

Una Nueva Agenda Económica y Social  
para América Latina



**Oportunidades:  
lecciones aprendidas y desafíos pendientes**

Ernesto Cohen

2008

Este trabajo fue escrito en 2007 y 2008 como contribución al proyecto *Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina*, realizado por el iFHC-Instituto Fernando Henrique Cardoso y CIEPLAN-Corporación de Estudios para Latinoamérica. El proyecto fue realizado gracias al apoyo de AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desarrollo y de PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las informaciones y opiniones presentadas por los autores son de responsabilidad personal y no expresan necesariamente, ni comprometen, a las instituciones asociadas al proyecto.

**Coordinadores del proyecto:** Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

**Equipo Ejecutivo:** Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. San Pablo, Brasil, y Santiago de Chile.

El texto, en parte o en su totalidad, puede ser reproducido para fines no comerciales dentro de los términos de la licencia de Creative Commons 2.0 ([http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es\\_PE](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es_PE))



# OPORTUNIDADES: LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFIOS PENDIENTES

Ernesto Cohen

## INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas en la mayoría de los países latinoamericanos se han dado profundos procesos de reforma económica y social que, si bien deben ser comprendidos considerando las trayectorias particulares de cada país, comparten características generales que permiten una visión comparativa de las distintas experiencias y sus resultados y, lo que es más importante, obtener aprendizajes para enfrentar nuevos desafíos con miras a un desarrollo social sustentable. En este sentido, uno de los retos que es objeto de mayor preocupación en la región es la superación de la pobreza.

Los años ochenta fueron el escenario de importantes cambios en materia económica y también en las áreas sociales, donde comienzan a perfilarse algunas de las orientaciones principales de las políticas actualmente vigentes en gran parte de la región. El tema de la pobreza adquiere notoriedad en el contexto de la crisis, con lo que aparece una *primera generación* de programas destinados fundamentalmente a paliar sus efectos y evitar un dramático descenso del nivel de vida y la pérdida consiguiente del capital humano de los más carenciados.

En los años noventa se asume más sistemáticamente la reforma a la política social para la superación de la pobreza. Las expectativas de que las reformas económicas realizadas bastarían para generar una recuperación que permitiría enfrentar los impactos negativos de la crisis no se confirmaron. Así, surge la conciencia de que la pobreza no es un problema coyuntural, y que, por tanto, se requiere de programas sostenidos en el tiempo que permitan proteger tanto a la población estructuralmente pobre, como a aquellos que puedan caer en situación de pobreza a consecuencia de la inestabilidad económica. De esta manera, se desarrolla una *segunda generación* de programas, donde es posible señalar, básicamente, a los fondos de inversión social y, posteriormente, a las redes de protección social.

Los resultados de las experiencias de reforma de los años ochenta y noventa son objeto de debate, pues la revisión de algunos indicadores centrales (desempleo, precariedad laboral, concentración del ingreso, pobreza, etc.) muestra una serie de disparidades que manifiestan que crecimiento y desarrollo social no se articulan satisfactoriamente, lo que convoca a un replanteamiento de las políticas emprendidas para generar respuestas más efectivas. En esta dirección aparecen experiencias innovadoras en materia de política social que buscan hacerse cargo de los desafíos planteados, que constituyen una *tercera generación* de programas, donde los programas de transferencias condicionadas (PTC) han tenido una presencia creciente.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México es una de las iniciativas que mayor atención ha recibido en el ámbito de los PTC y es el principal instrumento del gobierno federal para la reducción de la pobreza extrema. Consiste en emplear las transferencias de ingreso con corresponsabilidad para incentivar el uso de los servicios públicos en educación, salud y alimentación y así fomentar la acumulación de capital humano y el desarrollo de capacidades de las familias urbanas y rurales en situación de pobreza extrema. Oportunidades ha logrado trascender los cambios de gobierno, y ha llegado a alcanzar una cobertura de cinco millones de familias en el 2004, por lo cual se ha convertido en uno de los programas de mayor envergadura en la región.

