que el modelo económico aplicado sigue firme pesar de la crisis financiera de 1995. En un sentido práctico respecto a la crisis acota: “Lo nuevo a desplazado a lo viejo, lo moderno a lo tradicional, lo dinámico a lo inerte. No todos han podido adaptarse a la velocidad de las transformaciones. Ha habido víctimas y marginados del progreso” (Ibid.: 31). Pone énfasis que la productividad a largo plazo es la garante del bienestar de la población.

Vicente Fox asumiéndose como el gobierno de la alternancia en el poder y del cambio democrático que debe permear a la sociedad en su conjunto, Se propuso fomentar las organizaciones de la sociedad civil en el entendido que estos grupos han trabajado tradicionalmente por los menos favorecidos y “el uso de los recursos que son utilizados por estos organismos, llega de manera directa a los grupos que más lo requieren creando lazos de solidaridad y corresponsabilidad” (PND: 25).

El Plan es incisivo en cuanto a la continuidad del modelo económico, los problemas sociales generados a partir de la disminución del poder adquisitivo, la deserción escolar, el desempleo y la pobreza se acotan como situación atribuidos a los ciclos económicos, en un sentido benéfico porque lo nuevo desplaza a lo viejo y obsoleto. La alternativa: productividad. Además, aplicación de recursos de manera directa a los grupos en extrema pobreza, eliminando la intermediación burocrática y con ello evitar el proselitismo partidista.

En este sentido, se rescatan los señalamientos del Plan Nacional De Desarrollo porque más allá de lo que se puede interpretar como discurso recurrente institucional, en sus fundamentos como política general a seguir, plasma la continuidad de la ideología política,

económica y social, con un agregado más: la responsabilidad de la mujer, ya no solo en el ámbito tradicional domestico, sino como impulsora y responsable de la misma.

2.4.1 La Política Social en el Plan Nacional de Desarrollo (2001 – 2006).

Del Plan Nacional de Desarrollo, retomamos los siguientes ejes planteados de manera clara en lo referente a la política social, con la intención de indicar que sus generalidades señalan las oportunidades de superación individual, distinción de necesidades, actitud emprendedora, disminución de la presencia de Estado y el conocimiento sobre actividades productivas que dañan el medio ambiente. En este sentido, los ejes de la política social son:

- a. *Niveles de bienestar.* Está orientado a evitar que existan grupos de la población cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentren por debajo de ciertos umbrales. el objetivo consiste en romper el círculo vicioso de la pobreza que existe en todo el país, en particular en las comunidades indígenas geográficamente mas aisladas.
- b. *Equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades.* Acciones que tomen en cuenta las distintas necesidades, posibilidades y capacidades de los ciudadanos en la disminución de desigualdades por género, edad, etnia, región geográfica y condiciones económicas.
- c. *Capacidad e iniciativa.* Fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos a través de educación de calidad.
- d. *Cohesión social.* Acciones y programas tendientes a aumentar la solidaridad. mediante políticas incluyentes con grupos de participación social disminuyendo la presencia del estado.
- e. *Desarrollo en armonía con la naturaleza:* fomentar un mayor conocimiento sobre el deterioro al medio ambiente que provocan ciertas prácticas sociales y productivas.
- f. *Confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones.* La capacidad para lograr una respuesta social solidaria con el gobierno y, por tanto, una corresponsabilidad en el desarrollo del país. Así como la respuesta confiable de las instancias gubernamentales a las necesidades de la sociedad.

Asumiendo los siguientes objetivos en salud:

- a. Elevar el nivel de salud de la población y reducir las desigualdades
- b. Garantizar un trato adecuado a los usuarios de los servicios de salud.
- c. Ofrecer protección financiera en materia de salud a todos los mexicanos, apoyando de manera prioritaria el financiamiento público.
- d. Fortalecer el sistema de salud.

Con los siguientes objetivos en educación: Un elemento central de la acción del gobierno de la república en educación será en énfasis en la participación social los padres de familia, el sector productivo, las organizaciones y asociaciones- en el logro y consolidación de la transformación educativa (49). Con base en la línea de acción anterior:

- a. Asegurar, entre otras cosas que cada escuela cuente con una comunidad educativa constituida por los maestros, los alumnos que ellos atienden y por los padres de esos alumnos; una comunidad que participe en la definición de los aspectos que deben mejorar en cada escuela y la apoye para lograr su mejoría:
- b. Dotar de capacidad e iniciativa propias a las escuelas, a fin de que conformen un sistema descentralizado en el que puedan trabajar con la flexibilidad necesaria para proporcionarla mejor oferta educativa; sin tal capacidad de iniciativa y de flexibilidad, no será posible responsabilizar a cada centro educativo del nivel de enseñanza que proporcione.
- c. Involucrar a todos los sectores de la sociedad en el establecimiento de metas claras y compartidas sobre objetivos, contenidos, instrumentos y alcances de la enseñanza y el aprendizaje para cada nivel de la educación, y para contar con los instrumentos eficaces y estimulante para la capacitación de los maestros.

2.5 El Programa Oportunidades 2002-2006. Sustentación.

El Programa Oportunidades es la continuación de la política social en educación, salud y alimentación que desde 1997 se venía impulsando con el gobierno de Ernesto Zedillo con

el nombre de de Progresá. Retoma el diseño de focalización de la pobreza e instrumentos de aplicación.⁷

Por lo que al dar a conocer el Programa Institucional Oportunidades sustentado en los lineamientos del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, se señaló la pobreza como uno de los retos principales del gobierno de Vicente Fox. En el mensaje que el presidente elabora para la presentación del programa, tiene como esencia reducir la pobreza extrema “para que los grupos más vulnerables tengan las mismas oportunidades que el resto de la población; para apoyar el despliegue de las capacidades de quienes viven en condiciones de pobreza, así como fortalecer el tejido social, impulsando la participación y el progreso comunitario” (Oportunidades: 7).

Señalando que se pretende combinar y potenciar acciones de los programas nacionales de educación, salud y alimentación. Asimismo, hace énfasis en la eficiencia y cobertura, con acciones que permitan evitar la duplicidad en los beneficiarios. Se indica que el programa Oportunidades se encamina a lograr la equidad, mediante la interacción de los factores fundamentales para hacerle frente a la pobreza. Haciendo la siguiente semblanza (Ibid.: 7)

- a) La desnutrición es una de las huellas más dolorosas e irreversibles de la pobreza. En los niños se expresa en mayores probabilidades de muerte en los primeros años de vida, problemas de talla y peso, así como en mayor susceptibilidad a las enfermedades y menor rendimiento escolar. Con el propósito de revertir estos efectos negativos, Oportunidades ofrece apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, principalmente de los niños y mujeres.
- b) En el caso de la salud, muchos de los problemas que afectan a quienes viven en condiciones de pobreza tienen que ver con su imposibilidad de acceder a los servicios médicos. La nula o escasa atención médica que reciben las mujeres antes y durante el periodo reproductivo, en especial las mujeres indígenas, se traduce en

⁷ La continuidad de los programas Progresá –Oportunidades es tal, que la información (2000 – 2001) que genera el gobierno federal foxista a partir de inicio de su administración en cuanto a montos monetarios destinados a apoyar a los grupos sociales marginados en educación, salud y alimentación, así como el padrón de beneficiarios, se ubican bajo el rubro de Oportunidades. aún cuando todavía no se daba a conocer oportunidades como tal, con reglas de operación, gestión y funcionamiento definido.

mortalidad, mayor incidencia de enfermedades y desigualdades para ellas y sus hijos. Por eso, el programa Oportunidades pone especial cuidado, adoptando un criterio de género.

- c) La educación es un gran instrumento de equidad y justicia social, al permitir que los niños y jóvenes adquieran más capacidades para mejorar sus condiciones socioeconómicas. Las familias en situación de pobreza requieren, por ello, de mayores oportunidades de educación para tener acceso a mejores empleos y proyectos productivos. La educación es otro de los ejes de atención del programa.

El programa acota: “Oportunidades dirige sus esfuerzos hacia las zonas donde se concentra la pobreza. Aunque este fenómeno se manifiesta en las ciudades, es innegable que afecta con mayor crudeza a las familias que viven en localidades pequeñas y apartadas. Tenemos el reto de combatirla, diferenciando sus manifestaciones en ambos contextos. Su carácter focalizado, nos permite concentrar los apoyos en quienes más lo necesitan... entregando directamente los apoyos del Programa a los beneficiarios y promovemos que sean ellos quienes desempeñen labores de contraloría social para vigilar que opere de acuerdo con sus reglas y se elimine la discrecionalidad” (Ibíd.:8).

Por su parte, el mensaje de la titular de la Secretaría de Desarrollo social, Josefina Vázquez Mota indica que solo a través de una rigurosa evaluación de impacto se puede dar la certeza de que Oportunidades genera un cambio perceptible en los beneficiarios. Es importante resaltar la propuesta de la evaluación del impacto del programa.

Asimismo, Vázquez Mota refrenda y enfatiza una especificidad para Oportunidades en el ámbito de la mujer: “Para superar las desigualdades de género se requiere algo más que políticas públicas, se necesita un compromiso social, cultural, económico y especialmente político. Oportunidades asume este compromiso a través de un enfoque de género que promueve el liderazgo de las mujeres” (Ibid: 9).

2.5.1 Niveles de pobreza

Continuando con el programa, para Oportunidades se definen tres niveles de pobreza, para los cuales las acciones a seguir deben ser congruentes con el rezago y con las necesidades más apremiantes. En este sentido define y propone los siguientes niveles (Ibíd. 21):

- a. Pobreza alimentaria. Se considera que las personas y los hogares viven en esta condición cuando aún si asignaran todo el ingreso que perciben para cubrir sus necesidades de alimentación, éste es insuficiente para garantizar el consumo mínimo establecido en una canasta alimentaria normativa. Estas familias, por tanto, no cuentan siquiera con los recursos mínimos para la adquisición de los alimentos necesarios para su subsistencia, tampoco para desarrollar sus capacidades o cubrir cualquier necesidad adicional como vestido o vivienda.
- b. Pobreza de capacidades: 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.
- c. Pobreza de patrimonio. Es la que enfrentan las personas y los hogares cuando sus ingresos no son suficientes para satisfacer, en conjunto, sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte.

Para la realización del diseño y evaluación de la pobreza en México, la Secretaría de Desarrollo Social estableció el Comité Técnico para la Medición de la pobreza (CTMP)⁸, cuyos criterios consensuados arrojaron la siguiente metodología:

- 1) Caracterizar el complejo fenómeno de la pobreza en México cuantificando no solo la magnitud de su incidencia e intensidad, sino también su profundidad;

⁸ Ante la diversidad de metodologías que existen para estudiar la pobreza y de las controversias que generan, el gobierno de México a través de SEDESOL conformó este Comité con especialistas sobre el tema para que por consenso elaboraran criterios para medir la pobreza en el país.

- 2) Evaluar las políticas, programas y acciones del sector público orientadas a la superación de la pobreza; y,
- 3) Diseñar nuevos instrumentos de política social.

El CTMP, parte del concepto de línea de pobreza especificando “Mediante la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios básicos, y su comparación con los recursos de que disponen los individuos o los hogares para adquirirla; si tales recursos les resultan insuficientes, se considera que la persona (o el hogar) se encuentra en condiciones de pobreza” (Cortés, et al. 5-6).

El primer umbral⁹ de pobreza esta referido a la imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaria aún haciendo uso de todos los recursos disponibles. Llamada línea uno de pobreza, considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación, equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios de agosto del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas respectivamente.

El segundo umbral corresponde a cuando los recursos del hogar no alcanzan para adquirir el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, calzado, vivienda, transporte y educación. Denominada línea de pobreza 2, incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud, equivalentes a 18.9 y 27.7 pesos diarios de 2000 por persona en áreas rurales y urbanas respectivamente.

En el tercer umbral se asocia la imposibilidad de adquirir el valor de los bienes anteriores, más una estimación de los gastos no alimentarios considerados como necesarios en los patrones de gasto de la población indica que en esta clasificación se incluye el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta, ya que refleja los gustos y preferencias de los consumidores de ese estrato. Incluye todas las necesidades de las dos líneas anteriores. Considerada línea de pobreza 3, se refiere

⁹ Los tres umbrales de pobreza corresponden a una síntesis para unir umbrales, líneas e ingresos que ubican a los individuos en la pobreza (Cortés, 7-9)

a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, equivalentes a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales urbanas, respectivamente.

En la estimación realizada por el comité técnico y del cual parte para indicar los niveles o tipos de pobreza que aquejan a la sociedad mexicana, tienen sustento en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, levantada entre agosto y diciembre de 2000 en localidades menores de 15 000 habitantes. Señalando que en términos porcentuales, la pobreza en cualquiera de sus tres modalidades es superior en los hogares rurales que en los urbanos (Véase tabla 2.1). Consideraron que la vía más transparente y más ampliamente aplicada para la medición de la pobreza corresponde a las medidas de tipo monetario, sustentada en el ingreso por persona después de impuestos.

Cabe aclarar que el CTMP, utilizó los conceptos de umbrales y líneas de pobreza, mientras que el sector gubernamental prefirió hablar de tipos de pobreza. En el cuadro 2.1 se indican los porcentajes de hogares mexicanos en pobreza bajo la tipología de Oportunidades, tanto en lo rural como en lo urbano. De esta manera, en pobreza alimentaria el porcentaje rural es más de tres veces que el urbano, en pobreza de capacidades los habitantes del campo son más del doble que en la ciudad y para la pobreza de patrimonio se aproxima al doble la pobreza en el campo con respecto a la población urbana.

Tabla 2.1
Porcentaje de hogares mexicanos en pobreza 2000.

Tipo de pobreza	Porcentaje de hogares (%) (localidades menores de 15,000 habitantes)		
	rural	urbano	nacional
Pobreza alimentaria	34.1	9.8	18.6
Pobreza de capacidades	41.4	16.2	25.3
Pobreza de patrimonio	60.7	37.4	45.9

Fuente: Oportunidades.

En lo referente a la pobreza por numero de hogares a nivel nacional se detectaron que 4.1 millones de hogares se ubica en pobreza alimentaria, mientras que 5.6 millones están en pobreza de capacidades y 10.2 millones en pobreza de patrimonio. En este sentido, se reconocen que por estimación existen en México 20 millones de hogares en pobreza. Mientras que en pobreza alimentaria y de capacidades el número de hogares es superior en el ámbito rural, en lo concerniente a la pobreza de patrimonio las familias urbanas superan a las rurales (Véase tabla 2)

Tabla 2.2
Número de hogares mexicanos en pobreza 2000.

Tipo de pobreza	Numero de de hogares (millones) (localidades menores de 15,000 habitantes)		
	rural	Urbano	nacional
Pobreza alimentaria	2.8	1.4	4.1
Pobreza de capacidades	3.4	2.3	5.6
Pobreza de patrimonio	4.9	5.3	10.2

Fuente: Oportunidades.

Ante este diagnóstico cuantitativo, el programa Oportunidades señala los problemas sociales inherentes a la pobreza, que en México se han venido acumulando históricamente. Los cuales se pretenden disminuir con Oportunidades. La relación se establece entre educación-pobreza, salud-pobreza y alimentación- pobreza que a continuación se detallan.

2.5.1.1 EDUCACION Y POBREZA.

- Los niños y niñas de familias en pobreza de capacidades ingresan a la escuela en forma tardía, presentan rezago educativo y elevadas tasas de deserción escolar.
- La asistencia escolar desciende a partir de que los niños y las niñas alcanzan los 12 años de edad, pues en muchas ocasiones la escasez de recursos en los hogares mas pobres promueve su inserción temprana al mercado laboral.
- Las desigualdades de género se observan claramente en el contexto de la pobreza y la educación, ya que son las mujeres quienes acceden en menor proporción a la escuela y registran un mayor abandono escolar en la adolescencia, limitándose con ello fuertemente sus opciones de desarrollo.

- El acceso a los planteles educativos es en muchas ocasiones limitado pues la dispersión geográfica en las zonas rurales implica importantes desplazamientos para poder acceder a la escuela.
- Hay una proporción importante de jóvenes de familias en pobreza de capacidades que aun no acceden a la educación media superior y se encuentran marginados de las oportunidades educativas.

2.5.1.2 SALUD Y POBREZA.

- La imposibilidad de acceder a servicios de salud en un medio donde prevalecen condiciones de insalubridad y desnutrición. Y la ausencia de una cultura de salud preventiva que hace más difícil encarar las enfermedades.
- Las infecciones comunes y las enfermedades relacionadas con la nutrición y la reproducción continúan siendo los padecimientos de mayor ocurrencia entre la población pobre del país.
- El impacto de las desigualdades de género se observa en el contexto de la pobreza y la salud. No se puede dejar de considerar el hecho de que muchas de las manifestaciones de las desigualdades en el ámbito de la salud tiene su origen en la poca o nula atención que reciben las mujeres antes, durante y después del periodo reproductivo. Esto debido a que la población que vive en pobreza de capacidades no cuenta con acceso de servicios de salud.
- Los niveles de mortalidad infantil en el país difieren entre las entidades con mayor rezago socioeconómico (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) y las más prósperas (Baja California, Distrito Federal y Nuevo León). En el primer conjunto de entidades asciende a 32 muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos, en el segundo conjunto esta por debajo de 20 por mil. Lo que significa una diferencia de aproximadamente 60 %.
- Las causas de la mortalidad infantil siguen mayoritariamente asociadas a las enfermedades infecciosas y parasitarias, las cuales todavía ejercen su gran embestida entre los niños de las familias más pobres.
- Si bien la intensidad de la pobreza es marcadamente mayor en el medio rural en comparación con el urbano, la presencia de enfermedades infecciosas como las

diarreas se observa con igual magnitud en ambos contextos, alrededor de 15 % de los niños menores de 5 años presentan este padecimiento.

- Las variaciones de las tasas de mortalidad entre adultos también muestran grandes diferencias, siendo mayores entre los estados con mayor rezago del país (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) que en aquellas entidades más prosperas (Baja California, Distrito Federal y Nuevo León).
- Si bien la esperanza de vida ha ido en aumento constantemente para todos los habitantes del país, el aumento ha sido homogéneo y esta tendencia responde también a las condiciones en que viven los hogares más pobres, principalmente en las zonas rurales. En las entidades con mayor rezago del país la esperanza de vida se reduce a 73 años, en tanto que en los estados más prósperos asciende a 77 años.
- La inapropiada atención prenatal y del parto provocan elevadas tasas de mortalidad infantil, alto riesgo de bajo peso del recién nacido y otras afecciones perinatales.
- Las emergencias y los desastres naturales ocasionan problemas de salud que los hogares en pobreza de capacidades enfrentan con mucho menos recursos, por lo que están más expuestos a las múltiples enfermedades causadas por estos.
- Los gastos llamados catastróficos, relacionados con la atención a enfermedades, que tienen que realizar los hogares que no tienen acceso a los servicios de salud y esquemas de seguridad social, son una de las expresiones más graves del ciclo pobreza-enfermedad. Esta situación se caracteriza por la alteración de la vida familiar y del trabajo y los ingresos de sus miembros. Lo anterior conduce inexorablemente hacia una situación de profundización de la pobreza.

2.5.1.3 ALIMENTACION Y POBREZA.

Algunas de las manifestaciones más relevantes de la pobreza en la alimentación son:

- El crecimiento y desarrollo débil provocan mayores riesgos de enfermedad y un bajo desempeño escolar en los niños, niñas y jóvenes. La alimentación insuficiente en la infancia deja huellas irreversible. En la edad adulta, los bajos niveles de energía, como resultado de una dieta deficiente y de la presencia de enfermedades frecuentes, producen un rendimiento laboral mermado.

- La deficiencia de micro-nutrientes disminuye la respuesta del organismo a las infecciones, ocasionando una mayor gravedad de las enfermedades y, por lo mismo un mayor riesgo de muerte. Asimismo. Provoca una disminución en la capacidad para la actividad física, limitando las funciones mentales, en particular en la exploración y la atención, lo que a su vez trae como consecuencias una menor capacidad de aprendizaje.
- Se estima que los niños que presentan desnutrición pierden entre 12 % y 15 % de su potencial intelectual. Además, el riesgo de contraer enfermedades infecciosas es de ocho a doce veces mayor que un niño sano. En 1999, la prevalencia de desnutrición en los niños menores de cinco años era mayor entre los hogares rurales en pobreza de capacitación, ya que una tercera parte de los niños en esas edades la padecían.
- La anemia también constituye un grave problema carencial en México. En 1999 su prevalencia fue de 27 % en menores de cinco años, 20 % en mujeres no embarazadas y 26 % en mujeres embarazadas. Estas deficiencias son aun mayores entre la población indígena, la prevalencia en los niños es de 36 % y en las mujeres indígenas embarazadas y en periodo de lactancia es de 40 %, aproximadamente el doble respecto del resto de la población.

2.6 PROGRAMA OPORTUNIDADES. PROPUESTA Y FUNCIONAMIENTO.

En este contexto, los componentes básicos de oportunidades se articulan para potenciar sus beneficios a través de:

- Apoyos educativos para facilitar que las niñas, niños y jóvenes cursen la educación básica y media superior; fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres de familia para incentivar el aprovechamiento escolar; y, la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.
- Atención básica a la salud familiar para fomentar la utilización de los servicios de salud, con la participación activa de las familias y un enfoque preventivo en la provisión de servicios de salud, la educación para el cuidado de la salud, nutrición e

higiene; y, mediante la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.

- Apoyos para propiciar la mejora en el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, privilegiando principalmente a los niños y las niñas, así como a las mujeres, al ser quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad asociadas a la maternidad, el parto y la lactancia.
- Incentivos para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través del componente patrimonial jóvenes con oportunidades; un esquema permite a los egresados de es nivel educativo iniciar su vida adulta en condiciones mas equitativas y con mayores opciones para desarrollarse en la vida productiva y social del país.

Estos componentes se complementan con un conjunto de acciones de crecimiento gradual y persiguen:

- Dar acceso a los hogares a mecanismos de ahorro, crédito y servicios financieros de acuerdo a sus requerimientos, a través del sistema de ahorro y crédito popular regulando por la nueva Ley de ahorro y Crédito Popular e impulsado por el nuevo Banco del ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).
- Impulsar la coordinación de esfuerzos con los programas de educación de adultos y fortalecer así la dimensión del autocuidado de la salud, la comunicación educativa para la salud, a la vez que se busca reducir el rezago educativo y fomentar el mejoramiento de los niveles de alfabetización y educación básica de la población adulta.
- Acerca de la operación de los programas de apoyo a proyectos productivos de la SEDESOL y otras dependencias federales y estatales, para ofrecer opciones de mejoramiento económico a los hogares, a fin de incrementar la efectividad de las acciones mediante la focalización de los apoyos a la población en condiciones de pobreza, ya identificada en el padrón de oportunidades.
- Impulsar la focalización de apoyos de los programas de mejoramiento de vivienda, a la población en pobreza de capacidades identificada e incorporada en el padrón de oportunidades, con apego a los criterios de ordenación del territorio.

- Incrementar la cobertura del programa para dirigir sus acciones también a las familias más pobres de las zonas urbanas, que han sido incorporadas, por primera vez, mediante un proceso abierto de atención a la demanda.
- Establecer un mecanismo de mejoramiento continuo de la calidad en la operación de la Coordinación Nacional y en cada uno de sus componentes.

2.6.1 Mecanismos de operación del Programa Oportunidades.

La selección de zonas de atención toma en cuenta el nivel de marginación, con base en los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), dando prioridad a la atención de aquellas donde la concentración de hogares en condición de pobreza extrema es mayor, tanto en el medio rural como en el urbano. El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias de Programa consta de dos etapas: inclusión de zonas de atención e identificación de familias.

El criterio para la identificación de las familias se aplica en las zonas de atención seleccionadas recolectando información socioeconómica de los hogares, para determinar su condición de pobreza extrema. La metodología establece un criterio único y homogéneo para el país, evitando discrecionalidades, y considera la condición de residencia rural-urbana de los hogares.

La incorporación de las familias se realiza formalizándose su registro en el Padrón Activo de Beneficiarios. Estableciéndose el contacto formal con los beneficiarios y se designa a una representante o titular del hogar, que generalmente es la madre de familia, para recibir los apoyos económicos. Se explica el funcionamiento del Programa, se difunde material informativo y la documentación necesaria para el registro definitivo de las familias. La incorporación se realiza en asambleas comunitarias en zonas rurales, o en reuniones de orientación en zonas urbanas.

Se instalan los Comités de Promoción Comunitaria que son la instancia que contribuye a establecer la vinculación entre los beneficiarios y el personal que brinda los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional; a canalizar solicitudes y sugerencias de las familias; así como a fortalecer las acciones de contraloría social y transparencia del

programa; preservando la libertad de las familias beneficiarias de interlocución directa con las instancias operativas del Programa. La participación de las titulares como miembros del comité es voluntaria y quienes la asumen no reciben remuneración alguna por su actividad.

Las familias que cumplan tres años recibiendo los beneficios en el Programa son sujetas al Proceso de Recertificación, que consiste en evaluar nuevamente sus condiciones socioeconómicas.

2.6.2 El componente educativo.

El componente educativo se integra por los siguientes apoyos: becas educativas y útiles escolares. El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), a través de los programas compensatorios, refuerza la oferta educativa en educación primaria, para potenciar el aprovechamiento de los niños bajo un concepto de integralidad. A través de los apoyos a la gestión escolar promueve la participación de las asociaciones de padres de familia.

Adicionalmente se promueve que las escuelas con becarios del Programa se comprometan en el mejoramiento continuo con su participación en el programa Escuelas de Calidad. Asimismo, las becas benefician a niños y niñas integrantes de las familias beneficiarias menores de 18 años que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria. En modalidad escolarizada. Las becas de educación media y superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años. Las becas se entregan durante los diez meses del ciclo escolar. Su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y educación media superior, las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, debido a que son ellas en este nivel educativo, quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas que los hombres.