El presente documento se propone analizar la experiencia de Oportunidades y dar cuenta de sus características y evolución, de modo de identificar los principales logros, dificultades y desafíos que su implementación ha significado en el contexto mexicano. La primera sección del texto presenta una revisión de la política social mexicana desde los noventa hasta la fecha, resumiendo el marco histórico de los procesos recientes de reforma en materia de políticas para la superación de la pobreza. En la segunda sección se exponen los principales resultados de las evaluaciones de impacto y los elementos operativos del programa. La tercera sección se ocupa de dar un panorama de los retos y desafíos que enfrenta el programa. Por último, en la sección cuarta, se da una mirada a las lecciones que Oportunidades aporta para la evaluación de estrategias de combate a la pobreza en la región.

# LA POLITICA SOCIAL MEXICANA DESDE LOS NOVENTA HASTA LA FECHA

## 1. Marco histórico de la reforma social en México.

En México se han dado importantes procesos de reforma que modificaron sustancialmente la arquitectura de los sistemas y las modalidades de aplicación de las políticas sociales. El punto de inflexión es la crisis de 1982, que llevó a cuestionar los resultados de la experiencia de desarrollo económico y social anterior.

Durante la década de los ochenta se asume una doble tarea. Por un lado, se inicia una reorientación del modelo económico hacia el mercado externo y, por otro, se hace frente al impacto de la crisis a través de políticas de ajuste y estabilización, que se materializaron en medidas tales como disciplina fiscal, apertura al comercio internacional, flexibilización laboral, y reforma del sistema de pensiones, entre otras<sup>1</sup>. En el ámbito de la política social, la pobreza cobra notoriedad y pasa progresivamente a ocupar un lugar protagónico en la agenda gubernamental. No obstante, no se genera en ellas un cambio significativo, predominando el propósito de mantener el capital físico y humano de los afectados por la crisis a través de subsidios focalizados al consumo y planes de empleo mínimo, a la vez que se promovía una disminución del gasto mediante el reordenamiento de los programas vigentes.

Los años noventa muestran continuidad en el esfuerzo por constituir un modelo orientado hacia el exterior (de ahí la centralidad asignada a las relaciones comerciales y a la desregulación financiera). En esta línea se destaca la firma de los tratados de libre comercio con los países del norte (EEUU y Canadá), junto a una creciente disminución del protagonismo del Estado en la economía a partir de la privatización de empresas en áreas estratégicas. Las reformas efectuadas se tradujeron en la recuperación de los niveles de crecimiento (durante la primera parte de la década), con la consiguiente generación de nuevas oportunidades de empleo.

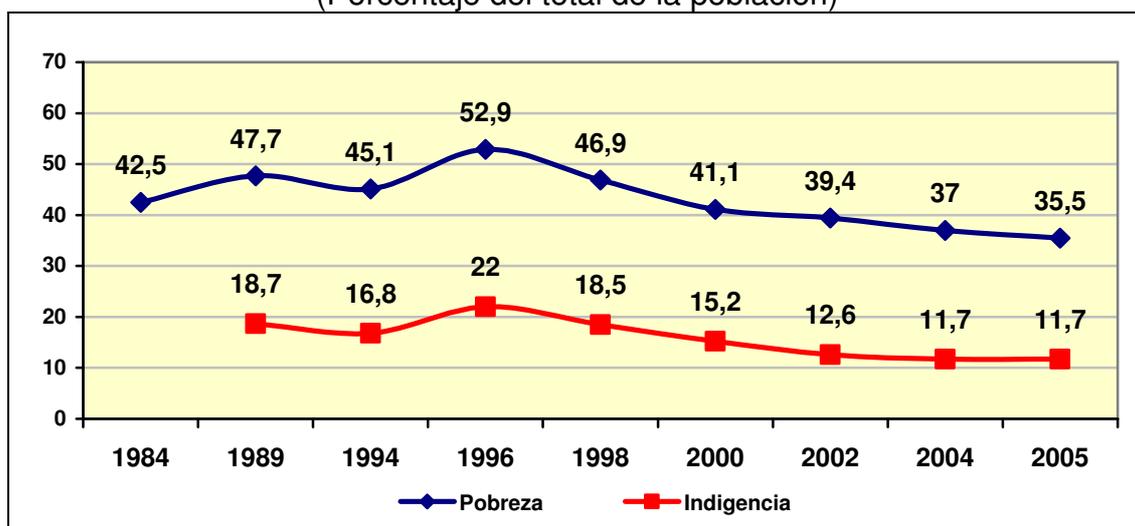
La crisis de los años 1994 y 1995 y su impacto social –en especial el aumento de la pobreza (Ver Gráfico 1) supuso un quiebre fundamental para el curso del reciente

---

<sup>1</sup> Barba, 2004

proceso de transformación económica-social en México, porque gran parte de sus causas se pueden rastrear en la estrategia seguida, en especial en el comportamiento del mercado externo que, si bien fue fundamental para el crecimiento económico, generó las condiciones para una mayor exposición y vulnerabilidad de la economía mexicana.