Los becarios de primaria reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de ellos (los inscritos en la modalidad de CONAFE). Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se les otorga un apoyo monetario adicional

para reposición de útiles escolares. Los becarios de secundaria y de educación media superior reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares, entregándose el primer semestre del ciclo escolar.

2.6.3 El componente de salud.

El componente de salud opera bajo cuatro estrategias específicas: a) proporcionar de manera gratuita el Paquete Esencial (Básico) de servicios de salud, b) prevenir la nutrición de los niños desde la etapa de gestación mediante la entrega de suplementos alimenticios. c) fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene y, d) reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Las acciones del Paquete Esencial (Básico) de servicios de salud se destinan a cada uno de los miembros de las familias beneficiarias y se realizan conforma a la frecuencia de atención de salud y acciones prioritarias establecidas por el sector salud. Se dirigen con énfasis, a la población más vulnerable como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y los niños menores de cinco años. Para esto, se realiza la entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional, se apoya la salud y nutrición de la población beneficiaria del Programa.

Las sesiones educativas para la salud están dirigidas principalmente a las titulares beneficiarias y a los becarios de educación media superior. Tratando de arraigar una actitud preventiva y de autocuidado, y ofreciendo a la población información accesible que considere sus particularidades étnicas y culturales, así como sus valores, usos y costumbres.

2.6.4 El componente alimentario.

El programa otorga apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esa vía, elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega de suplementos alimenticios y la educación alimenticio-nutricional buscan reforzar la alimentación infantil y de las mujeres en periodo de lactancia o embarazadas.

2.6.5 corresponsabilidad de las familias beneficiarias.

Al inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria autorizadas y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento. Asimismo, inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlos para que tengan un adecuado aprovechamiento. Además, registrarse en la unidad de salud que les corresponda.

En este sentido, también son corresponsables en: i) destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de los hijos, ii) la asistencia de la titular mensualmente a las sesiones de educación para la salud, a excepción que alguna incapacidad física certificada por el sector salud, justifique las inasistencias, iii) todos los integrantes de la familia deben asistir a las citas programas en los servicios de salud.

El incumplimiento de la corresponsabilidad de las familias lleva a la suspensión de los apoyos. El apoyo para la adquisición de útiles escolares está sujeto a la inscripción de los becarios, certificada por el personal docente de los planteles educativos.

2.6.6 Monto de los apoyos.

Las becas educativas y el apoyo monetario directo se entregan en efectivo y en forma individual a las titulares del Programa. Los montos se actualizan semestralmente, en enero y julio de cada año, tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica a partir de julio de 1997 hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

El apoyo económico para la alimentación vigente para el semestre enero-junio 2003 es de \$155.00 pesos (ciento cincuenta y cinco pesos) mensuales por familia.

El monto de los apoyos para las becas educativas durante el semestre enero-junio 2003 se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla 2.3
Montos monetarios a becas por nivel de escolaridad, apoyos para adquisición de útiles escolares y para su reposición.

Monto mensual de las becas educativas		Apoyos para la adquisición de útiles escolares. ¹⁰	Por reposición de útiles.
primaria	Enero a junio de 2003		
	Niños y niñas		
Tercero	105.00	135.00	65.00
Cuarto	120.00	135.00	65.00
Quinto	155.00	135.00	65.00
sexto	205.00	135.00	65.00
Secundaria	niños		
Primero	300.00	250.00	0.0
Segundo	315.00	250.00	0.0
tercero	335.00	250.00	0.0
	Niñas		
Primero	315.00	250.00	0.0
Segundo	350.00	250.00	0.0
tercero	385.00	250.00	0.0
Educación media superior	Hombres		
Primero	505.00	250.00	0.0
Segundo	545.00	250.00	0.0
tercero	575.00	250.00	0.0
	Mujeres		
Primero	580.00	250.00	0.0
Segundo	620.00	250.00	0.0
tercero	655.00	250.00	0.0

Fuente: Oportunidades. reglas de operación 2005.

2.6.7 De la evaluación de Programa.

La evaluación del Programa, en consecuencia, se centra en: a) verificar el cumplimiento de los objetivos y metas; b) medir los resultados de impactos en el corto, mediano y largo plazo; c) identificar los resultados e impactos atribuibles al programa, distinguiendo los efectos asociados a los otros factores, tanto en la esfera individual, como en la familiar y en el contexto comunitario; d) analizar la relación costo-efectividad; f) verificar y analizar la operación del programa; g) aportar elementos para el mejoramiento continuo del programa;

¹⁰ es para los alumnos becarios de tercero a sexto grado de primaria que no reciben paquetes de útiles escolares.

h)proponer recomendaciones tanto de adecuaciones conceptuales al propio programa, como de política social en lo general.

Las evaluaciones de impacto realizadas por la Coordinación Nacional, contratadas con instituciones externas de prestigio, continuaran realizándose con la finalidad de introducir mejoras en el programa por lo que al conformarse el Consejo nacional de Evaluación de la política de desarrollo social de conformidad con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, se establecerán las bases de colaboración con el Programa para realizar evaluaciones futuras.

La evaluación externa es independiente a los ejecutores del programa y busca reafirmar la credibilidad e imparcialidad de los resultados

Evaluación de impacto. Los principales temas que aborda esta evaluación se relaciona con la medición de impactos en la educación de las niñas y niños, la salud y nutrición de los integrantes de las familias y la dinámica de su consumo, la condición de la mujer, la participación comunitaria y la eficiencia en al focalización de los apoyos, entre otros.

Utiliza la metodología cuantitativa y cualitativa que se complementan para lograr un enfoque integral. La primera permite medir la magnitud de los impactos; la segunda proporciona elementos que permiten comprender con más detalle el contexto en el que se producen los resultados e impactos. Las metodologías empleadas incluirán la medición de impactos con relación a grupos de referencia, relacionados con el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres. El objetivo de la evaluación de impacto es medir y analizar los efectos de Programa sobre la población beneficiaria en el corto, mediano y largo plazo.

2.7 Consideraciones finales del capítulo II

Concluyendo, los avatares de la economía mexicana han afectado a las políticas sociales. Si bien los intentos por impulsar estas políticas se ubican en la década de los setentas como respuesta al rezago productivo tanto en el sector rural (CONASUPO, SAM), como al industrial que en este periodo exigía el abandono del modelo sustitutivo de importaciones, la intervención del Estado no tuvo la continuidad necesaria para abordar de manera sostenida los problemas de pobreza que se había gestado en el campo y que de alguna

manera se trasladaba a las ciudades en constante incremento poblacional, a causa de la migración campo-ciudad, el crecimiento de las ciudades como proveedoras de empleos precarios y con deficientes servicios públicos ahondo las condiciones de pobreza en la población que ya la padecía. Las características de las políticas sexenales, cada una con el sello propio del gobernante en turno no permitía el encadenamiento de acciones en el tiempo hacia los grupos considerados pobres. Aunado a esto el clientelismo y corporativismo político distorsionó la asignación de los recursos.

En un periodo que podemos llamar de transición, porque no se abandonaron en su totalidad las prácticas políticas que condicionaron el apoyo tanto monetario como en especie a los grupos necesitados de ello. Se promovió la participación activa de la sociedad en cuanto a la autodeterminación de necesidades y prioridades a través del Programa Nacional de Solidaridad, intento por demás interesante, porque en aras del reconocimiento público y explícito hacia los grandes grupos inmersos en la pobreza se destinaron grandes cantidades monetarias a promover el desarrollo en infraestructura, alimentación y educación. Asimismo, el avance democrático del país cuestionó la discrecionalidad de los gastos en el Programa y se exigió claridad en el manejo de los recursos públicos. La crisis económica de 1994-1995 borró los avances que en materia de combate a la pobreza se habían conseguido.

Habría que esperar hasta 1997 con el Programa de Educación, Alimentación y Salud, para que los mecanismos de asignación de recursos se fijaran de manera directa hacia los beneficiarios de la política social que buscaba disminuir la pobreza en México. Los procedimientos de Progresá fueron novedosos en el sentido de que por primera vez en la historia de las políticas sociales elaboradas desde el sector gubernamental, se eliminaban los intermediarios y se establecía una relación directa recurso-beneficiario. Al mismo tiempo que se habrían los mecanismos para la participación de organismos ajenos al gobierno para evaluar e indicar los problemas los problemas inherentes al mismo, tanto en gestión como en aciertos y errores en la aplicación del Programa.

El actual programa denominado Oportunidades, lo consideramos en continuidad con Progresá. Los mecanismos para llegar a la población en pobreza son más claros, están

establecidos a partir del no sometimiento a filiaciones partidistas. Continúa con la eliminación de intermediarios que podrían condicionar o desviar los recursos destinados a la población beneficiada en el programa.

Por lo tanto, Oportunidades se ubica como política social de avanzada en los países subdesarrollados, reconocida por organismos internacionales.

CAPITULO III. EL ESTADO DE YUCATAN.

En este capítulo abordamos los aspectos generales del estado de Yucatán para tener una semblanza del contexto socio-económico de la entidad y enlazarlo con el área en estudio. Asimismo, se describen las características culturales-mayas que aún predominan y le dan sentido de identidad a las comunidades. La población mayoritariamente indígena y lo que esto conlleva en el atraso económico de la zona. Hacemos una descripción del sur de Yucatán, carencias y niveles de marginación para los municipios.

3.1 Aspectos generales del estado.

El estado de Yucatán cuenta con una superficie aproximada de 38,502 km². Representa el 2.2% de la superficie de México y colinda con los estados de Quintana Roo y Campeche y con el Golfo de México. Con sus estados vecinos integra una verdadera región, tanto geográfica como cultural y social. El estado yucateco se divide en 106 municipios y nueve zonas socioeconómicas (véase, mapa 3.1), identificadas por las vocaciones agrícolas de sus suelos y su principal actividad productiva. Es una superficie calcárea y llana. Particularmente pedregoso en el centro y norte, donde la capa de suelo es tan delgada que muchas veces no rebasa los diez centímetros. Hacia el sur y oriente, en cambio, los suelos son más profundos sosteniendo a una vegetación alta y con rendimientos productivos agrícolas superiores al de las otras dos zonas mencionadas (www.uady.mx/sitios/mayas/historia/cont_01.html).

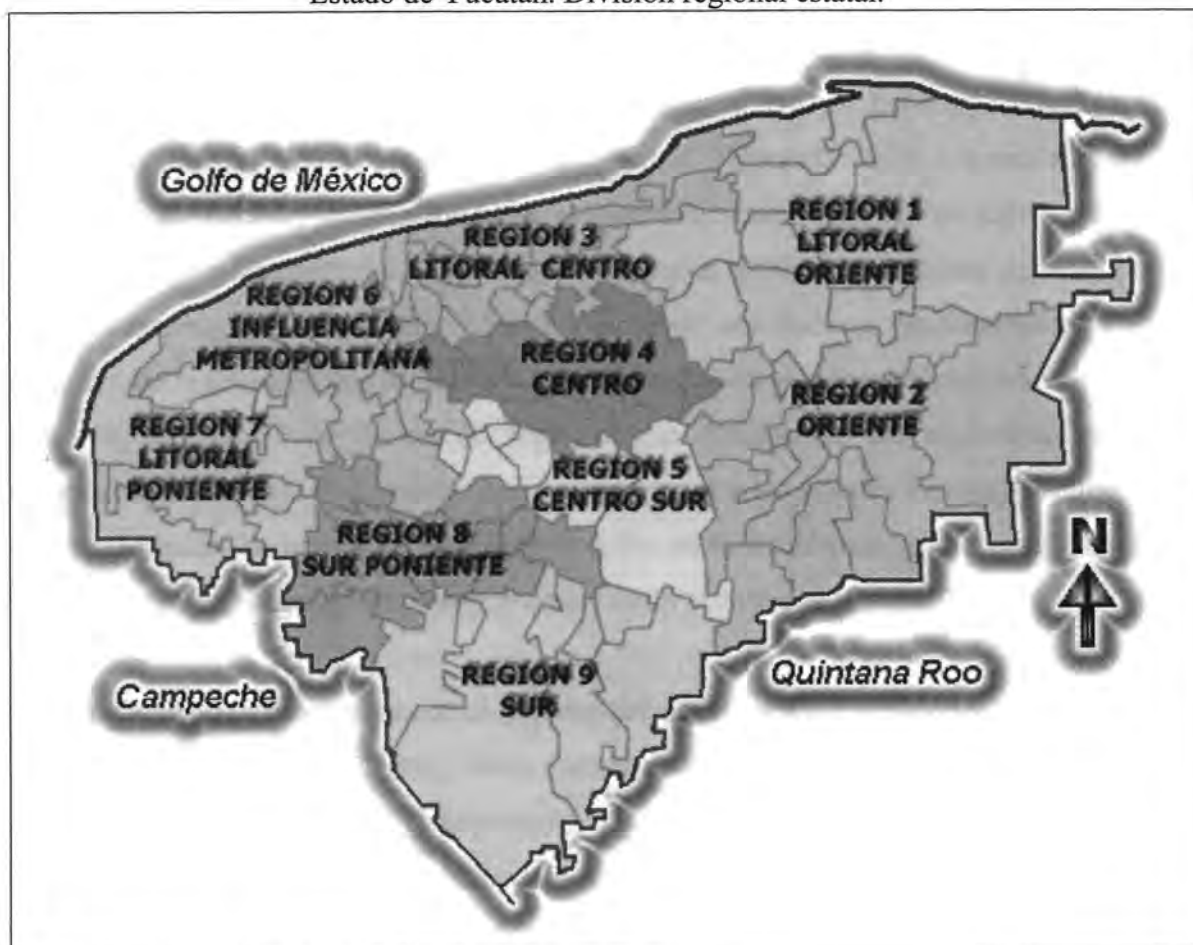
Hasta mediados del siglo XX, en el estado de Yucatán la actividad económica predominante fue la agricultura, sustentada en la producción y exportación de henequén por características propias del clima y suelo de la región. Para la década de los sesentas la monoproducción de agave se encontraba en un proceso paulatino de crisis irreversible y la industria yucateca era prácticamente inexistente, la actividad industrial estaba circunscrita a la elaboración de bienes de consumo inmediato (galletas, pastas, refrescos y cerveza, principalmente), a la de partes y refacciones para las desfibradoras y cordelerías (Quezada, 2001).

Asimismo, se abatía el aislamiento geográfico terrestre en el que había permanecido la región, para la misma década, los pantanos tabasqueños y campechanos que impedían la comunicación terrestre con el centro y norte de México habían sido desecados y sobre ellos se habían logrado construir una carretera y una línea ferroviaria que conectaba la red ferroviaria peninsular con la nacional, aparte de que el aeropuerto de Mérida se había modernizado (Ibid: 238).

Para la década de los setentas, los industriales cordeleros, habían trasladado sus capitales hacia el desarrollo del sector industrial ante la disminución de la rentabilidad en la explotación del agave y simultáneamente por la intervención de los gobiernos tanto estatal como federal en la industria henequera en aras de proteger el empleo en la zona. Con el apoyo de empresarios regiomontanos incursionaron en la industria textil, cementera, siderúrgica, alimenticia, etcétera. Principalmente en las ramas consideradas económicamente tradicionales. La adopción de métodos modernos de organización del trabajo, producción y tecnología, les permitieron integrarse a las industrias nacionales y desde la situación estratégica de la península de Yucatán, ofertar sus productos en Centroamérica, el caribe y Sudamérica.

Mapa 3.1

Estado de Yucatán. División regional estatal.



Fuente: Enciclopedia de los municipios de México.

El abandono paulatino de la producción henequenera ante su debacle en mercado mundial, y planteando alternativas de desarrollo en el campo, en 1964 el gobierno federal con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo puso en marcha el Plan Chac (Plan del dios de la lluvia), que tenía como objetivo impulsar la actividad citrícola en el sur del estado para abastecer el mercado internacional, en los municipios de Muna, Ticul, Dzán, Oxcutzcab, Akil y Tekax, pues se pronosticaba una escasez de cítricos –según el Banco de México– entre 1970 y 1975. De esta manera se creó infraestructura para el sur del estado. Entre sistemas de irrigación, obras sociales (casas, escuelas, molinos), electrificación y créditos refaccionarios se invirtieron poco más de 41 millones para beneficiar a 1300 familias poseedoras de 2500 hectáreas, que se sumaban a otro tanto de pequeña propiedad. Cuando

se levantaron las primeras cosechas de naranja valenciana, la demanda del mercado internacional era tan solo expectativas y el mercado regional pronto se saturó. Pero el surgimiento de Cancún y las exportaciones a Belice en 1979 mitigaron el problema, pero la competencia de los grandes productores de Veracruz, Nuevo León y Tamaulipas les impidió expandirse al mercado nacional de naranja” (Quezada: 241). De esta manera, la región sur de Yucatán fue impulsada en la monoproducción agrícola de cítricos. En este aspecto, la política económica regional aplicada por el gobierno mexicano, desde el punto de vista crítico, es la siguiente: “México carece de una política de desarrollo para sus regiones, de la forma en que éstas puedan ser definidas. El gobierno federal la sustituye con políticas particulares de dimensión regional que distaron de ser equivalente de una estrategia para revertir el desarrollo desigual territorial y los agentes locales desempeñaron un papel menor, en ocasiones francamente nulo, en la determinación de las condiciones generales que propician o entorpecen el crecimiento económico (Baños, 2003:59).

Para la década de los ochentas con el impulso del nuevo modelo económico (neoliberal) en el país, el gobernador de Yucatán, Víctor Cervera Pacheco, firmó con el gobierno federal el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, el cual planteaba el abandono del henequén como motor del aparato productivo y el inicio de la diversificación de la economía en manos de los sectores privado y social, “Las autoridades federales y estatales no intervendrían en el desarrollo económico yucateco y únicamente apoyarían los proyectos rentables con recursos de la banca de fomento o comercial. El programa también proponía reordenar la actividad agroindustrial, impulsar el desarrollo industrial, especialmente de las maquiladoras de exportación¹, diversificar las actividades agropecuarias y promover intensivamente la pesca” (Quezada: 243).

¹ Anteriormente con: “El Plan Nacional de Desarrollo del presidente De la Madrid consideraba lineamientos de cambio estructural en el país. Entre ellos, uno de los más importantes respecto a la industria implicaba la expansión de la maquila de exportación. El 15 de agosto de 1983 emitió un decreto en el Diario Oficial, para el fomento y operación de las maquilas de exportación en el que se preveía, además de ventajas fiscales, la creación de parques industriales para su instalación. En Yucatán se generó una industria maquiladora creciente” (www.uady.mx/sitios/mayas/historia/cont_01.html).

De esta manera, para la década de los noventa, el ahondamiento de las políticas económicas de libre mercado condujo a la separación del sector público² en acciones productivas, en este sentido, “En México el enfoque disciplinario de políticas públicas es producto del cambio de rumbo registrado en los ochenta, a fin de establecer en el país los postulados del “Consenso de Washintong” signado por las potencias mundiales encabezadas por EU e Inglaterra durante los setenta y significaron el fin del modelo de desarrollo conocido como del Estado de bienestar o Estado social de derecho, y pasar a uno llamado Estado regulador o neoliberal” (Caldera, 2005: 38).

El estado de Yucatán, nunca logró constituirse en un foco significativo de industrialización ni antes del modelo de desarrollo estabilizador mexicano ni después de éste. La distribución espacial de la población ha respondido al desarrollo de la agricultura tradicional de subsistencia como el maíz y de la agricultura de exportación como en su momento lo fue el henequén y en las últimas décadas los productos cítricos en el sur. De esta manera, la economía en el estado cambió hacia el comercio, los servicios y otras actividades industriales, el crecimiento urbano se convirtió en la base del desarrollo regional y dejó de estar sujeta a los altibajos de la agricultura. La inversión federal se reorientó al los sectores de turismo y maquila, con esto la economía se terciarizó (Baños, 2003:70-71).

Continuando, el estado contaba con 1, 656, 233 habitantes para el año 2000, viéndose incrementada a 1, 771,664³ habitantes para el 2004, es decir, tuvo una tasa de crecimiento poblacional en este periodo en promedio de 1.3% anual, el Producto Interno Bruto estatal creció en 3.2%, mientras el PIB per Cápita lo hizo en 1.7% (ambos datos en promedio para 2000-2004), (sedeinco). Asimismo, el 29.3% de la población es considerada rural y el 58.7% urbana. La población ocupada en el sector primario es de 17.2%, mientras que la ocupación en el sector terciario abarca el 53.2%, el restante 29.6% encuentra ocupación en el sector secundario (INEGI)

² El golpe definitivo a la industria henequenera aconteció en abril de 1992 con el cierre definitivo de Cordemex, el impacto para la economía fue: “liquidó a 2,730 empleados, indemnizó a 30,225 ejidatarios y anticipó la jubilación de 12,200 campesinos mayores de 50 años” (Quezada: 245).

³ Cálculos proyectados.

En este sentido, el rasgo central del suelo yucateco es que solo muy pequeñas superficies son susceptibles de ser aradas o mecanizadas, por lo que su principal factor de explotación sigue siendo el trabajo humano. De ahí que el desarrollo se dé en áreas del sector terciario como educación, salud y servicios en general (Ibíd.)

En el aspecto productivo para el estado, retomamos la siguiente división geográfica que muestra el desenvolvimiento económico en las últimas tres décadas: son distinguibles tres áreas productivas. Una es la milpera del oriente integrada por 20 municipios que se vertebran en torno a Valladolid. Se dedican fundamentalmente a la siembra de maíz y a los cultivos asociados (calabaza, frijol, chile, etc.). La segunda es la del sur, con ocho municipios -desde Muna hasta Peto-, dedicada a la citricultura en terrenos ejidales y de pequeña propiedad. Los productores han logrado sobreponerse a los obstáculos políticos, financieros y comerciales, conforme la naranja yucateca adquirió carta de naturaleza en los mercados nacional e internacional, los hijos de los productores comenzaron a incorporarse a esa actividad y actualmente cultivan una superficie aproximada de 10,000 hectáreas. En medio de esas dificultades, han logrado mantener el control de su producción y al mismo tiempo dedican parte de sus esfuerzos a la milpa. Su nivel de vida contrasta con el de otros municipios. En 1980 lograron fundar la juguera Akil. Durante el primer año de funcionamiento industrializó 20,000 toneladas de cítricos y 80,000 para 1990. Destinadas al mercado estadounidense. La tercera área es la del nordeste que gira alrededor de Tizimín. Se extiende hacia los municipios costeros de San Felipe y Río Lagartos y su actividad principal es la producción bovina extensiva que empezó a desarrollarse poco después de la segunda guerra mundial. (Quezada: 262-263).

El estado está clasificado con un grado de marginación alto⁴ (CONAPO, 2000). Presentando los siguientes índices de marginación: i) el porcentaje de población analfabeta es de 12.3%, ubicándose por arriba del promedio nacional que es de 9.4%; ii) la población sin primaria completa de 15 años o más es de 36.94%, nivel superior al promedio nacional

⁴ “La marginación es un fenómeno estructural que encuentra su explicación en condiciones históricas o geográficas en las que es difícil propagar o hacer llegar el progreso tecnológico y el desarrollo de la estructura productiva. La situación de marginación de la población la expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidad para ampliar sus capacidades básicas, oportunidades de desenvolvimiento social y el disfrute de bienes y servicios esenciales para su desarrollo”. (www.conapo.gob.mx).

de 28.46%. iii) en lo referente a los ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo alcanza el 24.01%, muy superior a la media nacional indicada en 9.90%; iv) en lo concerniente a las viviendas con algún nivel de hacinamiento el 52.52% de la población la padece, cifra superior a la nacional de 45.94. v) la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos es 67.57%, mientras la media nacional se ubica en 50.99%.

De esta manera de los nueve indicadores socioeconómicos establecidos para calcular el nivel de marginación, en cinco de ellos, mencionados en el párrafo anterior, Yucatán se ubica por encima de la media nacional y en cuatro está por debajo de los indicadores nacionales, a saber: i) de los ocupantes en viviendas sin agua entubada 5.69% no posee el servicio, la media nacional se ubica en 11.23%; ii) en los ocupantes en viviendas sin energía eléctrica el 4.2%, mientras la nacional es 4.79; iii) en los ocupantes de viviendas con piso de tierra están el 5.62% y la nacional en 14.79; iv) por último el porcentaje de la población en localidades con menos de cinco mil habitantes se ubica el 28.82, y valor relativo nacional es de 30.97%. Aunque la provisión de servicios como agua entubada y energía eléctrica los datos son superiores, no tiene mucho peso en el cálculo de los índices de marginación para revertir esta condición.

En este sentido, los nueve valores comparativos del índice de marginación estatal descritos anteriormente con el promedio nacional confirman al estado con nivel alto de marginación (SEMARNAT 2000).

Matizando los aspectos de los índices de marginación en los cuales el estado se encuentra bajo la media nacional, i) analfabetismo y niveles de escolaridad. El acceso a la educación estimula los proyectos de vida y la valoración de la misma al ser integrantes de una sociedad, los niveles de escolaridad contribuyen al incremento de la productividad del trabajo y facilita la incorporación a los procesos innovativos tecnológicos contemporáneos, y por ende, el aumento de la competitividad. De esta manera, los rezagos en la educación y la deserción escolar conducen a la exclusión social; ii) hacinamiento y falta de drenaje y servicio sanitario. La vivienda es el primer espacio para el desarrollo de las capacidades afectivas y de convivencia en la familia, la valoración de estas contribuye al proceso de

integración familiar. El hacinamiento conduce a la falta de respeto a las individualidades, afecta a la salud y no permite el esparcimiento moderno (uso individual en gustos y preferencias de televisión, radio, etcétera), la inexistencia del drenaje y servicio sanitario es propicio para el desarrollo de enfermedades infecto-contagiosas; iii) los bajos ingresos de la población. La posesión de activos, el acceso a satisfactores esenciales como educación y salud, no se consiguen con remuneraciones que limitan el acceso a los bienes y servicios que permitan el desarrollo de las capacidades mínimas de los integrantes de una familia. Además, los salarios tienen relación directa con la productividad del trabajo. A menores salarios menor productividad.

3.2 La predominancia maya en el estado.

El estado destaca por los vestigios de la ancestral cultura maya, después de cinco siglos de haberse declarado la conquista de México, la población nativa de la península de Yucatán ha trascendido en el tiempo. El sincretismo, la idiosincrasia de las comunidades indígenas y la lengua maya han perdurado para darle sentido al mestizaje, que de frente a los cambios globalizadores se erige orgullosa de su pasado. Paradójicamente, orgullo no es progreso. Los grupos mayas en la península de Yucatán viven en la pobreza extrema.

La población indígena⁵ está conformada por 971, 345 habitantes que representan el 58.6% del total de la población en el estado. La población en edad escolar (6 a 14 años) que no asisten a la escuela representa es de 8.8%. En este mismo sentido, la población de 15 años y más inmersa en el analfabetismo alcanza el valor relativo de 24.1%, es decir, uno de cada cuatro indígenas no sabe leer y escribir.

La población indígena mayor de 12 años y más es de 713, 681 personas, el 49.9 son económicamente activas. De éstas el 99.3% tienen ocupación en los sectores económicos de la siguiente manera: en el sector primario 26.6%, secundario 30.8%, terciario 42.6%. Cabe hacer mención que en el sector primario la ocupación no necesariamente va acompañada de remuneración estable. El ingreso está sujeto a la temporada de cosecha del producto.

⁵ Los datos sobre la población indígena en Yucatán están tomados del Instituto Nacional Indigenista- Consejo Nacional de Población 2000.

En lo referente a ingresos mensuales, del total de la población indígena ocupada el 14.8% no recibe ingresos, el 32.2% percibe menos de un salario mínimo, el 36.7% gana de uno a dos salarios y el 16.3% mas de dos salarios. Para el año 2000 el salario mínimo fue de 32.70 pesos diarios, según la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, entonces el 47% de la población esta ubicada en pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, según lo establecido por el Comité técnico para la medición de la pobreza.

Asimismo, se registraron 209, 246 viviendas habitadas por población indígena, de las cuales el 9% tienen piso de tierra, el 14% no disponen de agua entubada, el 34.8% no disponen de servicio sanitario exclusivo, el 7% carece de energía eléctrica, mientras que el 60.5% cocina con leña o carbón. La vulnerabilidad en la que se encuentran respecto a salud. Son más propensos a contraer enfermedades al carecer de los servicios básicos. Asimismo, la carencia de electricidad limita la percepción de los cambios y transformaciones sociales a través de los medios de comunicación, el no poder utilizar aparatos electrodomésticos que eleven su nivel de vida y carencia del esparcimiento que permite en la actualidad los aparatos electrónicos. A esto se agrega la deforestación y explotación intensiva de recursos naturales que utilizan de combustibles para la elaboración de sus alimentos.

En el estado, existen 919 localidades con población indígena superior al 70% de sus habitantes. De estas el 90.0% padecen dispersión poblacional. El poblamiento disperso constituye una de las dificultades para hacer llegar los servicios y la infraestructura que permitan el desarrollo de la región. En este sentido: “La residencia en localidades pequeñas, dispersas y en situación de aislamiento, no solo hace difícil aprovechar las economías de escala de los servicios básicos, de la infraestructura y el equipamiento, sino por razones de costo-beneficio ha determinado que las acciones de política social se concentren en áreas urbanas” (CONAPO). Para terminar, el 69.2% de los indígenas no tiene derechohabencia a la salud.

En términos generales la mayoría de los municipios están ubicados en altos índices de marginación, válidos para todos ellos. Exceptuando a Mérida y los municipios de Conkal, Dzidzantún, Dzilam de Bravo, Kanasín, San Felipe, Telchac, Puerto, Ticul y Umán, que son de baja marginación, los restantes municipios de Yucatán presentan agudos problemas de empleo y bienestar social. Setenta y un municipios, en la que habita más de la mitad de la población maya rural, son considerados con alta marginación, 24 de ellos con marginación media y 2, Tahdziú y Timucuy, con muy alta marginación.

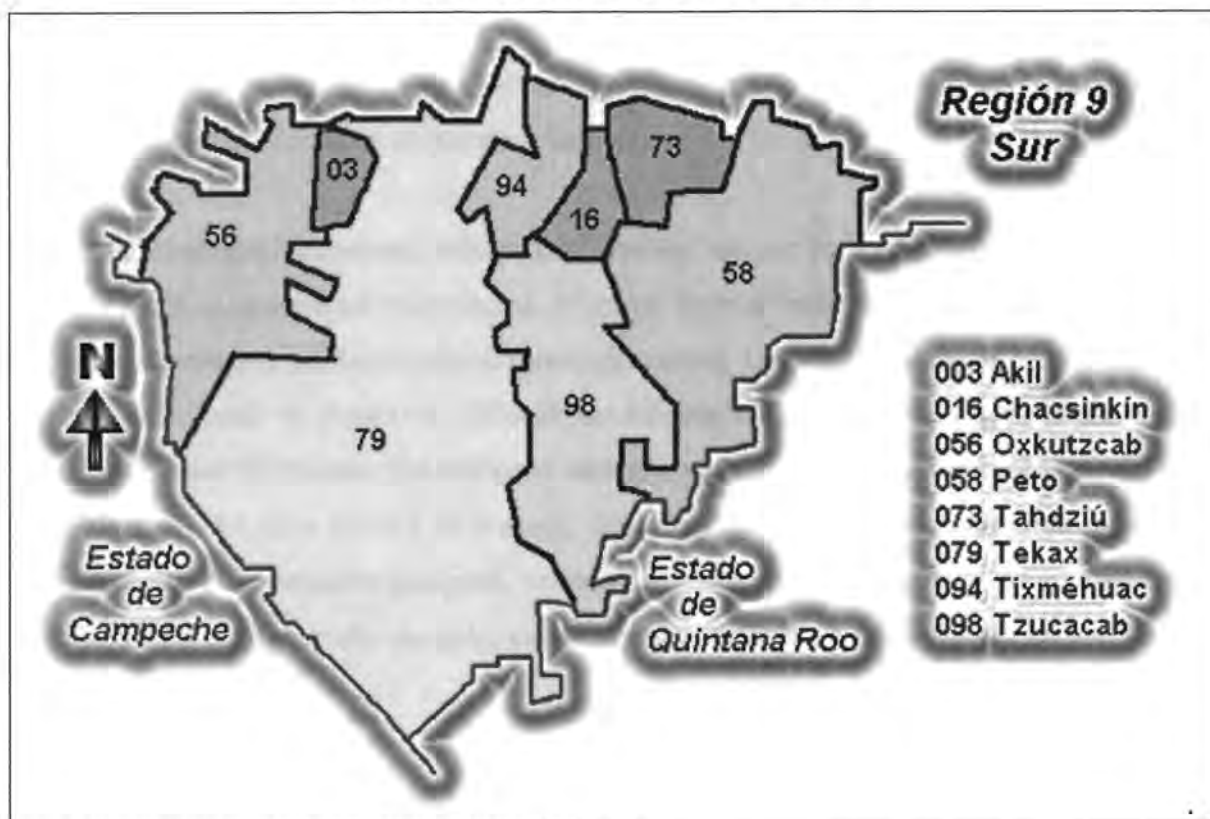
3.3 El sur de Yucatán.

Como se describió anteriormente el estado de Yucatán está ubicado con índices de marginación alta. De esta manera, los ocho municipios que integran el sur de Yucatán son los siguientes (véase mapa 3.2): cinco de ellos con grado de marginación alto, Akil, Oxcutzcab, Peto, Tekax, Tixméhuac, Tzucacab y dos municipios con grado de marginación muy alto, Chacsinkín y Tahdziú.

Los municipios de la zona sur de Yucatán tienen 315 localidades, con un total de población de 113.133 habitantes que representan el 6.8% de la población en el estado, de los cuales 72, 565 son maya parlantes. Por lo que, lo característico de esta zona es que la mayoría es población indígena maya, de hecho Yucatán es el estado de la Península, y del país con un 37.3% de su población mayor de 5 años, que concentra población indígena y estos están ubicados sobre todo en la parte sur del Estado. A ellos se les reconoce (despectiva y racistamente) como los “mayeros” o macehuales, son campesinos predominantemente monolingües, que habitan en las áreas predominantemente maiceras alejadas de los centros urbanos.

Mapa 3.2

Municipios que integran el sur de Yucatán.



Fuente: Enciclopedia de los municipios de México.

De esta manera, en el sur, con toda la alteración en las relaciones sociales tradicionales que ha padecido, sobre todo como consecuencia de la migración y la economía de mercado, aún es la cultura maya la que predomina, la mayoría habla maya, más en los municipios con mayor grado de marginación, se usa la ropa considerada tradicional, que se desarrolló durante la colonia y el siglo XIX (huipiles bordados, rebozos y pies descalzos en las mujeres, ropa de manta blanca y huaraches, o sea, cacles, en los hombres), las prácticas religiosas y el culto a seres sobrenaturales asociados a los ciclos agrícolas y, en especial, al cultivo del maíz, el conocimiento del ciclo lunar y su influencia en la milpa, las prácticas vinculadas a los momentos importantes del ciclo de vida, como el nacimiento, el padrinzago y su conjunto de acciones rituales como el hetz mec, la pubertad, el matrimonio, la enfermedad y la muerte, el culto a los difuntos, y el uso de los subsistemas agrícolas asociados al solar (cultivo de traspatio y crianza de animales), (García, 1986).

La región del sur de Yucatán es citrícola y milpera se diferencia de aquéllas de la zona henequenera porque hablan una lengua con mayor pureza, dependen más de la milpa y, en consecuencia, tienen un mayor sentido de comunidad, y están un poco menos integrados a los mercados de trabajo urbanos (Ibid).

Las familias son numerosas, y de padres jóvenes, aunque en los últimos años se ha ido reduciendo el número de nacimientos. El grupo de edad más fuerte es de 15 a 64 años, lo que supone una población económicamente activa. La población mayor de 65 años es muy poca pues el riesgo de fallecer es todavía más alto entre las personas con características indígenas (un indígena aspira a vivir 2 años menos que el resto de la población: 73.4 años frente a 75.3 años). Asimismo, cabe aquí mencionar, que en estos municipios de población indígena, también se demuestra que la tasa de mortalidad infantil, en el primer año de vida, es 60 % superior a la de la población no indígena (INEGI 2000).

De esta forma, estos municipios, que concentran una mayoría de indígenas, son también los que presentan un alto grado de marginalidad y pobreza y son sobre todo las mujeres, ya que el porcentaje mas alto de monolingües se presenta en el sexo femenino de todos los grupos de edad alcanzando casi el 60% del total. En este sentido, cabe destacar el papel que las mujeres desempeñan en el mantenimiento del hogar y en la transmisión de pautas y valores socioculturales en los que se incluye la lengua materna (Pacheco, 1995).

En Yucatán, más aún en la zona sur, el bilingüismo es, en gran medida, de tipo instrumental, es decir, que la gente aprende el español por razones prácticas (comercio, consultas médicas, servicios, etc.) sin tener la intención de perfeccionarlo. De hecho, un gran porcentaje de maya-hablantes que declara hablar español en los Censos de Población y Vivienda tiene un uso limitado del mismo.

En el sur de Yucatán, se manifiesta la población migrante al interior del Estado (obreros, albañiles, empleadas domésticas y vendedores ambulantes, entre otros) quienes al enfrentarse a una sociedad urbana se ven obligados a aprender o mejorar el español para emplearlo en sus relaciones con el resto de la sociedad. Además, para la mayoría de esta población, el aprendizaje del español comienza a partir de los cuatro o cinco años de edad y se realiza con grandes deficiencias estructurales que los pone en desventaja ante la educación y el empleo. La migración se ha acentuado hacia el vecino estado de Quintana Roo, con la demanda de mano de obra para el desarrollo turístico de la Riviera Maya y Costa Maya, que se agregaron a Cancún como centros de atracción de fuerza de trabajo tanto calificada y no calificada, mayoritariamente proveniente de Yucatán (www.cdi.gob.mx/ini/perfiles/estatal/Yucatán/05_desarrollo.html)

Como se ha venido mencionando, la zona sur es hortocitrícola, donde hay más de 10 000 hectáreas de cítricos, con poblaciones, ejidos y comunidades que se van articulando a lo largo de un eje que enlaza a Ticul, Tekax, Oxkutzcab y Peto, las mayores poblaciones meridionales. El segundo cultivo en importancia es el maíz, que ocupa prácticamente el 20 por ciento de la superficie sembrada junto con el frijol y la calabaza asociadas a él. El maíz ocupa el segundo lugar en cuanto a valor de la producción, pero su importancia fundamental es que se trata de un cultivo de subsistencia porque contribuye a la alimentación, de manera central o secundaria, de la cuarta parte de la población del estado. El complejo de la milpa, con el sistema de roza-tumba y quema, su siembra de maíz y cultivos asociados, continúa siendo, como hace miles de años, la base de la subsistencia de más de un millar de comunidades campesinas mayas y sostiene aún los fundamentos de su cultura, sus ritmos de vida y su visión del mundo (Ibid).

El gobierno estatal canalizó recursos a obras productivas en las localidades del sur del Estado, como la juguera de Akil y huertas de cítricos, pero se dice que la corrupción

acabó con todo y ahora hay una infraestructura rural abandonada, han sido descuidadas instalaciones con valor de miles de pesos que tuvieron pocos años de bonanza⁶.

Así, que la milpa continúa siendo el centro de la actividad y de la vida misma de las familias productoras, entendiéndola como la relación cultural hombre-tierra-maíz. De un cultivo tradicional y de autoconsumo insuficiente. Pues desde el punto de vista productivo, el estado de Yucatán importa más del 50% del maíz que consume anualmente.

A lo anteriormente descrito, se agregan los inciertos fenómenos naturales, que agravan la vulnerabilidad de los municipios pobres del sur. Por ejemplo, el huracán Isidoro, en 2002, vino agravar la situación estructural de pobreza. Localidades enteras del cono sur yucateco (como Tigre Grande y Escondido, en el municipio de Tzucacab y Kancab y Chandzinup en Tekax) permanecieron sepultadas bajo el agua por más de un mes. Los cítricos (naranja, mandarina y toronja) registraron daños en 24,000 hectáreas. En los huertos los vientos del huracán agitaron fuertemente los árboles, ocasionando la caída de sus frutos y daños por golpeteo de los frutos con las ramas que causaron su fractura y la entrada de agua al mismo, con lo cual se inició el proceso de pudrición del fruto. Con el impacto destructivo hacia las actividades agrícolas a causa del huracán las bases materiales de la cultura indígena fueron estremecidas (ibid).

La economía comunitaria y micro regional, sustentada en la actividad milpera, la producción de traspatio, la apicultura, la horticultura, la citricultura, etc., fueron prácticamente devastados. Algunas repercusiones del huracán sólo se hicieron visibles unos meses después. Por ejemplo, muchas familias perdieron toda su cosecha y no contaron con semillas (de algunas variedades de maíz) para el siguiente ciclo agrícola.

De esta manera, tenemos una población que ha encontrado una forma de vida en la emigración temporal como preámbulo, en muchas ocasiones, de la definitiva. Miles se

⁶ La Revista peninsular del viernes 4 de marzo del 2000, expresó lo siguiente en lo referente a esta problemática "víctima del saqueo, el descrédito y la marginación oficial, la juguera Akil... reciente los embates de la política y el control oficial y entra en una etapa crítica en donde el único camino es la total liquidación.

ocupan en la industria de la construcción regional como albañiles. La construcción es una de las ramas que más empleo genera a nivel peninsular y que se ha recuperado con más rapidez de las crisis de los años 1982, 1987 y 1994. En 1996 la construcción ocupó a 5 500 personas. Muchos otros se emplean en actividades de limpieza y jardinería, o trabajan en la cosecha de la sal en las ciénagas de Yucatán, en la siembra y limpieza de los pastizales de la ganadería privada del sur y del oriente. Esto se combina con algún trabajo eventual en el henequén y con un poco de milpa mal hecha, por el poco tiempo que se le dedica, que da algo de maíz para comer y algunas plantas frutales, hortalizas y animales criados en el solar (Ibid). Lo que caracteriza a los municipios del sur, sobre todo a los muy marginados como Chacsinkín, Tahdziú, Tixméhuac, es que su población es rural hasta un 86.8, casi no tienen población urbana, por ello el sector que predomina es el primario.

Reiterando, la situación del cono sur yucateco y retomando los índices de marginación calculados por CONAPO (2000), tenemos que el promedio para cada uno de los indicadores, los tres municipios mencionados en el párrafo anterior se ubican por encima de la media regional (Véase Tabla 3.1). Por lo tanto, el rezago educativo en general es alto para la región y ratifica la estadística para la zona indígena que habita estos ocho municipios en la que uno de cada cuatro personas mayores de 15 años no sabe leer y escribir (26%), situación que los ubica en desventaja para ocupar un sitio en el mercado laboral para obtener un ingreso que se equipare a un salario mínimo. La población con estudios de primaria incompleta se ubica en 57.91 en promedio, más de la mitad de los habitantes no poseen drenaje ni servicio sanitario exclusivo, y el 12.78% no tienen energía eléctrica.

Como se puede apreciar en los datos, la pobreza extrema campea en los municipios. Si bien los patrones de consumo alimenticio están ligados a la producción de autoconsumo agrícola y de traspatio, indica que solamente el excedente (si lo hay), está destinado para la obtención de recursos monetarios. Los bajos precios de los artículos perecederos solo les permiten obtener un mínimo de ingresos para cubrir las carencias inmediatas.

En este sentido, la mayoría de la población está en pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio⁷.

Tabla 3.1

Yucatán y municipios del sur. Población total e indicadores socioeconómicos, 2000

<i>Municipios</i>	<i>Población total</i>	<i>% población analfabeta de 15 años o más</i>	<i>% población sin primaria completa de 15 años o más</i>	<i>% ocupantes en vivienda sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo</i>	<i>% ocupantes sin energía eléctrica</i>
<i>Edo. Yucatán</i>	1658 210	12.30	36.94	24.01	4.12
<i>Akil</i>	9 413	21.72	57.72	43.76	5.94
<i>Chacsinkín</i>	2 369	30.52	62.97	65.57	13.34
<i>Oxcutzcab</i>	25 483	24.65	56.35	32.32	8.83
<i>Peto</i>	21 284	21.51	53.86	28.59	11.58
<i>Tahdziú</i>	3 193	38.14	73.80	59.44	32.33
<i>Tekax</i>	34 802	20.85	50.24	45.45	8.06
<i>Tixmehuac</i>	4 012	30.17	60.18	55.24	12.78
<i>Tzucacab</i>	12 577	23.09	57.91	61.22	8.20
Promedio regional					
<i>Porcentaje</i>	6.8	26.0	59.1	48.9	12.6

Fuente: CONAPO, 2000.

Asimismo, el nivel de hacinamiento se ubica en 72.3% en promedio de las viviendas, de cada cuatro viviendas tres lo padecen (véase tabla 3.2).

La falta de espacio para las actividades cotidianas se ven enmarcadas en un cuarto, que hace la función de dormitorio, cocina y en ocasiones de almacén de la cosecha. Por lo regular son viviendas tradicionales propias del clima, elaboradas con techo de guano o

⁷ En lo referente a la pobreza de patrimonio entendida como la falta de ingresos para satisfacer las necesidades de vivienda con los servicios básicos. No precisamente a la falta de propiedad.

palma y muros de adobe reforzados con madera. El hacinamiento propicia la promiscuidad y la convivencia forzada en la familia.

Aproximadamente, el 20% de las viviendas tienen piso de tierra, propicio para el anidamiento y desarrollo de parásitos (ácaros, pulgas, etc.), que vulneran la salud de las familias.

El dato alarmante es el referente al porcentaje de población que vive en comunidades de menos de 5,000 habitantes. Como se mencionó anteriormente, la dispersión poblacional no facilita su provisión, además, encarece los servicios en términos de costo-beneficio, que desde el punto de vista de la escasez y asignación del gasto público no es posible dotar a la población demandante.

En este sentido, en los municipios de Chacsinkín, Tahdziú y Tixméhuac el 100% de la población vive en localidades con menos de 5000 habitantes. El panorama es difícil para estos municipios en la dotación de servicios.

En promedio, el 95% de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos. Tomando como referencia el salario del 2004, de 42.11 pesos por día, solamente el 5% de la población percibe ingresos superiores a los 2,526.6 pesos mensuales⁸.

⁸ Realizando el producto del salario mínimo diario por mes de 30 días y por 2 salarios mínimos. Tenemos $(42.11)(30)(2) = 2,526.6$

Tabla 3.2

Yucatán y municipios del sur. Indicadores socioeconómicos, 2000

<i>Municipios</i>	<i>% ocupantes en viviendas sin agua entubada.</i>	<i>% viviendas con algún nivel de hacinamiento</i>	<i>% ocupantes en viviendas con piso de tierra</i>	<i>% población en localidades con menos de 5000 habitantes.</i>	<i>% población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos</i>
<i>Edo. Yucatán</i>	5.69	52.52	5.62	28.82	67.57
<i>Akil</i>	1.99	72.86	7.14	1.42	88.66
<i>Chacsinkín</i>	1.28	76.60	23.69	100	93.76
<i>Oxcutzcab</i>	3.53	65.12	16.60	20.56	80.32
<i>Peto</i>	3.38	66.63	17.81	22.14	80.45
<i>Tahdziú</i>	12.44	80.87	42.21	100	93.37
<i>Tekax</i>	3.23	68.00	9.61	37.99	79.17
<i>Tixmehuac</i>	2.02	75.71	26.14	100	92.23
<i>Tzucacab</i>	1.94	72.55	11.76	26.52	87.65
<i>Promedio regional</i>					
	3.7	72.3	19.37	51.07	95.4

Fuente: CONAPO, 2000.

Aunado a esta falta de atención especializada, en los municipios más pobres del sur, un 94.8% no es derechohabiente. Estas carencias básicas, y otras no menos importantes, explican los datos del INEGI que declara que la mortalidad infantil en las zonas indígenas del Estado es de 51 por mil. El DIF declaró hace poco que en México 21.5 millones de niños viven en la pobreza y que la desnutrición en comunidades no indígenas oscila entre el 35 y el 50%, pero que en las zonas indígenas asciende a una tasa del 70 al 80%.

Bajo este marco, la situación de los pueblos indígenas no ha cambiado con el tiempo, muchos niños, mujeres y ancianos siguen muriéndose de enfermedades curables, de desnutrición y de otros factores superados por la "Modernidad". Son las mujeres las que más sufren desde el mismo día del parto en que ven nacer a sus hijos, hasta el día en que muchos de ellos mueren por falta de alimentación. Un estudio elaborado por El Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubirán", reveló que Yucatán tiene el Segundo lugar entre las entidades federativas con mayor número de habitantes Indígenas desnutridos (1999).

En cuanto a escuelas se tiene 352 para atender a 44,911 habitantes en edad escolar. Son muy pocas, teniendo en cuenta esta población, de estas 352 escuelas: 123 son de nivel preescolar y 173 de primaria y sólo nos encontramos con 45 secundarias y 11 bachilleratos (INEGI 2000).

Poco más de la mitad de la población es alfabeta, por ejemplo en los municipios más pobres del sur de Yucatán los alfabetos son el 67.0%. Lo que ilustra que Yucatán, tenga analfabetas al 35% de los indígenas que ahí habitan, alrededor de 300 mil personas que no saben leer ni escribir (Ibid).

Y es que, sólo uno de cada cinco niños indígenas en edad de estudiar asiste a la escuela en los niveles de preescolar y primaria en el estado de Yucatán. De acuerdo con INI, de los 52 mil niños mayas que debieran cursar el nivel preescolar sólo 15 mil 095 (el 29 %) asiste a las escuelas. De los 83 mil 890 niños que deben acudir a las primarias sólo 12 mil 995 (15.4 %) logra asistir a los planteles educativos. En muchas poblaciones con importante población maya se carece por completo de algún espacio donde se imparta educación indígena.

En los municipios del sur del Estado de Yucatán la escolaridad promedio es de 5.3, cuando a nivel nacional es de 7.5. Los municipios muy marginados del sur tienen un promedio de 3.6 de escolaridad (Ibid).

Las causas son sobre todo los bajos ingresos de las familias, sin dinero difícilmente los padres de familia tendrán la posibilidad de que sus hijos estudien, y en los casos extremos los niños deben ir a trabajar para aportar algo a la economía familiar.

Las condiciones de extrema pobreza entre los pueblos indígenas del sur de Yucatán, la falta de empleos bien remunerados, de apoyos para la producción, hacen que la gente busque nuevos horizontes, y para esa región del sur del Estado la ilusión es ir al caribe mexicano, en especial a Playa del Carmen, Cozumel y Cancún. La mayoría se emplea en la industria de la construcción como albañiles. Otros hacen trabajos de jardinería y limpieza. Las mujeres se van a Mérida a realizar trabajo doméstico.

Según datos estadísticos, el 45% de los campesinos han emigrado a Cancún, Islas Mujeres, Cozumel o Mérida, en busca de trabajo. El fenómeno migratorio es creciente. Los recién emigrados se enfrentan con problemas como son asentamiento irregulares, empleos subcalificados y mal pagados, viviendas de mala calidad etc. La migración al extranjero es, principalmente, hacia Belice, Guatemala, Estados Unidos y Canadá. También para los indígenas mayas, los Estados Unidos es la salida más buscada. En San Francisco, California, existen incluso redes de migrantes mayas, desde hace 25 años que estuvieron en el programa braceros. El consulado general de México en San Francisco cree que los mayas de Yucatán son el grupo de migrantes que más crece en esta ciudad, y reporta que aproximadamente 15% de la gente que pide matrículas consulares anualmente son de Yucatán (Adelson, 2002).