Gráfico 1  
México: Población en situación de pobreza e indigencia, 1984 – 2005.  
(Porcentaje del total de la población)



Fuente: CEPAL, División de Estadísticas, en base a las encuestas de hogares del país.

## 2. Transformaciones recientes y nuevos enfoques de política social.

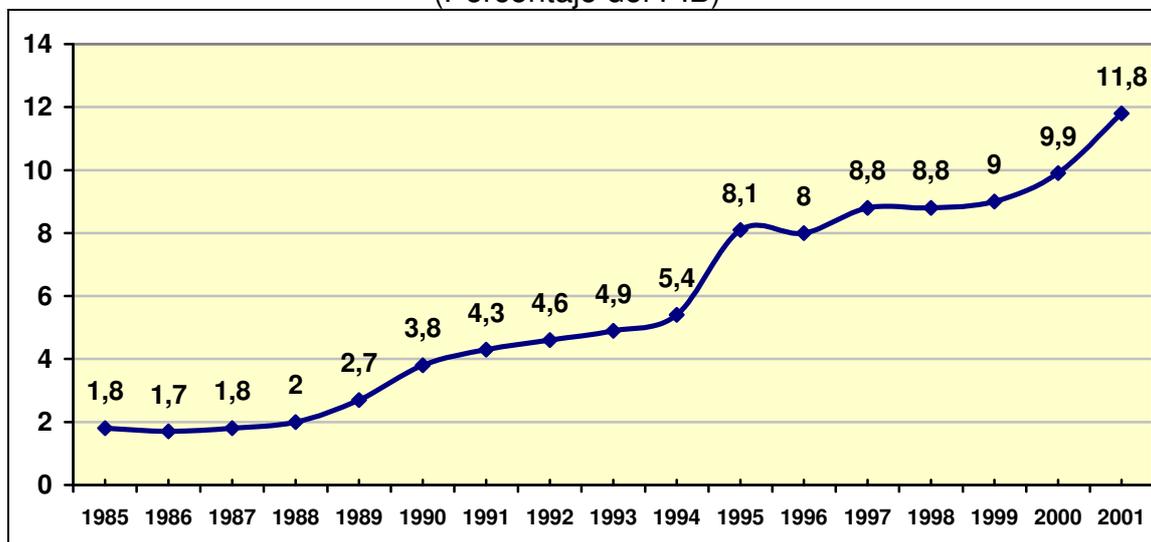
A partir de 1988 se suceden grandes programas sociales que le imprimen un nuevo perfil a la política social mexicana, especialmente en lo que se refiere al combate de la pobreza. El marco económico y político de la crisis de los noventa constituye un punto de referencia que permite distinguir dos momentos, el gobierno de Carlos Salinas, y el de Ernesto Zedillo<sup>2</sup>, en los que se implementaron dos grandes programas sociales: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Estas tendencias en la política social en México durante los noventa se muestran en la proporción del gasto social sobre el PIB (Gráfico 2). En el año 1988 el gasto social representaba el 2% del PIB, cifra que aumentó hasta un 5,4% durante el gobierno de Salinas. La crisis económica significó un aumento aún más importante del gasto durante

<sup>2</sup> *Idem.*

la segunda mitad de los noventa, lo que hizo que en el año 2000 este fuera casi 5 veces mayor que en 1988.