De los ingresos provenientes del exterior según un estudio de la OCDE, en los hogares la mayor parte de la remesas se asignan a la satisfacción de necesidades familiares básicas, como la compra de alimentos y prendas de vestir, el pago de servicios de salud, educación, transporte y adquisición de algunos bienes no perecederos. (OCDE, 2005:159).

3.4 Consideraciones finales del capítulo III.

Concluyendo, la situación de la pobreza en la que se encuentra sumida la población en el estado de Yucatán es alarmante. En el sur el atraso económico-social y educativo se manifiesta en los altos niveles de marginación de sus habitantes. Aunado a esto, la predominancia de la población indígena en la región, hace que se encuentren en desventaja ante el resto de la sociedad nacional, no solo por la carencia de satisfactores que les permitan cubrir sus necesidades básicas de nutrición, sino también, por el idioma. Al ser monolingües, y conservar su visión del mundo desde una perspectiva apegada a tradiciones usos y costumbres, que no compaginan con la sociedad contemporánea capitalista neoliberal.

Capítulo IV Evaluación de impacto del Programa Oportunidades en el sur de Yucatán.

La evaluación es inherente a cualquier organización, la necesidad de identificar y medir las acciones realizadas para cumplir un fin, tanto individual como colectivo. Como afirma Guerrero (1995), la acción pública del gobierno tiene como destino los sectores sociales causas y efecto de las políticas públicas, pero, en este caso, los cuestionamientos respecto a la justificación y efectividad de las mismas no pueden ser soslayadas.

En este sentido, la evaluación permite fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados, lo cual se hace mediante un proceso social de aprendizaje que requiere un cambio en el comportamiento humano. De esta manera, la evaluación se presenta como un instrumento para generar confianza y hacer partícipes en las apreciaciones de las políticas a todos los afectados en un intento por alcanzar la “objetividad”.

Entendemos por evaluación de impacto como la relación entre el grado de satisfacción del usuario más la reacción ante el programa.

4.1.- Metodología

Para la evaluación de Oportunidades en el sur de Yucatán seleccionamos municipios representativos de la situación económica-política y social imperante en la región, causa y destino de los recursos monetarios destinados por el programa para combatir la situación de extrema pobreza en la población.

Por lo tanto, como se mencionó en el capítulo precedente a partir de datos del INEGI (2000), que mide el porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas, los municipios de Chacsinkín, Tahdziú, Tixméhuac, pertenecen al estrato más bajo de bienestar social. Peto, Tekax y Oxcutzcab, en cambio, se encuentran en el estrato alto de bienestar social del Estado de Yucatán. Los municipios de Akil y Tzucacab están en una posición intermedia en cuanto a bienestar social (INEGI, 2000). Sin embargo, en términos concretos, las diferencias no son grandes. Pues, casi todos los municipios indígenas de Yucatán (es decir,

prácticamente todo el estado) se clasifican con altos grados de marginación (CONAPO, 2000).

Para fines de este apartado, hemos retomado como objetos de estudio a cinco municipios de los ocho que integran el sur de Yucatán. Los tres de más bajo bienestar social (Chacsinkín, Tahdziú, Tixméhuac), al mismo tiempo, hemos elegido también un municipio perteneciente al nivel de bienestar alto del sur de Yucatán (Oxcutzcab), y otro más en posición intermedia en bienestar (Tzucacab), para poder obtener una muestra representativa de la zona en estudio. Para la selección de la muestra utilizamos el procedimiento de muestreo simple al azar, que Baena define como: “selección de miembros individualmente y por un proceso aleatorio” (1994: 70).

Para el trabajo de campo se realizaron dos visitas para aplicar encuestas en la zona¹. El objetivo era conocer de manera directa el entorno económico- político y social de los habitantes, así como su percepción del Programa, realizando un recorrido en los municipios incluyendo localidades y rancherías elegidas al azar.

La encuesta se aplicó a jefes(as) de hogar, por lo regular las mujeres asumieron las preguntas como propias por ser ellas quienes integran el padrón del Programa y son las destinatarias directas de los recursos. La presencia de hombres (esposos, hijos, primos, tíos, etc. principalmente personas mayores de edad) durante las entrevistas se circunscribió a traducir las preguntas y respuestas.

El resultado de la investigación en este apartado está sustentado con la representación e interpretación gráfica de los resultados obtenidos en la aplicación de 185 encuestas a beneficiarios del Programa, por lo que, en un primer momento tiene características cualitativas. La versión de los destinatarios del Programa nos permite manejar información de primera mano y pasarla por el filtro de lo académico, en el marco de las políticas institucionales y programas elaboradas para disminuir la pobreza. Asimismo, la expresión

¹ La primera estancia para trabajo de campo se realizó entre el 15 y 18 de septiembre de 2004. la segunda se realizó del 19 al 22 de enero de 2005.

de opiniones de los destinatarios con el fin elaborar la primer evaluación del Programa, que como se mencionó en el capítulo uno, forman parte del instrumento de aprendizaje social en las teorías contemporáneas para las sociedades democráticas. En este sentido “Las evaluaciones sociales desde la perspectiva de los beneficiarios se basan en la concepción que los destinatarios de programas son los actores sociales por excelencia para evaluar sobre las fortalezas y debilidades de los programas y sobre impactos que los mismos tienen sobre sus condiciones de vida” (SIEMPRO, 1999: 3).

En un segundo momento, reforzamos los aspectos cualitativos con interpretación cuantitativa a partir de los datos estadísticos de instituciones² encargadas de recabar y presentar numéricamente el registro de la población beneficiada por el Programa Oportunidades en el sur de Yucatán en los dos aspectos a evaluar: educación y salud. Para esto utilizamos, el número de becas en educación básica y nivel medio superior, para la primera los porcentajes de deserción escolar y reprobación por municipio y para la zona en estudio en general. En el aspecto de salud los indicadores totales para la región en cuanto a la asistencia a consulta médica.

Bajo este panorama, en este apartado, la aplicación de cuestionarios a familias que perciben el ingreso monetario adicional proporcionado por Oportunidades, tiene como objetivo corroborar la situación de las familias por ellos mismos y acotar las respuestas a la zona de estudio.

4.2. Descripción del contexto en el que se aplica el programa Oportunidades.

Los habitantes de la región en estudio comparten rezago histórico que los ubica en zonas en pobreza extrema. El grado de marginación de los municipios según CONAPO (2000) es el siguiente: Chacsinkín y Tahdziú muy alto, Oxcutzcab, Tixméhuac y Tzucacab alto.

La población total de los municipios es de 47, 634 habitantes, repartidos en 9,524 familias predominantemente indígenas. La relación porcentual poblacional entre municipios muestra

² Anuarios estadísticos del estado de Yucatán de 2001 a 2004. Secretaría de educación de Yucatán. Secretaría de salud del Yucatán; [www. Oportunidades.gob.mx](http://www.Oportunidades.gob.mx).

una disparidad, pues, Oxcutzcab y Tzucacab concentran el 79.9 por ciento de la población. Los municipios con grados de marginación muy alto representan el 11.6 por ciento de la población. Asimismo, la población que habla lengua maya se ubica en 63.84 por ciento en su valor más bajo y alcanza el 99.61 por ciento como el dato más alto (Tabla 4.1). En este sentido son municipios eminentemente indígenas, con la problemática social que ello acarrea y que ya se describió en el capítulo precedente.

Tabla 4.1
Población, número de familias y porcentaje de 5 años y más que habla lengua indígena por municipio.

<i>Municipios</i>	<i>Población</i>	<i>Numero de familias por municipio.³</i>	<i>Porcentaje⁴</i>	<i>% de años 5 y más mayaparlatante.</i>
Chacsinkín	2,369	473	4.9	98.74
<i>Oxcutzcab</i>	<i>25,483</i>	<i>5,096</i>	<i>53.5</i>	<i>73.16</i>
Tahdziú	3,193	638	6.7	99.61
<i>Tixméhuac</i>	<i>4,012</i>	<i>802</i>	<i>8.4</i>	<i>94.83</i>
<i>Tzucacab</i>	<i>12,577</i>	<i>2,515</i>	<i>26.4</i>	<i>63.84</i>
Total	47,634	9,524	100	---

Fuente: INEGI, 2000.

En los municipios con grado de marginación alta: Chacsinkín y Tahdziú el 87.7 y 65.5 por ciento de familias son beneficiarias del Programa, mientras que Tzucacab, Oxcutzcab y Tixméhuac tienen 60.5, 38.3 y 75.0 por ciento de familias están en el padrón de Oportunidades (Véase Tabla 4.2). Como se puede observar a excepción de Oxcutzcab más de la mitad de familias por municipio recibe el apoyo. En promedio para la zona en estudio el 51.1% de familias reciben el apoyo.

³ Para calcular el número de familias en el municipio consideramos que la población es predominantemente indígena. Bajo lo siguiente: "Los hogares indígenas tienen un mayor tamaño promedio con respecto a los no indígenas (4.9 frente a 4.2 miembros respectivamente" (www.conapo.gob.mx/prensa/2004/09boletin2004.htm). Por lo tanto, partimos de que los hogares en promedio tienen 5 personas.

⁴ Al ponderar el número de personas que integran una familia en cinco habitantes, la participación porcentual de los municipios y de las familias con respecto al total de ambos, arroja el mismo valor relativo.

Tabla 4.2

Número de familias beneficiarias y no beneficiarias y su porcentaje en relación con el Programa Oportunidades.

<i>Municipios</i>	<i>Número de familias por municipio.</i>	<i>Familias beneficiarias</i>	<i>Porcentaje de beneficiarios</i>	<i>Familias no beneficiarias</i>	<i>Porcentaje</i>
Chacsinkín	473	415	87.7	58	10.3
<i>Oxcutzcab</i>	<i>5,096</i>	<i>1,954</i>	<i>38.3</i>	<i>3,124</i>	<i>61.7</i>
Tahdziú	638	418	65.5	220	34.5
<i>Tixméhuac</i>	<i>802</i>	<i>599</i>	<i>75.0</i>	<i>203</i>	<i>25.0</i>
<i>Tzucacab</i>	<i>2,515</i>	<i>1,523</i>	<i>60.5</i>	<i>992</i>	<i>39.5</i>
Total	9,524	4,909	51.5	4,615	48.5

Fuente: Oportunidades 2004

4.3 Características generales de los beneficiarios.

En este apartado elaboramos las características generales de los entrevistados a partir de la información recabada en municipio origen del entrevistado, nivel de estudios, número de integrantes en la familia e ingreso familiar

Representatividad por municipio.

La primera pregunta se realizó con la finalidad de elaborar la estructura porcentual de los entrevistados por municipio de procedencia. De 185 entrevistados la información obtenida ubica con un valor máximo de 25% para Tzucacab y 13% con valor mínimo para Chacsinkín. Son los valores extremos. En los datos intermedios Tahdziú, Tixméhuac y Oxcutzcab se ubican con 17, 23 y 22 % respectivamente. (Véase gráfica 4.1). De esta manera obtuvimos la representación porcentual por municipio de los beneficiarios del Programa.

Gráfica 4.1



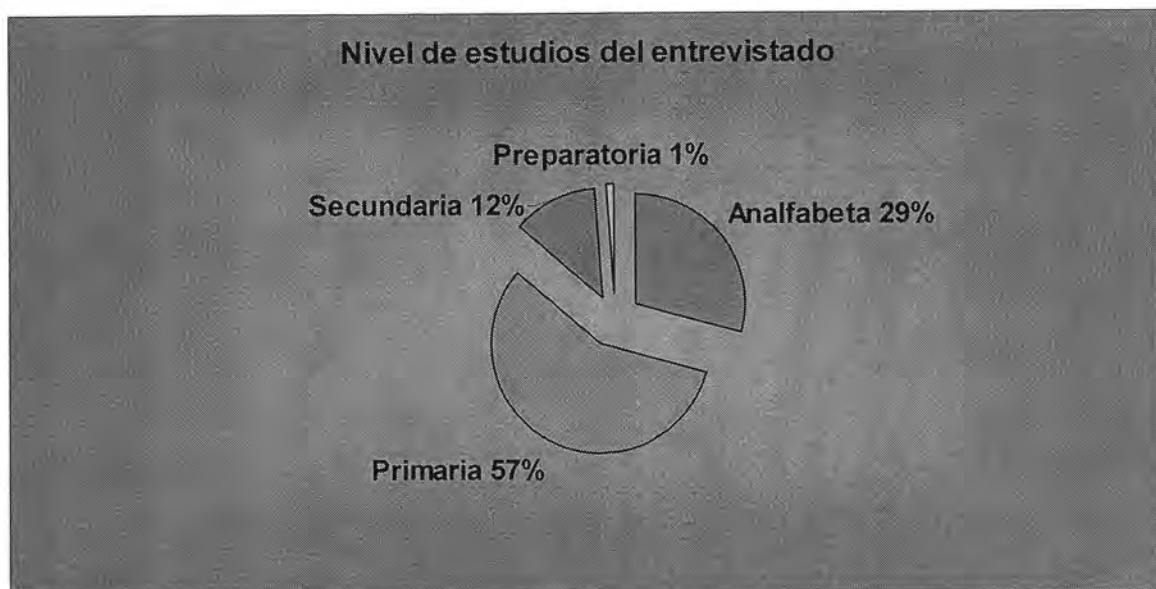
Fuente: elaboración propia.

Nivel educativo.

A partir de los datos de CONAPO, en promedio la población analfabeta se ubica en 29.3%, y con educación primaria incompleta 62.2%. Por lo que el segundo cuestionamiento se estableció a partir de conocer los niveles educativos de los entrevistados. Cabe hacer mención el sesgo hacia las jefas de familia por ser ellas las empadronadas y responsables del manejo del Programa en sus familias. En este sentido, tenemos que el 29% de los cuestionados es analfabeta, el 57% dijo tener primaria, el 12% secundaria y solo el 1% posee estudios de nivel medio superior. (Véase Gráfica 4.2). Comparativamente los datos CONAPO- encuesta coinciden en analfabetismo, en la referente a primaria el que hayan manifestado haberla cursado los entrevistados confunden el haber asistido uno o varios ciclos escolares con la terminación de la misma y obtención de certificado. Asumiendo que no terminaron la primaria en sus seis niveles, en este dato la información se aproxima al promedio de la zona. Por lo tanto, la pobreza en capacidades para desarrollar actividades propias de lectura y escritura, así como operaciones aritméticas está limitada a las necesidades elementales del entorno en el que se desenvuelven. El desarrollo humano tiene como uno de sus pilares el adquirir conocimientos para tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso y poder participar en la vida de comunidad. Al estar limitados los niveles educativos los avances científicos y tecnológicos

no transforman la vida de la comunidad, pues, se imponen costumbres y creencias que limitan la salud, alimentación y a la educación formal. (Gontero, 2005).

Grafica 4.2



Fuente: elaboración propia.

Integrantes por familia.

El porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, a partir de datos de CONAPO el promedio en la zona alcanza el 74%. En la encuesta, para determinar el número de personas que integran la familia del entrevistado nos proporcionó los siguientes datos que dejan ver la existencia de familias numerosas en la zona. El 28% indicó que su familia está conformada por cinco miembros, el 19% de seis integrantes, el 18% de cuatro integrantes, por lo que en conjunto estos tres datos que son los más altos nos arrojan que más de la mitad (65%) de los entrevistados poseen familias integradas por más de cuatro personas. (Véase gráfica 4.3).

Gráfica 4.3



Fuente: elaboración propia.

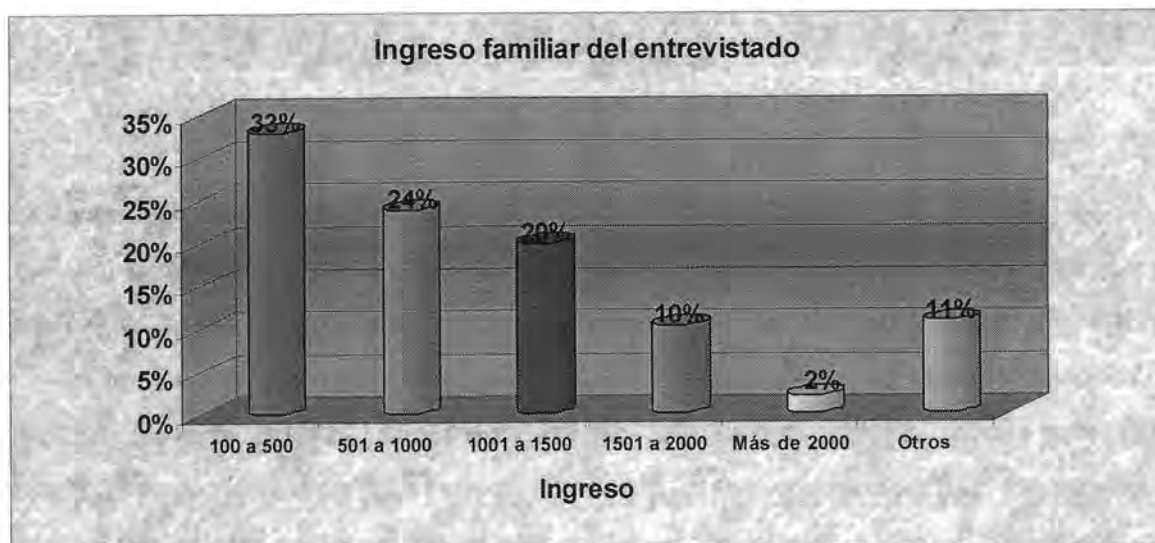
Ingreso familiar.

Para obtener los valores que reflejen el ingreso monetario familiar mensual de los entrevistados, escuchamos las dificultades a las que se enfrentan para poder determinar un salario, que estriban en lo siguiente: i) las personas que poseen tierras en propiedad y que se dedican únicamente al campo, en el periodo de preparación de la tierra, siembra y brote de la semilla, pasan semanas sin percibir ningún ingreso por esta actividad. Sin embargo, durante estos periodos subsisten con la práctica de la economía de traspatio que consiste en la venta de pavos, gallinas, puercos, etcétera. Asimismo, de árboles frutales cuidados en el solar y cuya función es cubrir las necesidades familiares, en caso de excedente destinarlos a la venta, por ejemplo, huaya, caimitos, anona, limón, entre otros. Además de la siembra y cuidado de verduras y legumbres en “cajones” cuya producción alcanza dos o tres “ramos” en el caso de rábanos, flor de calabaza, cilantro, cebollina. Epazote, por mencionar algunos. Y de dos a cinco kilos de calabaza, jitomate, y otros productos. La venta de estos productos les genera (cuando tiene para ofertar y consiguen demandante) un ingreso entre 10 y 30 pesos en un día, que no se puede establecer diariamente. ii) las personas que no son propietarios de tierras y se desempeñan como jornaleros agrícolas, quienes fijaron su salario entre 30 y 40 pesos diarios cuando tienen la oportunidad de conseguir que los

empleen. También la economía de traspatio les permite generar ingresos. iii) las personas que no se dedican a actividades agrícolas como: vendedores ambulantes, tricicleros, peones de albañilería, combistas etc, quienes sí pudieron establecer un salario promedio diario que oscila entre los 30 y 50 pesos.

En este sentido, de las personas que accedieron a la entrevista el 33% percibe un ingreso mensual entre 100 y 500 pesos, el 24 % esta entre 501 y 1,000 pesos al mes, el 20% entre 1001 y 1500, además el 10% gana entre 1501 y 2000 pesos mensuales. En conjunto representan 87% de la muestra con ingresos monetarios inferiores a dos salarios mínimos. (Véase gráfica 4.4)

Grafica 4.4

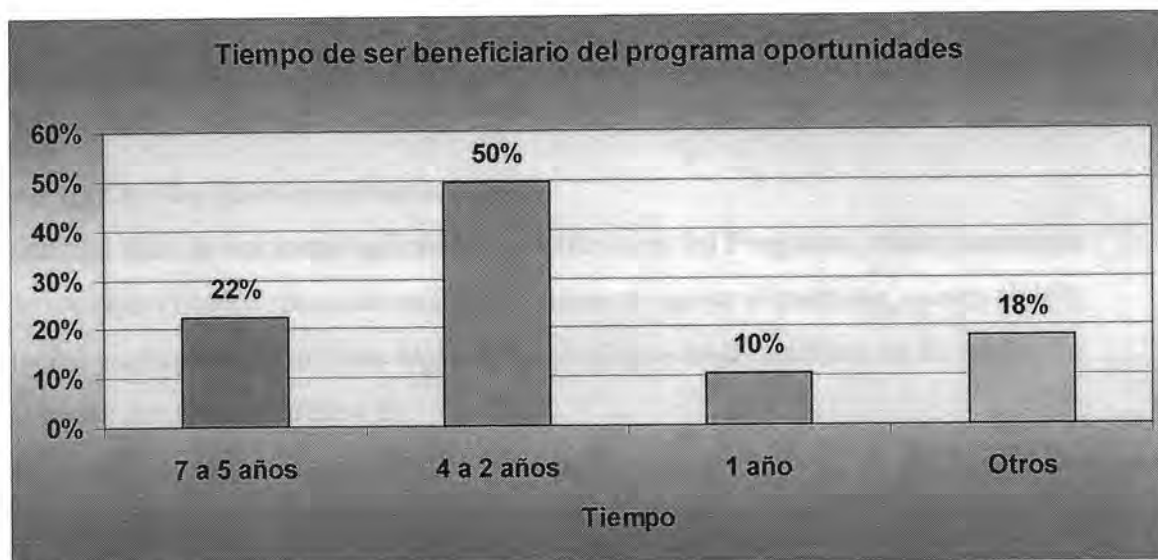


Fuente: elaboración propia.

Tiempo de ser beneficiario.

Al ser considerada zona de alta pobreza, la cantidad de beneficiarios del programa se han visto incrementados en el transcurso de los últimos cuatro años. Algunas familias ya formaban parte del padrón de Progres y Oportunidades les dio continuidad en el Programa. En este sentido, el 22% de los entrevistados tiene más de 5 años en el programa, el 50% ingresó entre hace 2 y cuatro años y el 10% lleva un año. El grueso de familias que ingresaron al programa, aproximadamente la mitad, lo hicieron en el actual sexenio. (Véase gráfica 4.5).

Gráfica 4.5



Fuente: elaboración propia.

4.4.- La visión de los beneficiarios.

La focalización de la lucha contra la pobreza contribuye a la certeza social en cuanto a la distribución de los recursos económicos a los grupos más necesitados. Mientras más directo sea un apoyo monetario previa eliminación de los intermediarios más se garantiza la provisión de un determinado beneficio. Si el propósito de una política contra la pobreza es reducir ésta de la manera más eficaz. Entonces, desde esta perspectiva, es razonable procurar que se llegue estrictamente a los más pobres y solamente a ellos. Desde luego, con la articulación contemporánea señalada por las políticas públicas en cuanto a la participación directa de los sujetos destinatarios (Sen, 2003).

En este apartado damos cabida a la visualización de los beneficios directos que perciben los incorporados al Programa a partir del apoyo económico, monto, utilidad, percepción de mejoramiento en el nivel de vida y acciones a realizar para continuar dentro del Programa. Así como la responsabilidad del gobierno para él mismo.

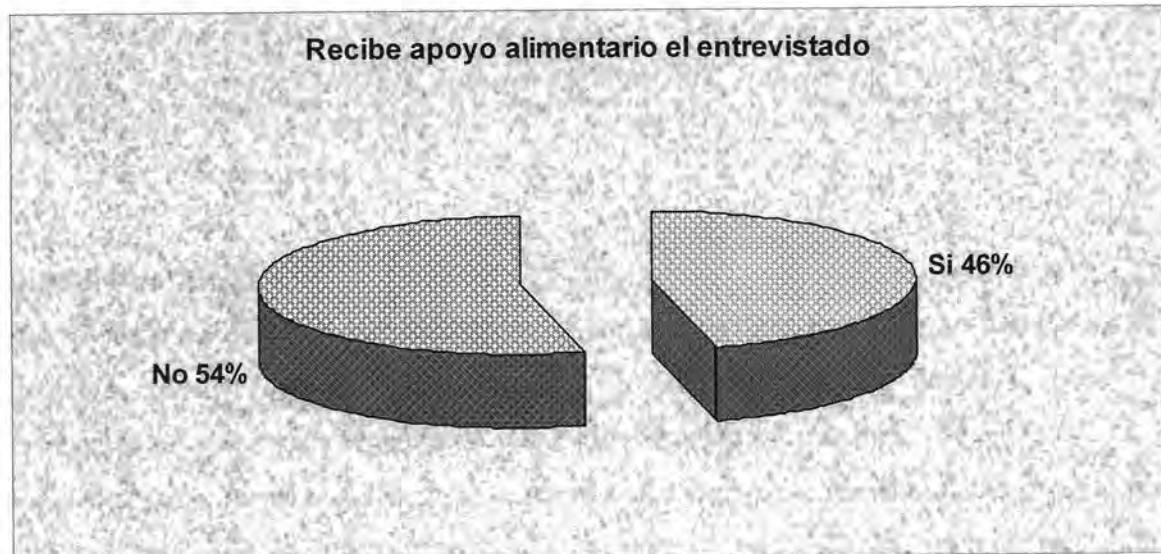
De esta manera, en la detección de familias en pobreza extrema el programa proporciona apoyo económico (\$310 bimestrales) directamente. Detectamos familias formadas por uno o dos integrantes (de la tercera edad), los cuales por avatares de la vida han quedado solos e

imposibilitados para proveerse de medios de subsistencia y han sido incluidos en el programa. Las familias formadas por padre(s) que también reciben el mismo apoyo, y si tienen hijos en edad escolar (a partir de tercer año de primaria), pueden obtener becas educativas (incrementando el monto recibido).

Porcentaje que recibe apoyo monetario.

Por lo tanto, del total de encuestas aplicadas a beneficiarios del Programa, encontramos que el 54% de los entrevistados reconoce recibir directamente apoyo alimentario, contra el 46% que no recibe este apoyo, pero tiene alguno(s) hijo(s) que están inscritos en la escuela y reciben la beca educativa (Gráfica 4.6).

Gráfica 4.6



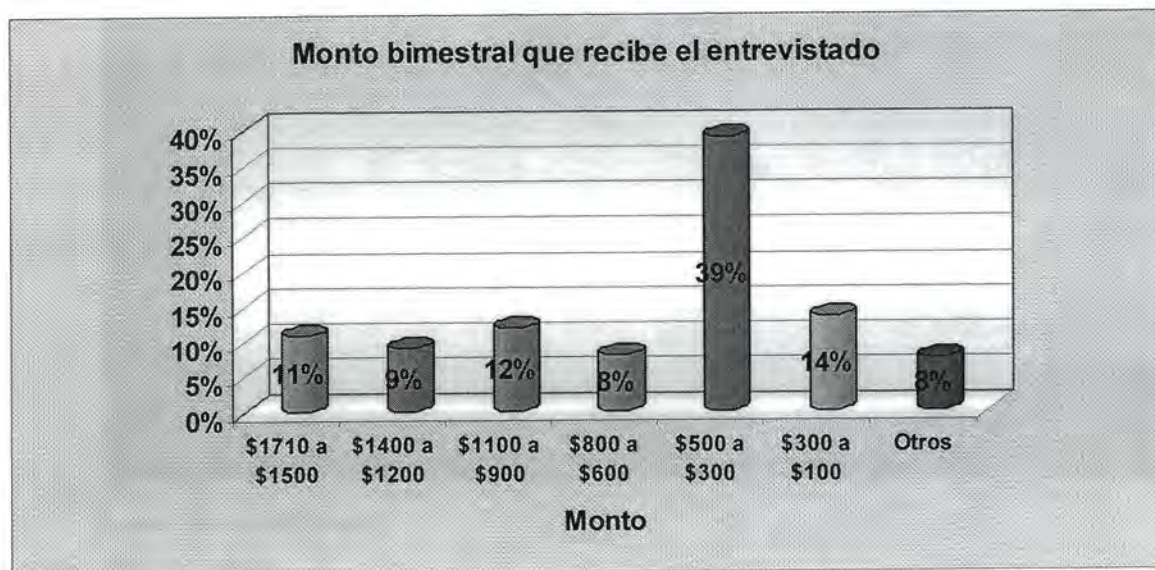
Fuente: elaboración propia.

Cantidad monetaria percibida.

Monto recibido. Asimismo, la cantidad monetaria mínima que reciben los beneficiarios se ubica en 330 pesos bimestrales, el monto se incrementa según el número de hijos que estén estudiando (a partir de tercer año de primaria) y que posean beca del Programa. De los encuestados el 39% de ellos cobra entre 300 a 500 pesos bimestrales, el 14% dijo recibir una cantidad entre 100 y 300 pesos (es probable que solo tengan una beca educativa). Agrupando estos dos datos porcentuales en torno al cobro mínimo de 330 pesos, entonces el 53 % cobra el monto mínimo. Los demás porcentajes con sus respectivos montos, solo

indican que su incremento se debe a que tienen hijos en la escuela percibiendo beca escolar. (Véase gráfica 4.7).

Gráfica 4.7



Fuente: elaboración propia.

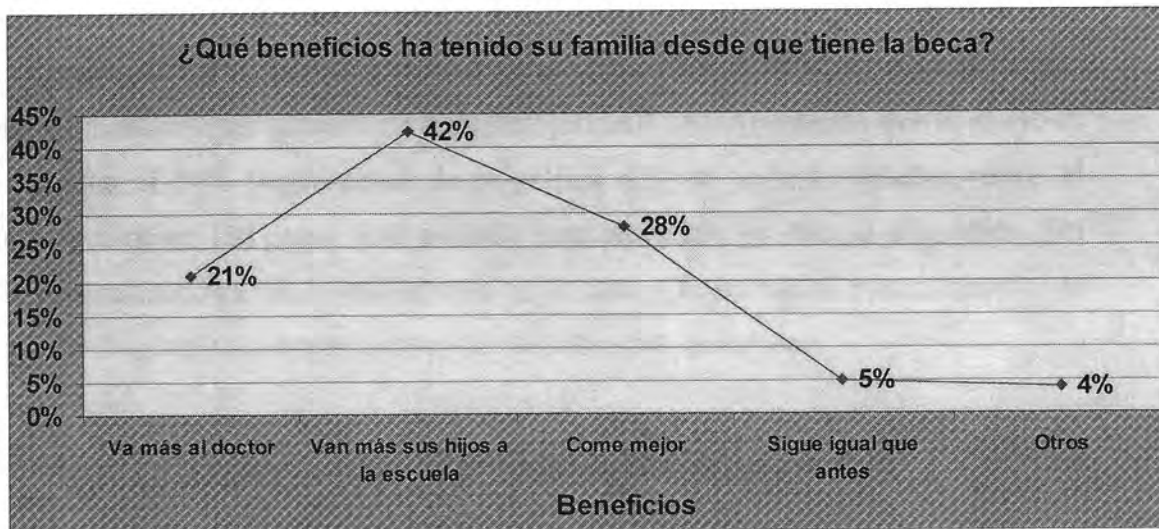
Beneficios obtenidos.

Beneficios recibidos. Una vez indicado el monto que reciben, continuamos con la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los beneficios para su familia desde que tienen la beca? Las respuestas las acotamos a aspectos de salud, alimentación y educación.

En este sentido, la apreciación de los entrevistados respecto a los beneficios obtenidos en Oportunidades destaca el aspecto educativo, porque ha permitido que sus hijos asistan más a la escuela, el 42% lo señaló. El 28% considera que ha cambiado su alimentación y come mejor, el 21% indica que va más al doctor (Consúltense Gráfica 4.8).

La población se ubica en localidades rurales con predominante actividad económica en el sector primario, en las actividades productivas de las familias en este sector, la ayuda de los hijos es necesaria (e.g. llevar a los animales a pastar, ayudar en la milpa o cuidar a los hermanos menores, etcétera.) para incrementar el ingreso económico. De esta manera, con el apoyo del Programa y sus condicionantes (revisión médica periódica, asistencia escolar y participación en pláticas), de alguna manera libera a los hijos de los trabajos o ayudas a la familia en aras de la educación.

Gráfica 4.8

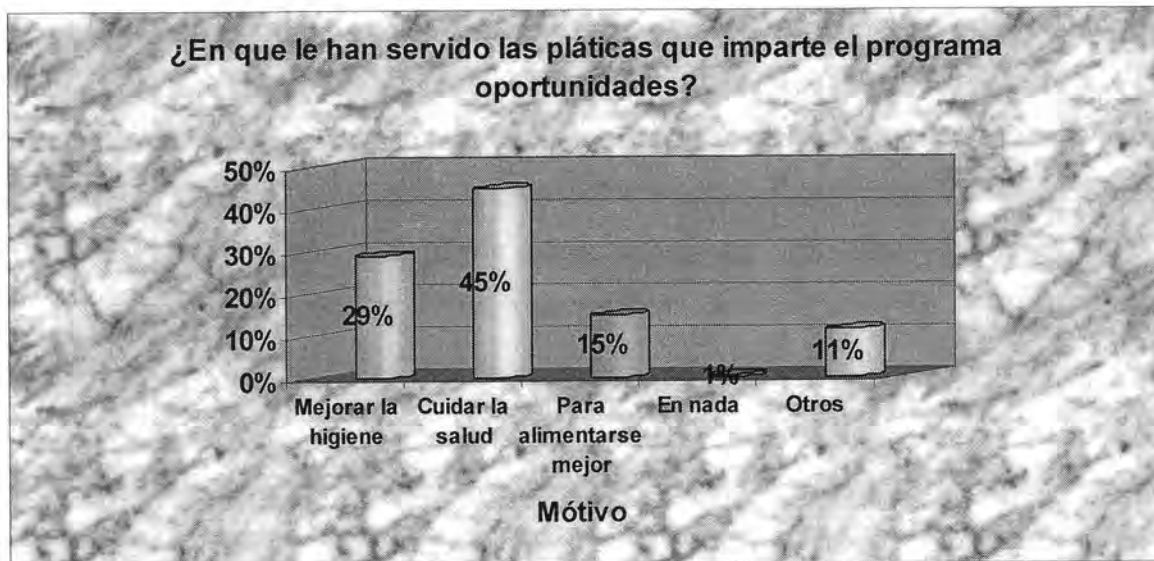


Fuente: elaboración propia.

Utilidad de las pláticas.

Se han mencionado las pláticas que imparte el Programa, estas son sobre salud y nutrición principalmente. Por lo tanto, los cuestionados en un porcentaje de 45% indican que les ha permitido cuidar su salud a través de las pláticas y la asistencia a revisión o consulta medica en las citas preestablecidas. El 29% siente que la higiene personal y familiar ha mejorado y el 15% que les ha servido para alimentarse mejor (Véase gráfica 4.9).

Gráfica 4.9

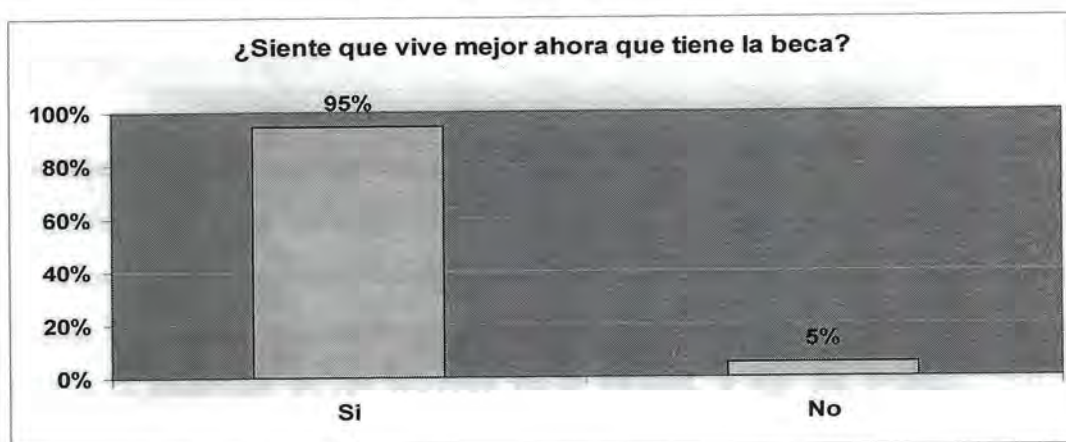


Fuente: elaboración propia.

Mejoramiento del nivel de vida.

En el cuestionamiento a los entrevistados con respecto a su percepción, de que si el estar dentro del programa les ha permitido elevar su nivel de vida, el 95% contestó que siente que el apoyo monetario les permite vivir mejor (gráfica 4.10). Apuntando que el apoyo es bimestral y que el 54% (según datos de la gráfica 4.7) de los entrevistados recibe el beneficio calculado en 330 pesos en el periodo, pareciera poner en duda la afirmación. Sin embargo, remitiéndonos a los bajos ingresos en la zona y la dificultad para obtenerlos la aportación del Programa les ayuda a solventar sus carencias inmediatas.

Gráfica 4.10

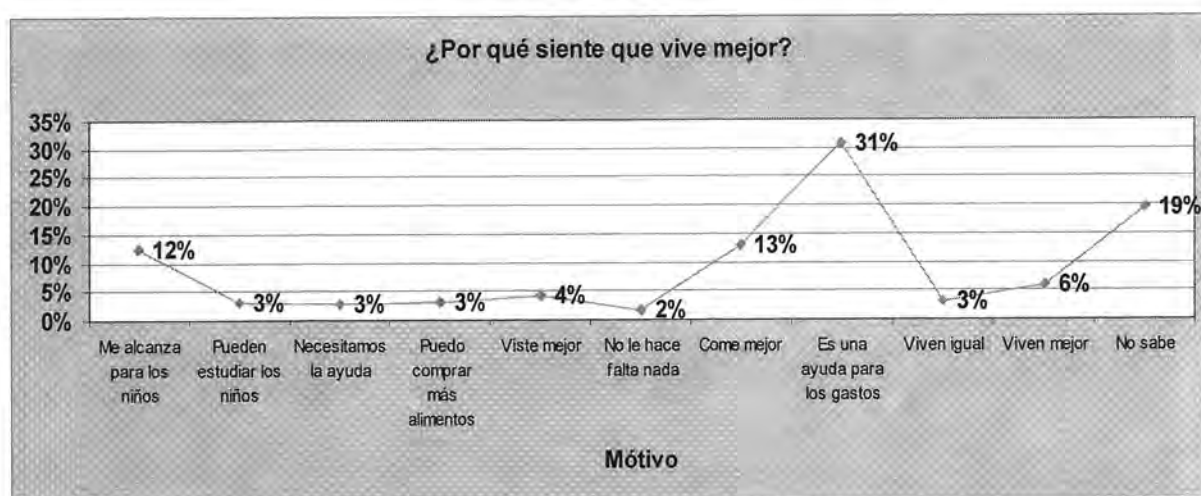


Fuente: elaboración propia.

Causas por las que vive mejor.

Para que el entrevistado diera una respuesta específica con respecto a los rubros en los que el apoyo del Programa le ha permitido vivir mejor, obtuvimos las siguientes respuestas: el 31% considera que les ayuda en los gastos cotidianos en general, 13% que a con al apoyo se alimentan mejor, 12% indicaron la disposición del dinero para cubrir las necesidades de sus hijos. Por último, en varios rubros encontramos que el 3% opina que pueden estudiar los niños, porque necesitan la ayuda, visten mejor, sienten que no les falta nada, viven igual, etc. (Véase gráfica 4.11)

Gráfica 4.11



Fuente: elaboración propia.

Condicionamiento de los recursos.

El Programa condiciona los apoyos económicos a las familias y las becas escolares que otorga a los alumnos en vulnerabilidad económica y que a causa de ésta puedan abandonar la escuela. La continuidad del apoyo está sujeta a los reportes que los maestros emitan respecto a la asistencia de los alumnos en la escuela, a que las personas mayores y receptoras de la beca asistan a las juntas de comité del programa, a que acudan a pláticas en las cuales se abordan temas de cuidado a la salud, de nutrición, de derechos de las mujeres y de los niños, principalmente. Asimismo, la asistencia a consultas médicas son registradas y monitoreadas por el personal médico, las personas que no cumplan con la anteriormente descrito son sujetas a perderle apoyo de la federación. Por lo tanto, de los entrevistados el 95% conoce las actividades a realizar para no perder el apoyo económico que perciben bimestralmente. Mayoritariamente el interés se centra primordialmente en la asistencia de los hijos a la escuela, pues, el 43% lo tiene presente, mientras que el 21% le da importancia a la asistencia las juntas del comité conjuntamente con la asistencia a las pláticas⁵. Saben que tienen que hacer para no perder la beca. (Véase gráfica 4.12).

⁵ Lo más probable es que esto se deba a que hay familias que reciben el apoyo económico alimenticio y no tengan hijos en edad escolar.

Gráfica 4.12



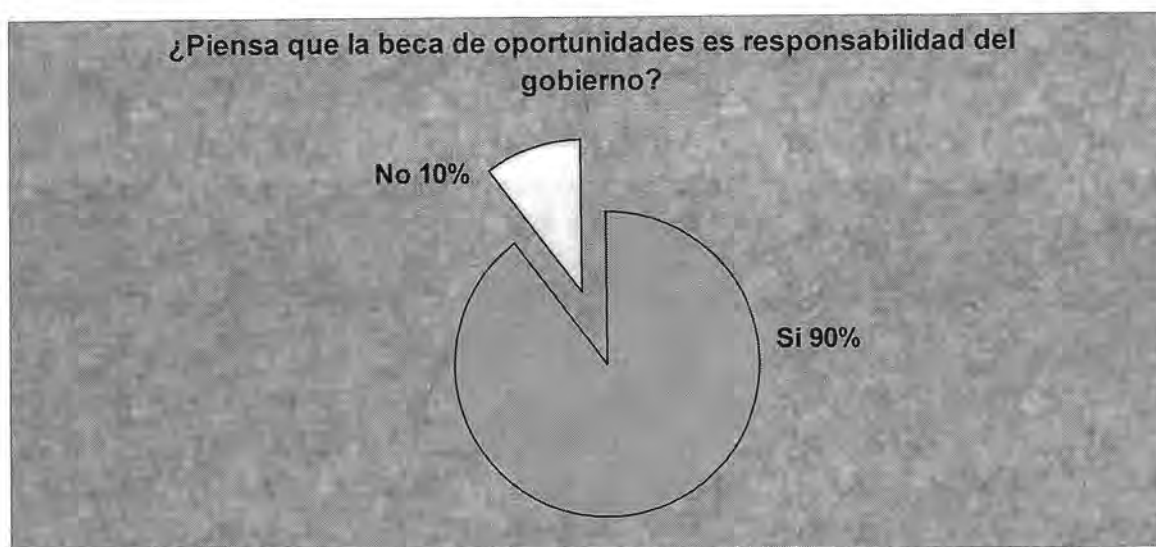
Fuente: elaboración propia.

Corresponsabilidad del Programa.

El 90% de los entrevistados considera que la beca que otorga el gobierno a personas que viven en pobreza extrema es responsabilidad del gobierno federal. Se tiene la idea de la distribución de la riqueza de los grupos con altos ingresos hacia los que viven en condiciones de marginación solo es posible con la intervención del poder ejecutivo. Al mismo tiempo, la responsabilidad del propio gobierno porque los recursos se entreguen íntegros en las fechas calendarizadas. El incremento de los montos, de los beneficiarios, tanto en niños como en mujeres. (Gráfica 4.13).

En este apartado, la visión o versión de los beneficiarios con respecto a Oportunidades se da en un marco de aceptación a los beneficios que les reporta tanto en lo monetario como en la instrucción de cuidados a la salud, alimentación y derechos de las mujeres. En este sentido, el programa ha venido impulsando en la región el interés por mantener el emolumento económico, que si bien les permite mejorar su nivel de vida, también les permite incrementar su interés por las actividades escolares de sus hijos. Lo que para algunos son apoyos despreciables, para otros representan un mejoramiento en la calidad de vida.

Gráfica 4.13



Fuente: elaboración propia.

4.5 Educación, su importancia en los beneficiarios de Oportunidades.

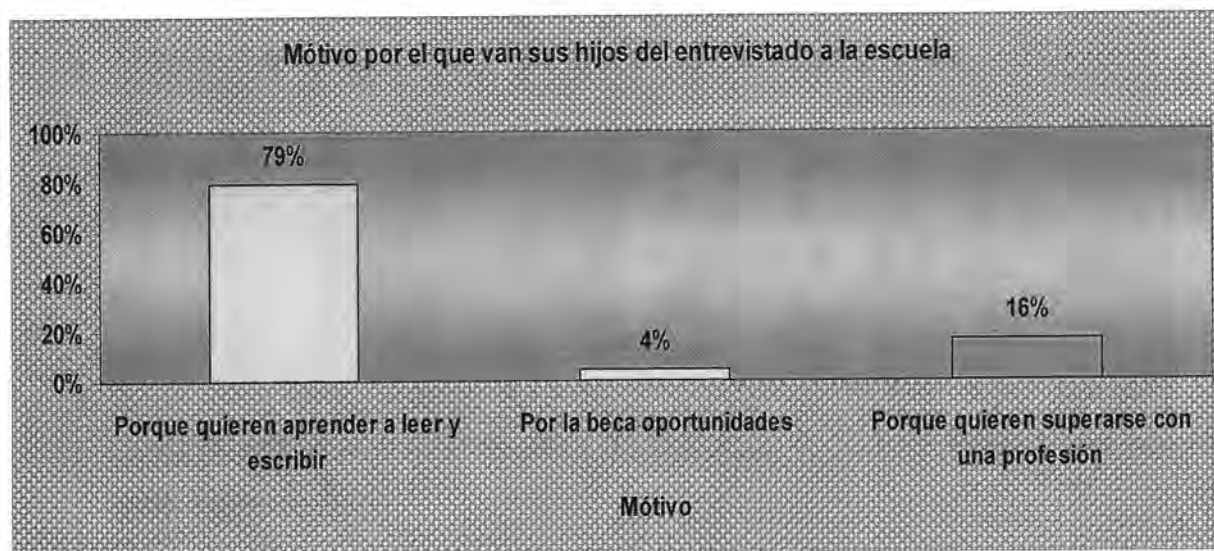
En este apartado el objetivo es señalar la importancia que ha adquirido la educación en los beneficiarios e indicar la estructura de los niveles educativos en los que se desempeñan los hijos de los encuestados. Asimismo, los hijos que acuden a la escuela, actividades del escolapio posteriores al tiempo escolar, determinar si la beca es motivo de asistencia a la misma y por último, si la educación eleva el nivel de vida y que perspectivas tiene para sus hijos a futuro.

Motivos para mandar a los hijos a la escuela.

En los motivos por los cuales los entrevistados mandan a sus hijos a la escuela, tenemos que el 79% quieren que sus hijos aprendan a leer y escribir y el 16% porque consideran que deben superarse con una profesión, únicamente el 4% lo atribuyó al apoyo Oportunidades (gráfica 4.14). Teniendo en cuenta el porcentaje de la población analfabeta que habita en los municipios en estudio, la respuesta mayoritaria en la necesidad por aprender a leer y escribir indica la apreciación que se tiene de la escuela. Es decir, incluyendo el aprendizaje de las operaciones elementales aritméticas que serían un aparte de la justificación para enviar a los hijos a la escuela. Solamente un 16% tiene como meta el que sus hijos sean profesionista, basamento de un mejor nivel de vida. De ninguna manera es despreciable el

4% que asegura la asistencia de sus hijos a la escuela a causa del apoyo de Oportunidades. Es decir, familias no solventes cuyos hijos dejarían la escuela ante cualquier imprevisto que afecte la economía del hogar.

Gráfica 4.14



Fuente: elaboración propia.

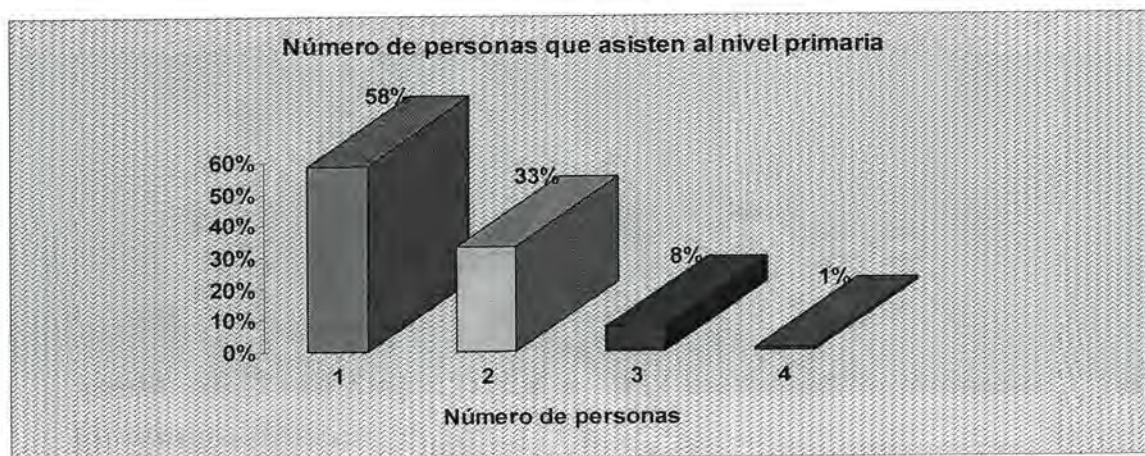
Numero de hijos que asisten a primaria.

En las encuestas se preguntó por el número de hijos por familia perteneciente al Programa que se encuentran estudiando actualmente a partir de la educación primaria, secundaria y media superior, tengan o no beca educativa Oportunidades. Obtuvimos lo siguiente: 58% de los entrevistados dijo tener un hijo estudiando educación primaria, 33% envía dos hijos a la escuela, sumando los porcentajes, el 91% tiene al menos un hijo que estudia primaria. Esto indica población infantil alta entre 6 y 12 años en la región. La educación básica esta constituida como laica, obligatoria y gratuita. Haciendo un alto en la gratuidad de la educación, esta interpretación es generalizada, se entiende que el gobierno asume los pagos de los maestros, la construcción y dotación del inmueble con los servicios básicos para su funcionamiento. En la práctica, el mandar un hijo a la escuela representa para la familia gastos en: inscripción, uniforme, zapatos deportivos y de diario, útiles escolares⁶, cooperaciones en rifas, “kermeses”, transporte, entre otros rubros. Estos gastos son para

⁶ Sin incluir los libros de texto. Estos son proporcionados en primaria y secundaria por los gobiernos de los estados.

cualquier nivel básico (jardín de niños, primaria, secundaria). Las familias en extrema pobreza tiene que elegir para hijos: escuela o comida. El Programa pretende disminuir la carga de gastos familiares.

Gráfica 4.15



Fuente: elaboración propia.

Número de hijos que asisten a secundaria.

En lo correspondiente a educación secundaria el 77% de los cuestionados dijo tener un hijo en esta modalidad educativa y el 19% los que mandan dos hijos a la escuela en este nivel y el 4% con tres hijos (véase grafica 4.16). De esta manera, podemos observar población joven entre los 12 y 15 años que asisten a secundaria que desde 1992 es parte de la educación básica. Estamos ubicando a adolescentes que por características propias de la edad las inquietudes, deseos y necesidades son mayores que en la primaria. En este sentido, el llevar en promedio 11 asignaturas del plan curricular con los requerimientos de cada una de ellas, los gastos para las familias se incrementan siendo una causa de abandono escolar. Asimismo, es la etapa de cortejo e inquietudes físicas y emocionales pueden conducir a formar parejas o matrimonio prematuros, causa de deserción escolar. Es este mismo sentido, el proyecto de vida para cada individuo empieza a vislumbrarse y construirse, las condiciones de afecto o materiales de desenvolvimiento familiar son determinantes. En condiciones en las que campea el alcoholismo, la burla y menosprecio a la educación y constante desvalorización de autoestima, hallamos evasión escolar. El Programa contribuye primordialmente en lo económico, se espera que este apoyo fomente la permanencia en la escuela.

Gráfica 4.16



Fuente: elaboración propia.

Numero de hijos en educación media superior.

En el caso del nivel medio superior el 76% tiene un hijo estudiando en este nivel educativo, mientras que el restante 24% tiene dos hijos en este sector (véase gráfica 4.17). En términos de gastos el nivel medio superior representa para las familias más erogaciones monetarias a diferencia del nivel básico, ya no se proporcionan libros de texto gratuito por lo que el gasto se incrementa. Asimismo, para acudir al bachillerato, los gastos en transporte parecen ser inevitables al ser pocas las escuelas que hay en la zona. Algunos alumnos hacen el recorrido a pie o en bicicleta, por lo que deben de salir de su casa a las 5:30- 6:00 a.m. La deserción escolar se hace presente ante la imposibilidad de las familias por sufragar gastos en educación. Asimismo, teniendo en cuenta que en las comunidades rurales la gente se casa joven, esto también es factor de deserción escolar. El apoyo del programa para los estudiantes de este nivel les sirve de incentivo para seguir estudiando.

Gráfica 4.17

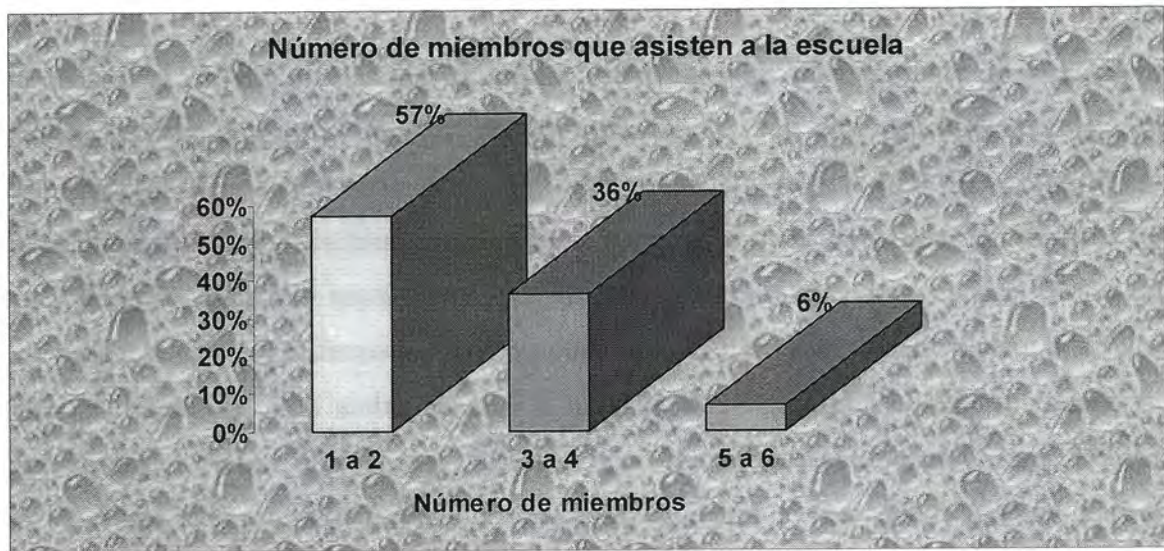


Fuente: elaboración propia.

Total de hijos en la escuela.

En términos generales y conjuntando la información de los tres gráficos anteriores tenemos que: de los miembros integrantes de una familia que asisten a la escuela en cualquiera de sus niveles registramos lo siguiente: el 57 % tiene de 1 a 2 hijos que asisten a la escuela en cualquier nivel, mientras el 36% mandan a la escuela de 3 a 4 hijos y marginalmente el 6% envía a la escuela de 5 hijos en adelante. Como se ilustra en el gráfico 4.18. Anteriormente se mencionó que las familias son numerosas, en promedio hay cuatro integrantes por familia (entrevistada). También señalamos los gastos monetarios de las familias al mandar a sus hijos a la escuela como uno de los múltiples y diversos factores que entran en juego tanto para que una persona asista a la escuela o deserte por no sostener los gastos requeridos en la permanencia escolar. Con los bajos ingresos familiares en la zona es una labor loable. Pero. Otro aspecto a mencionar es el referente a la versión de los maestros (de educación Básica) con respecto a sus pupilos en el Programa. Los profesores indican que Oportunidades no solo debe guiarse por la asistencia de alumnos en la escuela para otorgar la beca, sino que debe agregar el requisito de un alto promedio. Ya que ellos aseguran que muchos de los beneficiados solo acuden a clases pero no muestran interés por las actividades escolapias y tampoco o hacer tareas o poner atención. Entonces, la calidad de aprendizaje queda en entredicho.

Gráfica 4.18

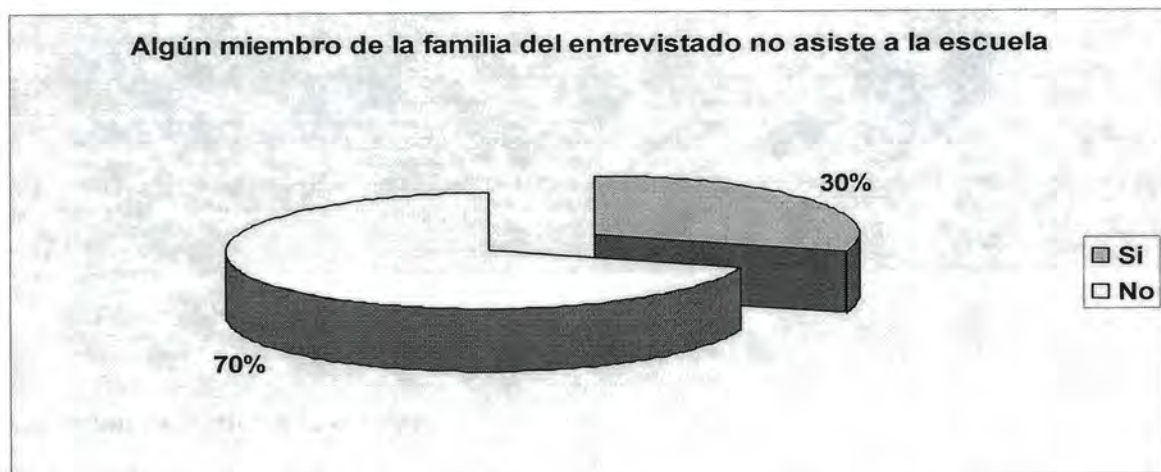


Fuente: elaboración propia.

Familiares que no asisten a la escuela.

Ante el cuestionamiento de si algún miembro de la familia en edad escolar (ubicado entre 5 y 22 años) no asiste a la escuela, el 30% dijo tener familiares que dejaron de estudiar (Gráfica 4.19). Como se visualiza el porcentaje es alto las carencias económicas, la lejanía de la escuela, la decisión de estudiar o ayudar en la familia, entre otras motivos son fuertes al momento de enviar a los hijos a la escuela.

Gráfica 4.19

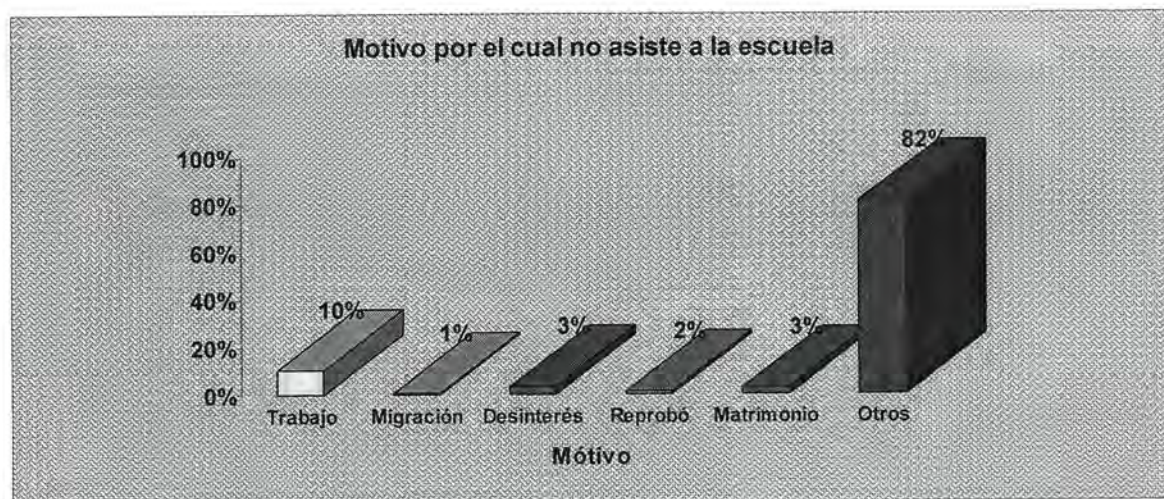


Fuente: elaboración propia.

Causa del abandono escolar.

Al preguntar sobre las causas por la que los hijos de las familias abandonaron sus estudios en cualquiera de sus niveles las respuestas están ubicadas relativamente de la siguiente manera: 10% por motivo trabajo, 3% por matrimonio, con este mismo porcentaje por desinterés, el 2% por reprobación y el 1% por migración gráfica 4.20. EL grueso de los datos que caen en el 82% con otros aspectos. Aunque se trató de abordar los motivos que condujeron al abandono escolar, porcentualmente predominaron otras causas, de las que pudimos rescatar: por enfermedad, por edad (al ser mayores en años al nivel estudiado), por falta de dinero, etc. Sin embargo, con la información disponible, el motivo trabajo fue predominante. Lo que corrobora y ratifica lo que hemos venido manejando desde el inicio de este apartado en educación: los ingresos monetarios son determinantes para la permanencia en la escuela. Adicionalmente el matrimonio en los adolescentes y el desinterés por seguir estudiando. Los proyectos de vida son truncados cuando la pobreza no permite el desarrollo de las capacidades en aprendizaje y por ende en conocimiento.

Gráfica 4.20



Fuente: elaboración propia.

Actividad posterior a la escolar.

De los entrevistados que tienen hijos en edad escolar en cualquier nivel educativo. Se les inquirió sobre las actividades que realizan los escolapios después de salir de la escuela. Tenemos que el 36% ayuda en las labores propias de la casa, el 28% ayuda al padre en las

labores del campo, el 19% nada (solo hace las tareas de la escuela), el 7% trabaja recibiendo alguna remuneración gráfico 4.21. La colaboración en actividades propias de la casa tenemos que ubicarlas en el contexto rural, pues pueden ir desde la limpieza del hogar hasta el cuidado de la huerta familiar y la crianza de animales de traspatio. En lo referente a la ayuda al padre en la milpa es un trabajo más pesado, si tenemos en cuenta que el(os) hijo(s) acuden a la escuela en la mañana, después a su casa a alimentarse y luego trasladarse al campo de cultivo (que por lo regular no está cerca, sino como comúnmente dicen, en el monte), la actividad es desgastante y es probable que se refleje en la calidad de las tareas escolares, si el hijo ayuda en las mañanas y en la tarde acude a la escuela, lo más probable es que lo haga ya cansado, sin ánimos para poner atención y empeño en la escuela. En la respuesta de que hijo(s) no hacen nada, habría que ubicarlo principalmente en los que estudian la primaria, pues a los hijos que acuden a secundaria ya se les considera aptos para desarrollar actividades productivas. Los que trabajan reciben remuneración, en ocasiones esto es causa de reprobación, el trabajo absorbe tiempo que no es destinado al estudio, en un primer caso, en otro, al percibir ingresos da motivo a preferir el dinero y no la escuela.

Gráfico 4.21

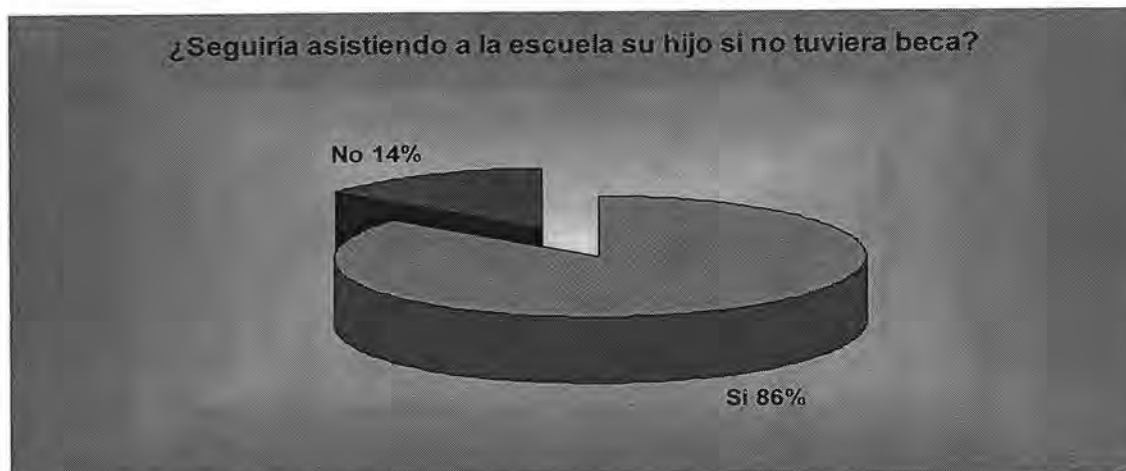


Fuente: elaboración propia.

Asistencia escolar con o sin beca.

Por lo tanto, contemporáneamente la educación formal representa una vía para alcanzar niveles de desenvolvimiento social, igualdad e inserción en el contexto de la comunidad. Desde luego, las jerarquías sociales tradicionalmente están más en función de los ingresos que del conocimiento, pero un profesionalista tiene la distinción de su comunidad. En este sentido, consideramos que la importancia que se le concede a la educación permea la mentalidad de la población y por ello, ante la pregunta expresa que si no fueran poseedores de la beca, esto provocaría la deserción escolar. El 86% considera que de cualquier manera seguiría enviando a sus hijos a la escuela. Contra el 14% que considera indispensable la beca para la continuidad de sus hijos en la escuela. (Gráfica 4.22).

Gráfica 4.22



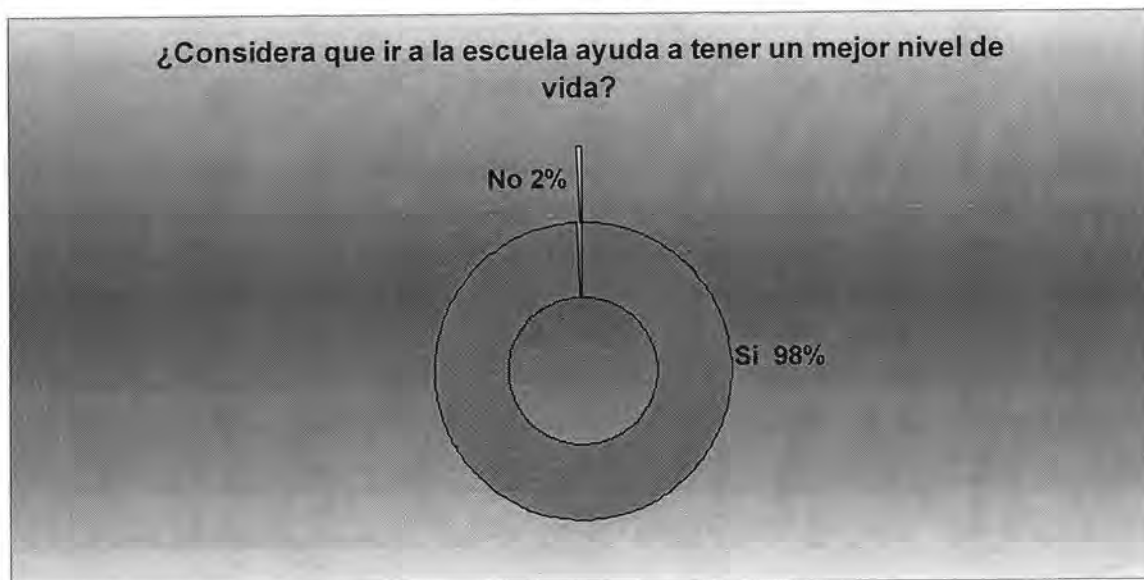
Fuente: elaboración propia.

La escuela eleva el nivel de vida.

El 98% de los entrevistados considera que la asistencia a la escuela permite tener un mejor nivel de vida. (Gráfica 4.23). Consideramos que la apreciación respecto a la asistencia escolar se traduce en beneficios para tener un mejor nivel de vida es una visualización generalizada. Aquí no se hace la discriminación en términos de niveles educativos. Por lo que interpretamos las ventajas que proporciona la escuela a partir del aprendizaje más elemental; el que sabe leer y escribir con respecto al que no sabe, el que terminó la primaria versus el que no terminó o en que tiene secundaria en comparación con los que no tienen, etcétera., las comparaciones son extensas, los niveles educativos marcan o señalan un

orgullo personal y social en los que el individuo se puede enorgullecer. A más educación, mejor preparación, entendido intrínsecamente. Por lo tanto, el común denominador fija el aprendizaje en la escuela como proporcionador de mejor nivel de vida, permite tener un mejor empleo, el desenvolvimiento es mejor y con seguridad propia (autoestima) en la cotidianidad comunitaria y el hecho de ser un profesionalista capacitado para hacerle frente a los problemas consuetudinarios.

Grafica 4.23



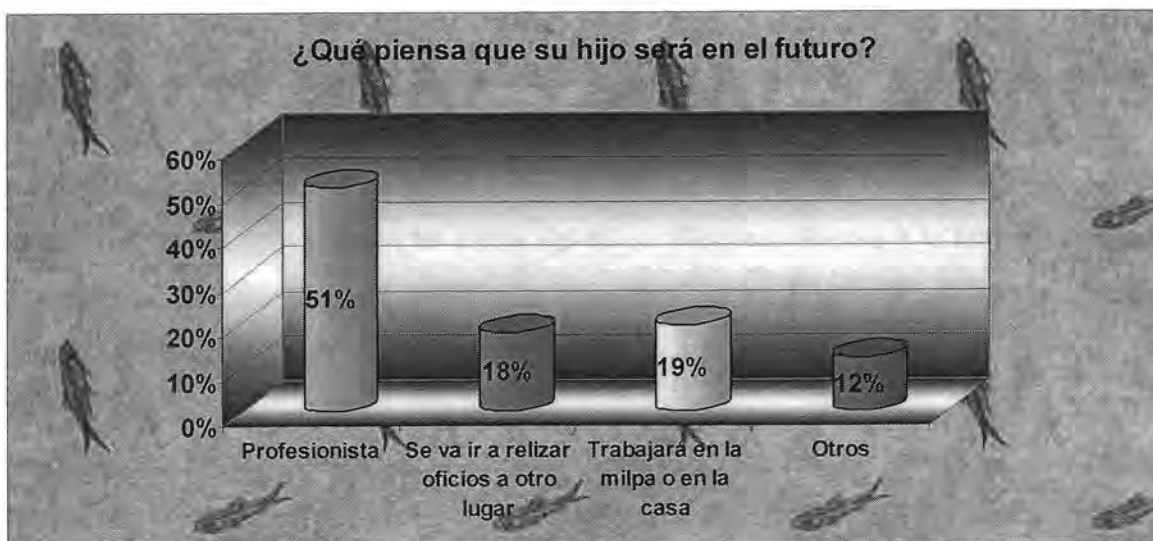
Fuente: elaboración propia.

El futuro de los hijos.

Contemporáneamente las expectativas que los padres autogeneran para la vida futura de sus hijos esta relacionada con el ámbito educativo, ante el inquisitivo cuestionamiento de pensar que serán en el futuro los hijos de los entrevistados el 51% contestó que espera que sean profesionalistas (Grafica 4.24). Los que por necesidades económicas han tenido que desempeñar trabajos fuera de su comunidad, desempeñando diversos oficios considera que sus hijo a futuro tendrán que salir a otros lugares como si se repitiera la historia de los padres, el 18% considera esto como una posibilidad de sobrevivencia a futuro. Los entrevistados con arraigo a su lugar de origen, al lugar donde se nace, a la milpa como fuente de generadora de la esperanza campesina. Génesis de la visión del mundo. Cree que a sus hijos en las labores propias del campo, la continuidad del amor a la tierra el 19% se

ubica en esta situación de creencias rurales. En el porcentaje de otros, 12%, la opinión estuvo relacionada con la autodeterminación de los hijos por que ellos decidan qué es lo que van a hacer de su vida. La libertad para que decidan su propio futuro a partir de la aquiescencia tanto paterna como materna.

Gráfica 4.24



Fuente: elaboración propia.

La educación tiene un papel central tanto en el presente como para el futuro de los hijos de las personas encuestadas. La importancia que se le concede encuentra sustento en las expectativas de vida, mejorando los niveles de bienestar en las nuevas generaciones. En este sentido, el apoyo que proporciona Oportunidades ha contribuido a la permanencia de los educandos en la escuela, a valorar los espacios educativos en los que el alumno encuentra respaldo monetario, que más allá de ser exiguo, contribuye con la autovaloración y la aceptación de la ayuda gubernamental como un medio para potencializar capacidades. Sin olvidar que estamos hablando personas que viven en pobreza extrema, cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de alimentación. Por lo tanto, la educación en los niños, el derecho a jugar (que forman parte del desarrollo del individuo), a la salud, etcétera, pasan a un segundo plano.

4.5.1 El impacto del Programa Oportunidades en educación.

Las evaluaciones significan una valoración del desempeño de la políticas social aplicada. En este sentido: “las evaluaciones de impacto abordan la causalidad midiendo los resultados y atribuyéndolos a una intervención específica mediante la estimación de resultados” (Banco Mundial, 2004: 237).

Bajo esta perspectiva, “El abandono escolar en edades tempranas es uno de los principales factores que ocasionan bajos niveles educativos entre la población que vive en condiciones de pobreza de capacidades. En los hogares más pobres, la inasistencia a la escuela se incrementa en la medida en que los niños crecen. La necesidad de contribuir al sustento económico, ya sea apoyando en las tareas del hogar o incorporándose a la fuerza de trabajo, y la carencia de recursos para sostener la educación de los hijos e hijas, son la principal causa de deserción escolar” (Oportunidades: 62).

Para revertir la situación adversa en educación el Programa ha otorgado el siguiente número de becas en educación primaria en la región (Véase Tabla 4.3). Refiriéndonos al total de becas proporcionadas anualmente, la tasa de crecimiento de las mismas tuvo un comportamiento irregular, pues de 2001 al 2002 se incrementaron en 14.6%, para el siguiente año escolar disminuyeron en 3.37% y para el periodo 2003-2004 recuperaron su crecimiento en 15.26%. Cabe hacer la aclaración que en el transcurso de la presentación de datos estos presentan irregularidades en el periodo de 2002-2003, se lo atribuimos a que en marzo de 2002 Progresá cambia su nombre a oportunidades, e “introdujo varios cambios a sus objetivos y características operacionales, como la expansión de la cobertura a las áreas urbanas” (Banco Mundial; op. cit.:237).

En promedio para el periodo en estudio la dotación de becas alcanzó un crecimiento de 8.83 por ciento, resultado positivo teniendo en cuenta que la matrícula en primaria está disminuyendo por situaciones de la pirámide poblacional⁷ (Véase Anexo Tabla 1)

⁷ La población entre 0 – 14 años en los municipios en estudio muestra una tendencia descendente. Según proyecciones de CONAPO (Véase: www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm).

Tabla 4.3
Becas otorgadas a nivel primaria por municipio 2001 – 2004

Año	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab	total	Tasa de crecimiento
2001	8,260	1,106	303	309	866	2,844	---
2002	262	1,334	356	350	958	3,260	14.6
2003	99	1,346	358	366	981	3,150	-3.37
2004	242	1,504	381	366	1,138	3,631	15.26
						Promedio	8.83

Fuente: Anuarios Estadísticos de Yucatán –INEGI 2001,2002,2003, 2004.

La tasa de reprobación también muestra un resultado favorable, pues ésta disminuyó en promedio para el periodo en estudio en 1.8 porcentualmente. Asimismo, en todos los municipios el porcentaje de reprobación descendió (Véase Tabla 4.4).

Tabla 4.4
Porcentaje de reprobación en educación primaria por municipio.

Ciclo escolar	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab	Promedio	Tasa de reprobación
2000 2001	8.0	8.7	12.8	10.5	8.0	9.6	---
2001 2002	8.1	8.6	12.4	11.5	9.3	9.98	3.9
2002 2003	6.7	8.3	9.8	12.1	8.8	9.14	-8.4
2003 2004	4.7	8.2	10.3	10.0	7.9	8.22	-0.92
						promedio	- 1.8

Fuente: Secretaría de Educación de Yucatán.

El porcentaje de deserción municipal en educación primaria también disminuyó (véase tabla 4.5). En promedio la tasa de deserción para todos los municipios en los años en estudio se ubica a la baja en 12.26 por ciento. Indica que las escuelas han logrado retener a más alumnos en las aulas para los años 2001 – 2004.

Tabla 4.5
Porcentaje de deserción en educación primaria por municipio

Ciclo escolar	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab	Promedio	Tasa de deserción
2000 2001	7.8	2.8	1.9	2.5	4.6	3.92	---
2001 2002	0.8	2.6	2.9	0.8	4.1	2.24	- 42.8
2002 2003	3.2	3.6	4.7	1.1	4.1	3.34	49.1
2003 2004	0.0	3.0	2.3	1.2	3.0	1.9	- 43.1
						promedio	- 12.26

Fuente: Secretaría de Educación de Yucatán.

Para la educación secundaria, que también forma parte de la educación básica, las becas proporcionadas por Oportunidades muestran un crecimiento en todos los años para todos los municipios. Para los años 2001 a 2002 crece en 18.5%, de 2002 – 2003 en 12.9% y de 2003 a 2004 en 18.4%. Con una tasa de crecimiento en promedio de 16.5 por ciento tiene un comportamiento más dinámico que los indicadores para nivel primaria.

Tabla 4.6
Becas otorgadas a nivel secundaria por municipio 2001 – 2004

Año	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab	total	Tasa de crecimiento
2001	125	444	124	216	466	1,375	---
2002	129	536	160	253	548	1,626	18.25
2003	137	681	182	243	589	1,832	12.9
2004	170	842	210	240	708	2,170	18.4
						Promedio	16.5

Fuente: Anuario estadístico de Yucatán- INEGI 2001, 2002, 2003, 2004.

El porcentaje de reprobación en educación secundaria por municipios muestra comportamiento irregular, en sus altibajos se aprecia que la reprobación es alta en la zona, en promedio el porcentaje mínimo de reprobados alcanza la cifra mínima de 26.1%, es decir de cada 100 alumnos 26 reprueban el ciclo escolar. Sin embargo, en términos globales en lo correspondiente a la tasa de reprobación para el periodo en estudio disminuyó en 3.5 por ciento. Resultado favorable para indicar el incremento del aprovechamiento escolar.

Tabla 4.7
Porcentaje de reprobación en educación secundaria por municipio.

Ciclo escolar	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab	Promedio	Tasa de reprobación
2000 2001	16.1	33.6	31.7	35.9	30.5	29.56	---
2001 2002	24.2	34.1	19.4	28.0	27.7	26.68	- 9.7
2002 2003	27.3	42.4	23.0	27.9	28.1	29.74	11.4
2003 2004	21.3	35.0	23	24.2	27.0	26.1	- 12.2
						promedio	- 3.5

Fuente: Secretaría de Educación de Yucatán.

Los porcentajes de deserción en educación media superior por municipio indican que ha disminuido para los últimos ciclos escolares. El cálculo de la tasa de deserción para el periodo indica que ha descendido 9.4 por ciento. La retención de alumnos se ha visto beneficiada.

Tabla 4.8
Porcentaje de deserción en educación secundaria por municipio.

Ciclo escolar	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab	Promedio	Tasa de deserción
2000 2001	0	10.5	9.7	6.3	5.6	6.4	--
2001 2002	0	11.3	5.3	8.4	7.2	6.4	0
2002 2003	0	9.6	3.5	10.4	5.0	5.7	- 10.9
2003 2004	0	9.6	5.6	2.8	5.8	4.7	- 17.5
						promedio	-9.4

Fuente: secretaria de Educación de Yucatán.

En lo correspondiente a la dotación de becas en educación media superior han tenido crecimiento en todos los municipios, la tasa de crecimiento de 2001 – 2002 fue de 70.6%, en el año siguiente creció 15.2% y en el tercer año 11.3%. En promedio para el periodo el crecimiento fue de 32.3 por ciento⁸.

Tabla 4.9
Becas otorgadas a nivel medio superior por municipio 2001 – 2004

Año	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab	total	Tasa de crecimiento
2001	27	21	15	61	145	269	---
2002	38	120	19	85	197	459	70.6
2003	49	138	17	98	227	529	15.2
2004	40	156	19	99	275	589	11.3
						Promedio	32.3

Fuente: Anuario estadístico de Yucatán – INEGI 2001, 2002, 2003, 2004.

⁸ Solo mencionamos el numero de becas en educación media superior porque hasta el año 2001 sólo existía este nivel educativo en Oxcutzcab, en ese año se abrió un plantel Tixméhuac y en 2003 otro en Tzucacab.

Resumiendo, el total de becas en todos los municipios en sus tres niveles educativos a tenido crecimiento para todos los años. La tasa para cada uno de los años en estudio muestra que de 2001 a 2002 las becas se incrementaron en 20.16%, el siguiente periodo en un modesto 3.5% y para el 2004 en 15.5%. Visto de manera global se ha registrado una tasa de crecimiento en promedio de 15.5% anual. Incremento importante para la zona.

Tabla 4.10
Total de educativas otorgadas por municipio 2001 – 2004

Año	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab	total	Tasa de crecimiento
2001	412	1571	442	586	1477	4448	---
2002	429	1990	535	688	1703	5345	20.16
2003	305	2165	557	707	1797	5531	3.5
2004	452	2502	610	705	2121	6390	15.5
						promedio	13.1

Fuente: Anuario estadístico de Yucatán- INEGI

Previa exposición de las cifras educativas en primaria, secundaria y nivel medio superior, las dos primeras matizadas con los porcentajes de reprobación y deserción escolar por municipio y años, Así como el total para cada año en cada rubro, agregamos las tasas de crecimiento como indicadores de la variación anual en el total y así como el promedio de los años en estudio (2001 – 2004). Retomando el punto nodal que es la evaluación de impacto, podemos señalar que el Programa Oportunidades ha contribuido al descenso de la deserción y reprobación escolar en los niveles de primaria y secundaria, asimismo, ha fomentado la educación media superior con el apoyo constante y creciente de becas.

4.6. Los beneficiarios y la salud.

En el capítulo precedente se mencionó que el 94.8% de los habitantes del sur de Yucatán para el año 2000 (INEGI) no eran derechohabientes. Las situaciones a las que se enfrentaban las familias cuando un familiar enfermaba o se accidentaba, conducía al empeño a venta de activos (terrenos, huerta, casa, etc.), para enfrentar los gastos de atención médica y fármacos. Con Oportunidades se proporciona la atención médica a toda

la población de los municipios en extrema pobreza. La apertura de consultorios en comunidades pobres, el acceso al seguro social a través del programa IMSS-Oportunidades a beneficiarios del programa, la atención irrestricta en los hospitales de la Secretaría de Salud ha contribuido a cubrir la carencia del servicio de atención a la salud en la población. Además, en el caso de los beneficiarios del Programa es una obligación el asistir a las unidades médicas a revisiones periódicas para mantener el apoyo económico.

En este sentido, se aplicaron preguntas relacionadas al servicio médico que reciben los beneficiarios del programa, para plasmar la apreciación que la gente tiene con respecto a esta acción gubernamental y desde la óptica de los beneficiarios se señalen las ventajas o desventajas que existan a la prestación del servicio médico.

Partimos de conocer cómo atienden al beneficiario en la unidad médica, motivos por los que acude, elección entre medicamentos y remedios, concluyendo con las carencias médicas, tanto en recursos humanos como en infraestructura.

La atención médica.

Por consiguiente, de la pregunta referente a cómo es atendido en la unidad médica, el 52% dijo que es atendido mejor que al inicio del programa, el 47% considera que lo tratan igual y solo el 1% indica que lo tratan peor (véase gráfico 4.25). En este aspecto tenemos las siguientes apreciaciones: i) en las visitas a las unidades médicas, el tiempo de espera para consultar puede durar hasta dos horas; ii) en algunas unidades la ausencia de los médicos (según la enfermera), obedece a la entrega de reportes y reuniones a las que tienen que asistir para conocer las disposiciones del Programa (es decir, la burocracia); iii) un obstáculo para el entendimiento de las médico-paciente es el idioma maya, los proveedores del servicio de salud no tiene dominio del idioma; iv) la cantidad de pacientes que asisten a consulta medica reproduce el trato impersonal a los pacientes; iv) las limitaciones al brindar el servicio, pues en las comunidades pequeñas, funciona los servios de primer nivel, en caso de necesitar otro tipo de servicio, las personas tiene que trasladarse a los hospitales de zona, con los gastos que esto representa y que no pueden solventar, en este caso las limitaciones monetarias siguen siendo centrales.

Gráfica 4.25

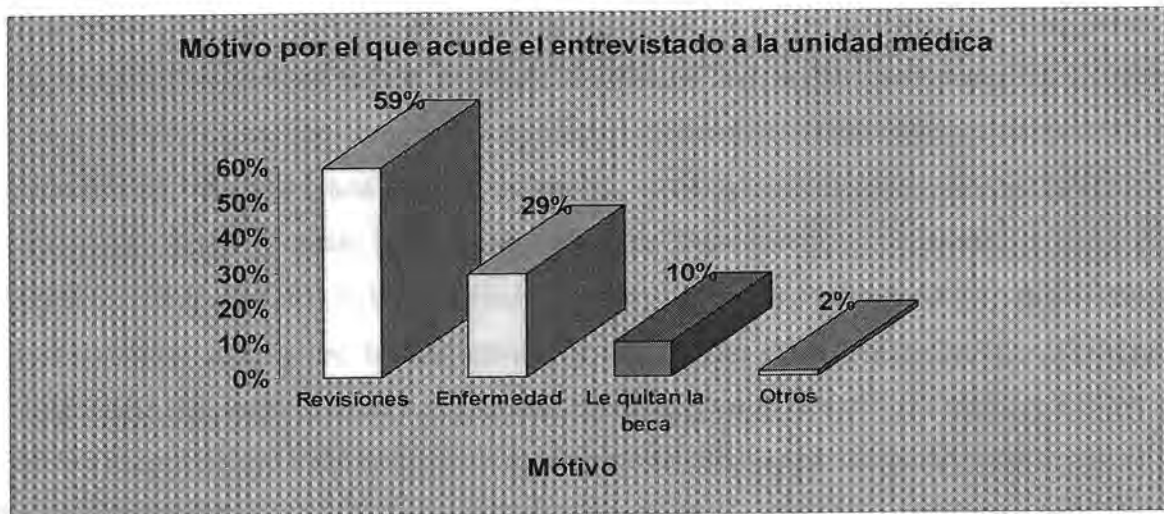


Fuente: elaboración propia.

Motivo para asistir a la unidad médica.

En los motivos por los que acude el entrevistado a la unidad medica tenemos que el 59% a revisiones, el 29% solo por enfermedad, el 10% dijo que por la beca (gráfica 4.26). La asistencia a revisiones está ligado directamente con la obtención da la beca. El monitoreo y reporte que elaboran los médicos de los asistentes en las fechas indicadas son la referencia para determinar si el apoyo se sigue brindando o se retira. Sin embargo, a través de las pláticas para el cuidado y fomento a la salud se ha conseguido la aplicación de medidas de higiene como la construcción de letrinas con especificaciones requeridas, hervir y clorar el de agua consumo en alimentos, desparasitación cada determinado tiempo, etc. Asimismo, el acudir al medico en situaciones de enfermedad e ir abandonando prácticas de infusiones caseras en caso de fiebre y persistencia de las molestias. Honestamente el 10% reconoce que el motivo de perdida de beca los induce a acudir al médico.

Grafica 4.26

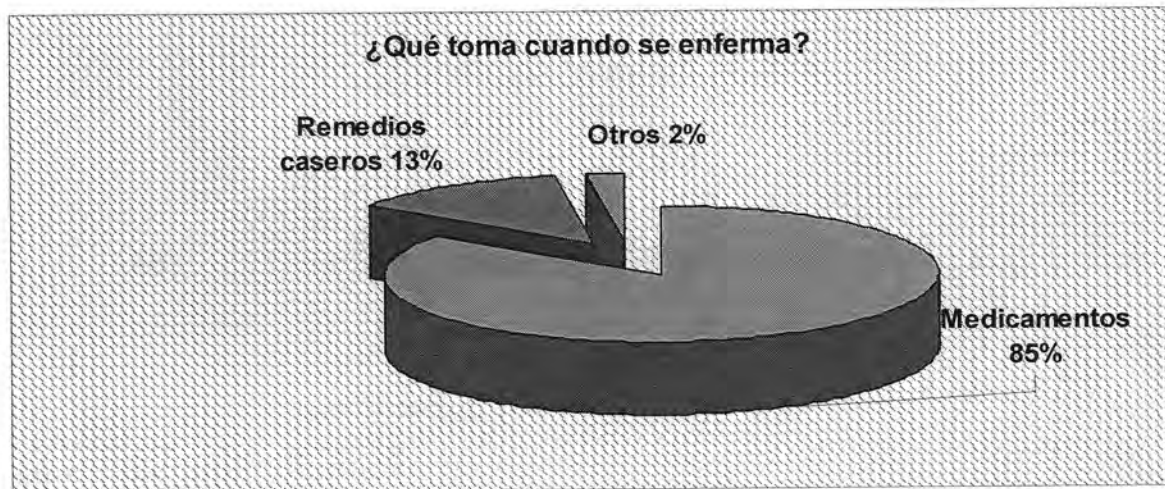


Fuente: elaboración propia.

La preferencia por medicamentos.

La importancia del consumo de medicinas ha desplazado en forma importante a los remedios caseros. De esta manera, tenemos que el 85% de la personas indicó que en su familia cuando se enferman prefieren consumir las medicinas proporcionadas o recetadas en las unidades medicas (gráfica 4.27). El 13% externó su preferencia por los remedios caseros. Consideramos que las platicas en lo referente a los cuidados de la salud ha tenido un impacto positivo para la asistencia al medico y en el consumo de homeopáticas.

Gráfica 4.27

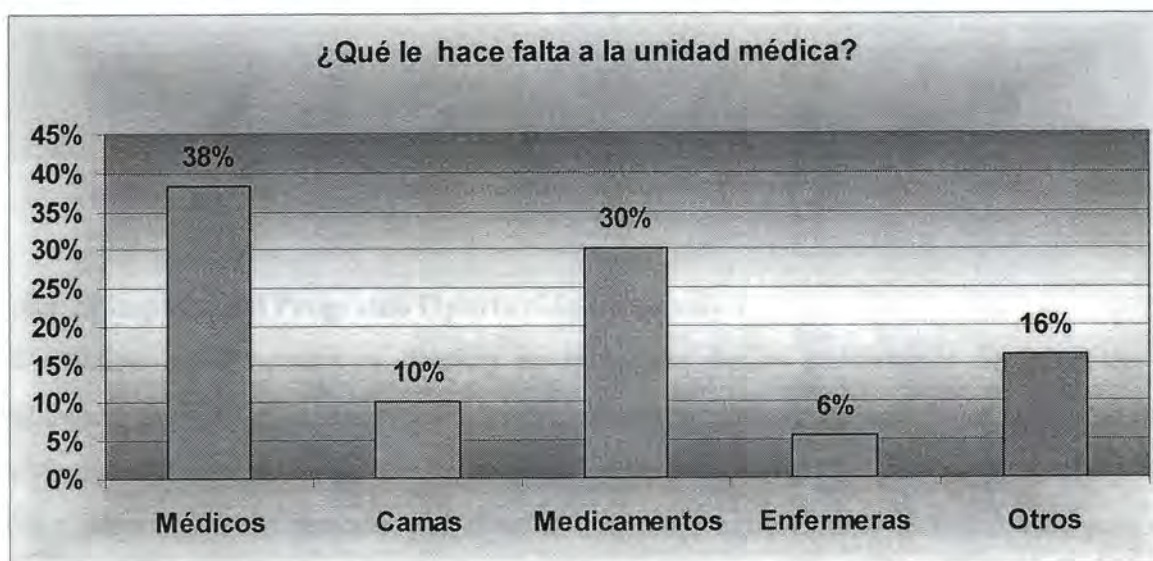


Fuente: elaboración propia.

Carencias en la unidad médica.

En lo referente a las carencias detectadas por los usuarios en las unidades médicas tenemos que: el 38% dijo que hacen falta médicos, el 30% que los medicamentos son insuficientes y en ocasiones tiene que comprarlos, es decir, señalaron el desabasto que impera en las unidades. El 10% menciona la falta de camas, el 6% demanda más enfermeras (gráfica 4.28). En el ítems de otros, 16%. Encontramos la queja al trato poco cordial del personal Médico hacia los enfermos, el manejo del cuadro básico de medicamentos y que fuera de él es necesario comprarlos, los comentarios generalizados en el sentido de que se contrate una persona que haga el aseo de la unidad medica, pues existe una calendarización en el que las beneficiarias tienen que acudir a prestar este servicio en la unidad médica. La falta de infraestructura y recursos humanos en las unidades médicas fue señalada como factor que contribuye a que en ocasiones no recurran al servicio pues el tiempo de espera les acumula el trabajo doméstico o el abandono de los cuidados de los hijos. En este sentido, prefieren acudir sólo cuando es indispensable el registro de asistencia y cuando no tienen dinero para pagar un médico particular.

Gráfico 4.28



Fuente: elaboración propia.

La importancia de asistir al médico.

La importancia conferida a la asistencia médica en un 43% indica que sirve para evitar enfermedades contagiosas, al 18 %, para conservar la salud 17% para chequeos, estos tres aspectos suman el 78% de la muestra en los que se puede apreciar la disposición a conservar y llevar una vida sana (gráfica 4.29). La noción de vida sana esta ligada a la disposición por realizar actividades domésticas de manera rápida sin que se acumule el trabajo. Asimismo, el desempeño de actividades productivas remuneradas que al no verse interrumpidas permiten la continuidad del ingreso. El cuidado de la salud como medida para no verse alterada la convivencia y el trabajo.

Gráfica 4.29



Fuente: elaboración propia.

4.6.1 El impacto del Programa Oportunidades en salud.

El objetivo del Programa es “incidir en la mejora de las condiciones de salud de la población que vive en condiciones de pobreza de capacidades, con énfasis en los grupos de población vulnerable, como son las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y los niños pequeños, considerando que la salud constituye un elemento indispensable para el adecuado funcionamiento de las personas y el desarrollo de sus capacidades. Asimismo, el compromiso de todos los integrantes de las familias para que asistan a los servicios de salud (Oportunidades: 66).

En la proporción de servicios médicos en los municipios dos instituciones gubernamentales son las encargadas de proveerlo: La Secretaría de Salud de Yucatán e IMSS-Oportunidades. Para medir el impacto en la población del servicio médico tomamos el total de la población usuaria por municipio y para la zona (véase tabla 4.11).

Revisando los valores absolutos de la población usuaria de los servicios médicos por municipio, en todos ha disminuido la asistencia. Describiendo la tasa de crecimiento por año de 2002 el descenso fue de 9.8%, recuperándose para el 2003 en 11.8% y vuelve a tener una caída en 2004 de 10.4%. En promedio la tasa de crecimiento fue negativa en 2.2%.

Tabla 4.11
Población usuaria de los servicios médicos de Oportunidades por municipio.

Año	Chacsinkín	Oxkutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab	Total	Tasas de crecimiento
2001	2,632	26,851	1,299	3,298	15,059	49,139	--
2002	2,027	26,034	946	3,038	12,249	44,294	- 9.8
2003	1,756	28,809	886	3,720	14,338	49,509	11.8
2004	2,310	25,938	868	3,766	11,477	44,359	- 10.4
						Promedio	- 2.2

Fuente: Anuarios estadísticos de Yucatán – INEGI 2001, 2002, 2003, 2004.

Aunque se muestra descenso en la población usuaria de los servicios médicos, los valores se aproximan a la asistencia de al menos dos veces al año en promedio por beneficiario a la atención médica⁹. Considerando que la fortaleza del servicio está en menores de cinco años y mujeres embarazadas, al cambiar la dinámica de población los servicios también se modifica.

En este sentido, el impacto del Programa en salud ha contribuido a establecer módulos de atención de primer nivel en municipios donde no existía el servicio y a través del registro de asistencia médica como condicionante del apoyo monetario, y además pláticas sobre salud en apoyo de la población.

⁹ Estableciendo la relación con el cuadro 4.2 en donde anotamos un aproximado del número de familias beneficiarias por municipio

4.7 De los suplementos alimenticios¹⁰.

Los suplementos alimenticios tienen como destinatarios a menores de cinco años, pues se considera que es la edad crítica en la que una mala nutrición daña la salud y el desarrollo mental de los niños, y que son irreversibles trayendo consigo consecuencias a lo largo de la vida. Asimismo, se proporciona a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia para disminuir los riesgos del embarazo y fortalecer la su salud, además de atender la nutrición de los niños desde la gestación.

Consumo de suplementos.

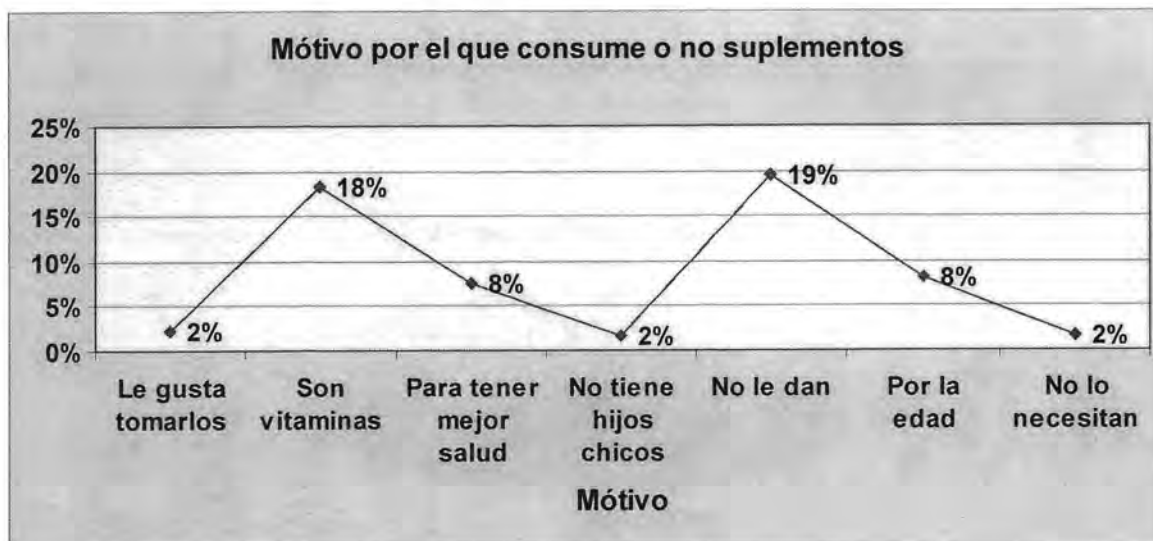
Bajo esta apreciación, los motivos por los cuales el entrevistado dijo consumir los suplementos alimenticios nos dio los siguientes resultados: el 18% porque son vitaminas, 8% para tener mejor salud, y 2% porque le gusta tomarlos (gráfica 4.30). Las demás respuestas, están relacionados con la falta de hijos en edad de consumir los suplementos.

La aceptación del consumo de suplementos alimenticios esta relacionada con la necesidad de una vida sana desde la infancia y al desarrollo de capacidades tanto físicas como mentales a futuro. En este sentido, a mejor salud más disposición a desempeñar actividades familiares o comunitarias. La aceptación de vida sana para vivir mejor y más tiempo. Se reconoce que una baja estatura y peso de los niños disminuye la capacidad de respuesta del organismo ante enfermedades.

Asimismo, el deterioro para desarrollar actividades físicas y el aprendizaje son algunas consecuencias de la desnutrición. Las pláticas que han recibido sobre estos tópicos los beneficiarios han contribuido al consumo de los suplementos.

¹⁰ La evaluación de impacto de los suplementos alimenticios en la población no se pudo realizar ante la carencia de datos que nos permitieran tener la cuantificación de los sobres repartidos y las características de los mismos.

Gráfica 4.30



Fuente: elaboración propia.

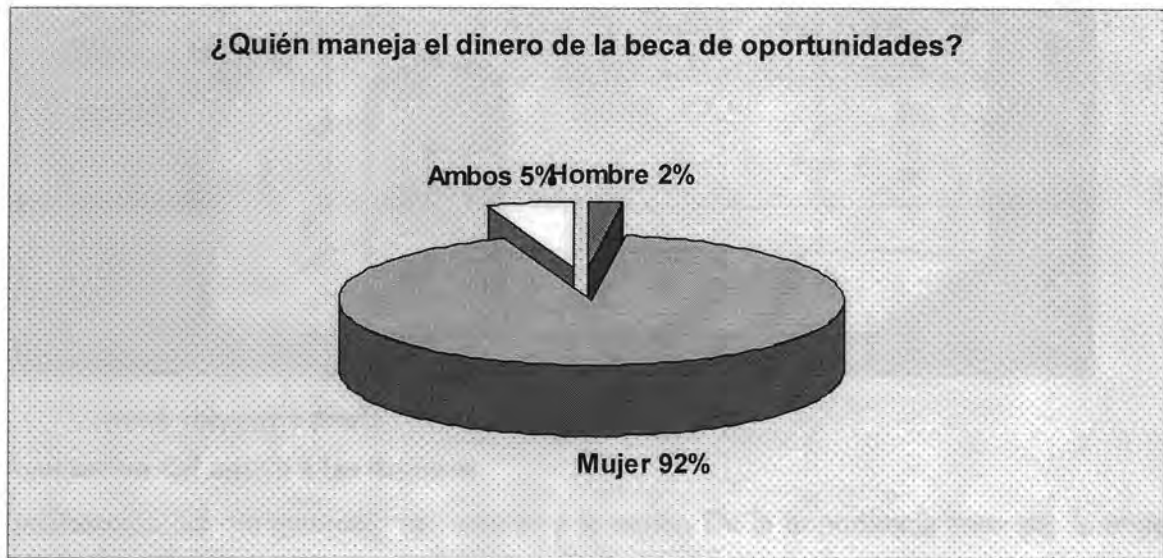
4.8 Del enfoque de género.

El Programa está destinado principalmente a hacer partícipes a las mujeres y responsables del manejo de los recursos económicos. A través de este énfasis reforzado en las pláticas a las que asisten, se busca que la mujer sea la asignadora de acuerdo a las necesidades familiares detectadas. Conocedora de las carencias y administradora hábil. Además le permite un poco de autonomía con respecto a la vulnerabilidad y al mismo tiempo relativa independencia económica del marido en el manejo del dinero.

Manejo del dinero del Programa.

De esta manera, tenemos que el 92% de entrevistados dijo contundentemente que los apoyos del programa los administra la jefa de familia, el 5% señaló que es un acuerdo de ambas cabezas de familia y únicamente el 2% mencionó que el hombre dispone del manejo de los dineros.

Tabla 4.31



Fuente: elaboración propia.

Apoyo a la mujer.

Percepción sobre la asignación del recurso. El 98% opina que está bien que las mujeres reciban el apoyo brindado por Oportunidades (gráfica 4.32). Al considerar el Programa como un apoyo que cubra las necesidades de alimentación, salud y educación, por lo general son las madres de familia encargadas de vigilar estos aspectos en los integrantes familiares, por lo que se acepta como viable y además correspondiente al rol que tradicionalmente han desempeñado. En este sentido, la destinataria cubre esta función y no parece entrar en conflicto la condición para hacer efectivo el cobro y asignación del dinero.

Gráfica 4.32



Fuente: elaboración propia.

Aceptación del apoyo a las mujeres.

Justificación del otorgamiento del recurso a la mujer. De la importancia para que la mujer reciba el apoyo, tenemos que el 17% opina que ellas compran la despensa de la casa, luego, saben de los productos que hacen falta en el hogar, el 49% esta convencido de que las féminas son excelentes administradoras, obtienen más beneficios para la familia al menor costo posible, el 10% porque ellas cuidan a los hijos y por ende están más cerca de las necesidades de sus vástagos, el 75 indicó que lo necesitan para complementar el ingreso familiar, el 1% reconoció que el padre de familia tiene alguna incapacidad que no le permite trabajar y contribuir económicamente con su familia, un 16%, que creemos alto, aseguró que no sabe si esta bien o mal el apoyo a las mujeres.

Gráfica 4.33



Fuente: elaboración propia.

La participación del cónyuge.

Oportunidades ha contribuido a incrementar el ingreso familiar. El mejoramiento hacia las familias está ilustrado en el gráfico 4.34. El 94% mencionó que perteneciendo al Programa, el esposo ha continuado proporcionándole el mismo gasto para su casa, en porcentaje muy menor el 3% señala que su pareja de da menos gasto y 2% que su marido dejó de darle gasto. Consideramos, que con el programa Oportunidades, la derrama económica hacia las familias en extrema pobreza ha contribuido a aminorar la falta de satisfactores.

Grafico 4.34



Fuente: elaboración propia.

4.9 De las estadísticas a la realidad.

En nuestro recorrido por las localidades y rancherías, aplicando las encuestas que nos permitieran conocer la percepción de los beneficiarios y no beneficiarios del programa, con respecto al mismo, nos lleva a describir el entorno de la vida cotidiana en la que se desenvuelven los habitantes de estas regiones, no en el sentido de descubrir la pobreza extrema y quedarse boquiabiertos, sino en el ejercicio de la descripción que le permita a la investigación validar por sí misma las conclusiones a las que se puedan llegar y desde luego al planteamiento de propuestas.

De esta manera, llegando a cualquiera de los cinco municipios, en sus respectivas cabeceras, destaca la amplitud en la construcción de las presidencias municipales, por su

cuidado en el mantenimiento del inmueble a través de la conservación de la pintura en muros y fachadas. Manteniendo fija la mirada en la sede del ayuntamiento, podríamos imaginar que la zona esta en bonanza económica y que corresponde a los requerimientos un grupo social con alto nivel de ingreso. Sin embargo, basta cambiar la dirección de la mirada para observar casas hechas con adobe desvencijadas por el tiempo, cuartos levantados con tablas y guano (o palma de chit) que parecen desafiar las leyes de la gravedad, al ser mecidas y estrujadas por el viento. A través de los palos apuntalados y entrelazados con barro que forman parte del “muro” se observa la “casa universal”, dormitorio-cocina-comedor-bodega, lugar de actividades principales en las que se cimentan los lazos de convivencia de la familia. Asimismo, las hamacas meciéndose acompasadamente o alternadamente a las necesidades del espacio, del tiempo, de las actividades escolares o propias del hogar. Características comunes a los sitios visitados (A excepción del municipio de Oxkutzcab, en el que se tienen que caminar algunas cuadras para constatar lo descrito).

El acercamiento a la gente adulta tiene como obstáculo principal el idioma. La mayoría son mayahablantes, principalmente las mujeres, las cuales llaman a sus hijos o hijas que ya han aprendido español en la escuela para que nos sirvan de traductores o al esposo cuya facilidad del idioma depende de los trabajos temporales que ha desempeñado en las ciudades como Mérida, Cancún o Playa del Carmen principalmente. También acuden a las hijas, nueras, o vecinas que en alguna etapa de su vida trabajaron en el servicio doméstico urbano. Los varones adultos dedicados a la milpa y que no se han visto obligados a trabajar por un jornal fuera de sus comunidades, también se encuentran en la dificultad de expresarse en español¹¹. Al caminar en el parque, calles, clínica y en las oficinas municipales el idioma maya esta presente para pena de extraños, que desde el anonimato hacen preguntas y tímidamente expresan “maalóh” (bien, esta bien - en maya).

Desde luego, los niños y niñas juegan en el parque en resbaladillas carcomidas por el salitre, en “sube y bajas” que rechinan bajo el quemante sol, en columpios desgastados y habilitados con alambre recocido. Ellos estoicamente resisten, con nubes de polvo y un

¹¹ Aclaro que lo entiendo como dificultad para realizar sus actividades fuera de la comunidad. En las cuales es predominante el español y que al no dominarlo son víctimas de abusos.

calor agobiante, el juego no conoce de pobreza. De miradas curiosas y con los cabellos hirsutos, ropa empolvada, gastada y remendada, son los niños, de los municipios en extrema pobreza.

En las mañanas, en el solar, es común ver a las mujeres tortillando a mano, en la cocción de alimentos se utiliza leña, en el fogón, las ollas, cazuelas y cacerolas se mimetizan con el humo. La preparación de alimentos se realiza al aire libre, el viento levanta el polvo y lo dispersa equitativamente. Algunos perros famélicos y de abundante sarna merodean con mirada lastimera en busca de un mendrugo.

Observando la oferta de productos agrícolas propios de la región en los mercados más grandes (Oxkutzcab, Peto, Tekax, Tzucacab), la competencia se circunscribe a los mismos productos cítricos¹² (naranja, mandarina, limón), lo que deprime los precios del mercado. La producción de milpera se destina al autoconsumo, la calabaza, cilantro, rábanos, etc. Son fuente de ingresos magros, pero ayudan a la economía familiar.

En esa ayuda a la economía familiar interviene el gobierno federal con el Programa Oportunidades. Que desde el punto de vista gubernamental ha sido un éxito en el sentido de que hasta diciembre del 2005 a nivel nacional 5 millones de familias se están beneficiando. Pero, abordemos la situación y apreciación del programa desde la óptica de los actores sociales en la región en estudio.

4.10 Consideraciones finales del capítulo IV.

El Programa Oportunidades en el sur de Yucatán ha contribuido a incrementar el ingreso monetario de las familias incluidas en el padrón de beneficiarios, al mismo tiempo ha promovido el descenso de deserción escolar en primaria en 12.26 por ciento y en secundaria 17.5 por ciento, la disminución de la tasa de reprobación en primaria de 1.8 por ciento y en secundaria en 3.5 por ciento. La población también se ha visto beneficiada con

¹² Al producir los mismos productos y cosechar en el mismo periodo de tiempo, los precios por lo regular tienden a la baja. De ahí que los ingresos por la venta de sus productos agrícolas sea bajo. Un campesino que vende los productos de su parcela en el mercado, por lo regular tiene ingresos en un día entre 30 y 50 pesos. Solo hay que tener en cuenta que cosecha una o dos veces por semana, si ya la producción ya está apta para ser comercializada. En caso contrario, hay meses que no perciben ingresos.

la atención médica y como consecuencia de esto la disminución de enfermedades que pueden atendidas con los servicios clínicos de primer nivel. El Programa ha tenido aceptación en la población.

La aceptación de Programa por los grupos sociales en pobreza extrema es amplia, los señalamientos hacia los problemas detectados e indicados a lo largo del texto, tiene como destinatario a los elaboradores de las políticas públicas, y más específicamente a los diseñadores de la política social. Este trabajo lo consideramos un agregado más a la evaluación continua del programa Oportunidades por medio de instituciones de prestigio tanto nacional e internacional.

Plasmar la relación de los grupos indígenas del sur de Yucatán con la política social en boga, nos condujo a conocer una realidad estrujante en la que subsisten millones de mexicanos.

Conclusiones y recomendaciones al Programa Oportunidades.

Las políticas públicas en México en su vertiente de política social han transitado con el distintivo de luchar contra la pobreza en la que se encuentran millones de mexicanos. Los tintes que adquirieron dichas políticas (hasta el año 2000) estuvieron en función del monopartidismo de Estado, la discrecionalidad en el manejo de los dineros públicos condujo a beneficiar a grupos pobres, pero no a los que viven en extrema pobreza.

Aunado a lo anterior, la falta de mecanismos claros, públicos e independientes del gobierno para evaluar las políticas sociales, condujeron a la población a señalar el despilfarro del erario, la ineficacia e ineficiencia con la que se trabajaba desde las esferas de la administración pública.

Además, los avances económicos y políticos, así como los científicos y tecnológicos en las últimas décadas no han impactado a la sociedad mexicana para mejorar sus niveles de vida, en el aspecto regional la península y el estado de Yucatán se hallan entre las zonas más rezagadas.

Bajo este panorama realizamos el trabajo de investigación de campo y de gabinete, que nos permitiera conocer el sur de Yucatán, no solo a través de las cifras sino en contacto directo con la zona, el aprendizaje no solo por los libros, sino por lo que la mirada capta y traduce, y que intentamos plasmar en el recorrido de los capítulos precedentes tanto cuantitativa como cualitativamente.

El motivo lo proporcionó El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades dado a conocer en marzo del 2002 por el gobierno federal, y que tiene como objetivo la disminución de la pobreza extrema a través de transferencias monetarias a las personas que se encuentran en esa situación de desventaja social. Desarrollar capacidades tanto físicas como intelectuales que les permitan desenvolverse e incrustarse en la sociedad en igualdad de condiciones educativas, de salud y de alimentación.

Las políticas Públicas en cualquiera de sus vertientes (social, económica, política, etcétera) son evaluadas por la sociedad, hecho que se traduce en la conducta de los votantes al elegir gobernantes y representantes locales, estatales y federales. Esto en nuestro país es reciente, Sin embargo, indica las demandas de la sociedad hacia la clase política y dirigente para rendir cuentas a favor de los gobernados.

Ahora bien, la evaluación en su sentido etimológico de “valorar” la importancia del Programa para la población destinataria lo realizamos por medio de encuestas y de cifras estadísticas. En la primera, la aceptación de la población al Programa como un medio que les permite alivianar las cargas económicas cotidianas propias del hogar tuvo una acogida favorable, opinan que con el Programa han ampliado su dieta alimenticia, han aprendido a cuidar y por ende a mejorar su salud, han podido mandar a sus hijos a la escuela con un poco de holgura en los gastos que ello implica; en el segundo, los datos muestran una tendencia favorable al Programa por parte de los beneficiarios al incrementarse los indicadores de aprovechamiento del mismo. La corresponsabilidad de los destinatarios hacia el Programa en el aspecto educativo, se refleja con en la disminución de deserción escolar, disminución del índice de reprobación en educación básica y el incremento de la matrícula en el nivel medio superior.

Por lo tanto, considero que el Programa cumple con ser un apoyo a las necesidades de la población que vive en pobreza. Lo realiza en el corto plazo, periodo que barca el presente estudio. A largo plazo la consistencia de Oportunidades para apoyar a las familias en pobreza extrema, dependerá de la continuidad de la política social con las características actuales de focalización y evaluación externa principalmente, que permitan señalar las deficiencias del de los programas aplicados y que trasciendan los sexenios.

Sin embargo, la situación va más allá de una encuesta, cifras y sexenios. El sentido de la duda se encamina a cuestionar la calidad de los servicios tanto educativos como de salud. Es decir, el apoyo monetario para una mejor alimentación y en becas educativas ya existe, se proporciona. Queda en duda si la educación que se imparte realmente hace competitivas

a las personas y si la atención médica que se brinda solo es un bálsamo o realmente esta contribuyendo a fomentar ciudadanos sanos a futuro.

Por último, queda hacer observaciones al Programa con el fin de mejorar su accionar en la población.

- La necesidad de actualizar el padrón de beneficiarios, pudimos detectar familias que no están incluidas y que viven en condiciones precarias. Así como familias que están en el padrón y que aparentemente no necesitan el apoyo.
- El reforzamiento de atención médica y que no se quede solo en atención de primer nivel.
- El incremento de personal médico en las clínicas, ampliación del servicio de hospitalización con más camas.
- Dotación y ampliación del cuadro de medicamentos
- La existencia de medicinas que cubran los requerimientos de la población, al haber desabasto las personas tienen que comprar los medicamentos y esto representa un gasto superior a lo que representa el ingreso del apoyo monetario.
- El condicionamiento del apoyo monetario mejorando los mecanismos en el control de la asistencia a revisión médica.
- Las becas educativas no solo deben buscar la asistencia del alumno a la escuela sino también se deben encaminar a mejorar los promedios.
- El incremento de los apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares.
- El incremento de los montos monetarios sería un factor estimulante para la permanencia en el Programa y cumplir con los requerimientos del mismo.

Bibliografía

- Adelson, Naomi (2002) "La nueva migración indígena. Los mayas de San Francisco", Masiosare num. 255, 10 de noviembre, suplemento del periódico La Jornada pp.1-6. México, D.F.
- Aguilar, Villanueva Luis (2003) El estudio de las políticas públicas, estudio introductorio y edición, Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Baena, Guillermina (1994) Instrumentos de investigación. Editores Unidos Mexicanos, México.
- Banco Mundial, (2004) La pobreza en México: una evaluación de las condiciones; las tendencias y la estrategia de gobierno. En www.bancomundial.org.mx.
- Boltvinik, Julio (2003) "La teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gough", Comercio Exterior, México. Num. 5. pp.410-412.
- Bonfil, Batalla Guillermo (1989) México profundo. Una civilización negada. Ed. Grijalbo, México.
- Caldera, Ortega Alex (2005) "Políticas Públicas y justicia social", en Este País, Revista mensual, febrero número 167, pp. 38 – 40.
- Cardozo, Brum Miriam, (2003) "El marco teórico-conceptual de la evaluación de las políticas públicas". en www.cddhcu.gob.mx/biblot (2003) "Evaluación de políticas de desarrollo social"; Política y Cultura. N° 20, publicación Semestral, México, pp.139-154.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2003) Evaluación de proyectos sociales, ed. S. XXI. México.
- Contreras, Suárez Enrique (2000) "Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza" en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores), Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño gestión. UNAM-IIS-FE-Porrúa. México. pp. 497-510.
- Cortés, Cáceres, et al. (2002) Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, SEDESOL. México.
- Dávila, E. y Santiago Levy (2001) "Pobreza y dispersión poblacional", en Fernando Solís Soberón y Alejandro Villa Gómez (compiladores), La seguridad social en México, FCE. México. pp.369-398.
- Dieterlen, Paulette (2003) La pobreza: un estudio filosófico, FCE. México.

- Escobar, Latapí Agustín, (2000) "Progresas y el bienestar de las familias. Los hallazgos", en Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. SEDESOL-Progresas. pp.3-31.
- García, Quintanilla A. (1986) Los tiempos en Yucatán. Los hombres, las mujeres y la Naturaleza (siglo XIX). Ed. Claves Latinoamericanas/Departamento de Estudios Económicos y Sociales-Centro de Investigaciones "Dr. Hideyo Naguchi" Universidad Autónoma de Yucatán, México.
- Guerrero, A . (1995) "la evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en Gestión y políticas públicas, CIDE, VOL.IV, # 1, pp.47-115. México.
- Gontero, Sonia, (2005) "Desarrollo humano en América Latina. Reflexiones a partir de la propuesta de Amartya Sen", Comercio Exterior num. 2, vol. 55. México. pp. 100-112.
- Hernández, Daniel, et. al., (1999) "El programa de educación, salud y alimentación: orientaciones y componentes", en Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y alimentación. Primeros avances SEDESOL – Progresas. pp. 1 – 31. México.
- Instituto "Salvador Subirán" (1999) "La desnutrición a nivel municipal en México. Un indicador mixto de estado nutricional", en www.larevista.com.mx.
- Laurell, Asa Cristina(1993) "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo", Estado y políticas sociales en el neoliberalismo, Fundación Friederich Ebert. México.
- Lozada, Vázquez (2002) El papel de Progresas en la reproducción de unidades domésticas Campesinas, UNAM-CIICH-SEDESOL. México.
- Méndez, José Silvestre (1998) Problemas económicos de México, Mc-Graw_Hill. México.
- Mendoza, Álvarez Jorge José (2001) "La reforma del Estado, política social, la condición de pobreza y desarrollo en México (1982-2000). Tesis de licenciatura Facultad de Economía. UNAM.
- OCDE (2005) "La emigración de mexicanos a Estados Unidos", Comercio Exterior, vol.,55, num. 2, México. pp.148 – 164.
- Pardo, María del Carmen (2000) "El diseño administrativo de los programas de emergencia", En Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores), Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión. UNAM-IIS- FE-Porrúa. México. pp. 459-496.

- Pacheco Castro J. y Antonio Lugo Pérez (1995) "Mujeres, trabajo y reproducción social en el sur de Yucatán: Un estudio comparativo entre los municipios de Dzan y Chapab", en Luís A. Ramírez Carrillo (editor), Género y cambio social en Yucatán. Ed. Universidad Autónoma de Yucatán; Tratados y Memorias de Investigación, pp. 103-118.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.
- Quezada, Sergio (2001) Breve historia de Yucatán, FCE-Colegio de México.
- Rojas, Arciniega Miguel Ángel (2001) "Los programas de combate a la pobreza en México", Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM
- Sandoval, De Escurdia y Maria Paz Richard Muñoz (2003) Los indicadores en la evaluación del impacto de programas, en:
www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc.shtml#inve)
- Sen, Amartya (2003) "La economía política de la focalización" en Comercio Exterior num.6, vol. 53. México.
- SIEMPRO (1999) Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales), en www.misiones.gov.ar/simose/funciones.htm
- Suárez, Dávila Francisco (2002) "¿Es todavía nuestro el sistema financiero mexicano? En Este País, num. 134, pp.2 - 14. México.
- Subirats, Joan (1995) "Los instrumentos de las políticas, el debate publico y el proceso de evaluación", en Gestión y Política Pública, vol.iv, num. 1. CIDE. México. pp. 5-23.
- Van Meter; Donald S. (1994) El proceso de implementación de políticas: Un marco conceptual, en: Luís F. Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas; México, Miguel Ángel Porrúa, pp 201-225. México.
- Vélez, Félix, (1994) La pobreza en México. Causas y políticas para combatirlas, FCE.
- Villatoro, Pablo. (2004) Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias. CEPAL.
- Vera, Alejandro (s/f), "Evaluación de Programas Sociales" en www.monografias.com/trabajos11/proso/proso.shtml. Caracas, Venezuela. (s/f)
- www.e-local.gob.mx. (2002) Enciclopedia de los municipios de Yucatán. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Yucatán. 2002.

www.conapo.gob.mx

www.contigo.gob.mx.

www.oportunidades.gob.mx

www.semarnat.gob.mx/estadisticas_2000/compendio_2000/01dim_social/01_05_p

www.uady.mx/sitios/mayas/historia/cont_01.html. 19 de febrero de 2005.

Zepeda, Martínez Mario ((2000) “La administración Zedillista: economía polarizada e instituciones para la cohesión social debilitadas”, en Memoria num. 137, pp.5 - 13. México.

Anexo 1. Matrícula por nivel educativo.

Tabla 1
Matrícula en educación primaria por municipio.

Ciclo escolar	Municipio					Total
	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab	
2000 - 2001	476	4,997	624	767	2,531	9,395
2001 - 2002	497	4,901	638	752	2,507	9,295
2002 - 2003	485	4,915	653	729	2,535	9,317
2003 - 2004	475	4,959	664	701	2,483	9,282

Tabla 2
Matrícula en educación secundaria por municipio.

Municipio \ Ciclo escolar	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab
2000 - 2001	168	1,446	137	237	669
2001 - 2002	168	1,517	154	253	791
2002 - 2003	149	4,915	152	285	817
2003 - 2004	154	1,686	171	316	862

Tabla 3
Matrícula en educación medio superior por municipio.

Municipio \ Ciclo escolar	Chacsinkín	Oxcutzcab	Tahdziú	Tixméhuac	Tzucacab
2000 - 2001	*	775	*	*	*
2001 - 2002	*	746	*	33	*
2002 - 2003	*	808	*	69	*
2003 - 2004	*	858	*	107	219

Anexo 2

CUESTIONARIO A FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA SOCIAL OPORTUNIDADES (Tahdziu, Tixmehuac, Chacsinkin, Oxkutzcab, Tzucacab)

Municipio: _____ Comisaría: _____ Fecha: _____

1. Nombre: _____

2. Nivel de estudios del jefe(a) del hogar:

Analfabeta__ Primaria__ Secundaria__ Preparatoria__ Universidad__ Otros__

3. No. de miembros en el hogar: _____

4. Ingreso familiar Mensual

De 100 a 500__ De 501 a 1000__ De 1001 a 1500__ De 1501 a 2000__ Más de 2000__ Otros__

5. Tiempo de ser beneficiaria del Programa Oportunidades.

De 10 a 8 años__ De 7 a 5 años__ De 4 a 2 años__ 1 año__ Otros__

6. No. y nivel escolar de los beneficiarios.

No. personas	Preescolar	Primaria	Secundaria	Medio Superior

7. ¿Recibe apoyo alimentario? Sí__ No__

8. Monto bimestral total que recibe de Oportunidades.

De \$1 710 a \$1500__ De \$1400 a \$1200__ De \$ 1100 a \$ 900__
De \$ 800 a \$600__ De \$ 500 a \$300__ De \$ 300 a \$100__ Otros__

9. Miembros de la familia que asisten a la escuela.

No. personas	Preescolar	Primaria	Secundaria	Medio Superior

10. ¿Algún miembro de la familia en edad escolar, entre 5 y 22 años no asiste a la escuela?

Sí__ No__ (Si la respuesta es No, pase a la pregunta 12)

11. ¿Por qué? Por trabajo__ Migración__ Desinterés__ Reprobó__ Matrimonio__ Otros__

12. ¿Qué hace su hijo(a) al salir de la escuela?

Trabaja__ Ayuda a su papá en la milpa__ Hace las labores de la casa__ Nada__ Otros__

13. ¿Qué piensa que su hijo será en el futuro?

Profesionista___ Se va ir a realizar oficios a otro lugar___
Trabaja en la milpa o en la casa___ Otros___

14. ¿Por qué van sus hijos (as) a la escuela?

Porque quieren aprender___ Por la beca oportunidades___
Porque quieren superarse___ Otros___

15. Si su hijo no tuviera la beca de oportunidades, ¿seguiría yendo a la escuela? Sí___ No___
¿Por qué? _____

16. ¿Considera que ir a la escuela ayuda a tener una mejor vida? Sí___ No___
¿Por qué? _____

17. Ahora que es beneficiaria de oportunidades, ¿cómo le atienden en la Unidad médica?

Mejor___ Igual___ Peor___

18. ¿Por qué acude a la unidad médica?

Por revisiones___ Está enferma___ Le quitan la beca___ No hay otro lugar___ No cuesta___ Otros___

19. ¿En qué le han servido las pláticas que imparte oportunidades?

Mejorar la higiene___ Cuidar la salud___ Para alimentarse mejor___ En nada___ Otros___

20. ¿Cuándo está enfermo(a) qué prefiere para curarse? Medicamentos___ Remedios caseros___ Otros___

21. ¿Qué hace falta en la Unidad Médica?

Médicos___ Camas___ Medicamentos___ Enfermeras___ Otros___

22. ¿Piensa que es importante ir al médico hacerse revisiones aunque no esté enfermo(a)?

Sí___ No___ ¿Por qué? _____

23. ¿En qué gasta el dinero que le da oportunidades?

En comida___ En educación___ En doctor___ En la siembra___
En comprar cosas para la casa___ En ropa___ Otros___

24. Su familia, ¿consume los suplementos alimenticios que le dan en la unidad médica? Sí___ No___

¿Por qué? _____

25. En su casa, ¿quién maneja el dinero de la beca de oportunidades? Hombre___ Mujer___ Ambos___

26. ¿Piensa que está bien que le den el apoyo de Oportunidades a las mujeres? Sí___ No___

¿Por qué? _____

27. ¿Existen problemas con las familias que no reciben apoyo de oportunidades? Sí___ No___

¿Por qué? _____

28. Desde qué es beneficiaria de oportunidades, su pareja:

Le da el mismo gasto para la casa ___ Le da menos ___ Dejo de darle ___

29. ¿Piensa que la beca de oportunidades es responsabilidad del gobierno? Sí ___ No ___

¿Por qué? _____

30. ¿Siente que vive mejor desde que tiene el apoyo de oportunidades? Sí ___ No ___

¿Por qué? _____

31. ¿Qué beneficios ha tenido su familia desde que es beneficiaria del Programa Oportunidades? (puede señalar más de una opción)

Va más al doctor ___

Van más sus hijos a la escuela ___

Come mejor ___

Sigue igual que antes ___

Otros ___

32. ¿Recibe a tiempo el pago de oportunidades? Sí ___ No ___ A veces ___

33. ¿Sabe usted qué tiene que hacer para no perder su beca?

Asistir a las juntas de Comité ___

Asistencia de su hijo (a) a la escuela ___

Acudir a las pláticas ___

Asistencia a consultas médicas ___

No sabe ___

Otros ___