Gráfico 2  
México: Gasto Público Social 1985 – 2001  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: OECD (2004), Social Expenditure database 1980-2001  
([www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)).

a) *El Programa Nacional De Solidaridad (PRONASOL) 1989/1996.*

Durante el mandato de Carlos Salinas encontramos la primera gran reforma en política social de la década, apareciendo como eje central el Programa Nacional de Solidaridad –PRONASOL–, que tuvo como objetivo proporcionar un mínimo de satisfactores esenciales a la población pobre e indigente, con énfasis en campesinos, indígenas y habitantes de áreas urbanas marginadas. Su diseño implicó un cambio en el foco de las políticas sociales que supuso pasar de un modelo centrado en la seguridad social hacia otro enfocado a la reducción de la pobreza que privilegiaba el apoyo a los sectores más vulnerables.

En la práctica de PRONASOL se pueden identificar cuatro mecanismos utilizados para el manejo de recursos: a) las transferencias de ingresos corrientes y subsidios; b) la acumulación de activos no enajenables, como son la salud y la educación; c) la inversión en actividades que pretendían movilizar productivamente los activos de los sectores más pobres y d) el financiamiento de proyectos comunitarios

Sin embargo, a pesar que PRONASOL significó introducir algunas innovaciones relevantes, se siguieron observando las viejas prácticas de mediación de las demandas sociales. El programa operó contradictoriamente: por un lado, se concibió como una intervención focalizada, de construcción de un piso básico para los más pobres y, por otro, buscó modificar las relaciones entre sociedad civil y Estado mediante procedimientos centralizados, burocráticos, de acuerdo a lógicas de tipo corporativo y clientelista tradicionales. Los problemas presentados por PRONASOL, junto a las severas consecuencias sociales de la crisis económica de los años 1994-1995, hicieron necesario llevar a cabo una reforma sustancial de los instrumentos destinados a combatir la pobreza.<sup>3</sup>

*b) El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997/2001)*

El período de Zedillo en gran parte aparece definido por la necesidad de hacer frente a los efectos de la crisis de 1994-1995 y su impacto socio-político. Desde la perspectiva de las políticas sociales, se opta por reemplazar la lógica de los Fondos de Inversión Social por programas de inversión en capital humano, como mecanismo de ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Parte del sustento teórico del nuevo enfoque se deriva del “manejo de los riesgos sociales”, emparentada con las redes de protección social<sup>4</sup>. El riesgo es una realidad cuando los afectados ven amenazada su seguridad y son obligados a comprometer las futuras capacidades de sus familias. Si el riesgo implica incertidumbre respecto a eventos que generan pérdidas en el bienestar social, las políticas sociales deberían dirigirse a disminuir aquellos que enfrentan los grupos sociales más vulnerables.

A pesar de sus debilidades, PRONASOL permitió acumular aprendizajes significativos para la reforma de las políticas sociales en México. En esta línea, se puso en práctica un programa piloto en tres ciudades del Estado de Campeche, denominado Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la familia, que buscaba probar una nueva modalidad de subsidio (transferencia monetaria) condicional a

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Las redes de protección social pueden ser definidas como un “conjunto de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables” ante desastres naturales, o problemas creados por la acción humana como por ejemplo las transiciones económicas. Al respecto revisar Graham, 1994.

algunos compromisos que debían contraer los beneficiarios<sup>5</sup>. Su posterior evaluación consignó que la población beneficiaria prefería la transferencia monetaria a la entrega directa de bienes; además se comprobó que el programa promovió la competencia entre los oferentes, beneficiando a los consumidores que obtuvieron reducciones en el precio de sus compras. Dados estos resultados se consideró la conveniencia de integrar la aplicación de la condicionalidad en el área de educación.

Con todos éstos elementos se diseñó y puso en práctica el PROGRESA, Programa en Educación, Salud y Alimentación, en 1997<sup>6</sup>, que fue el hito más significativo de la reforma social en los noventa. Este programa pretendía hacer frente a los problemas que presentaban los instrumentos empleados hasta entonces para combatir la pobreza, fortaleciendo la oferta de servicios de salud y educación —en especial en las zonas más marginadas— e incentivando su utilización a través de transferencias en efectivo. Inicialmente se promovió la incorporación gradual de las familias, privilegiando las zonas rurales, por sus mayores niveles de marginalidad y pobreza extrema. Se seleccionaron las localidades rurales que contaban con una oferta suficiente de servicios de educación y salud. La expansión a zonas semiurbanas se dio a partir del 2001, y hacia áreas urbanas en 2002.<sup>7</sup>

Lo más significativo de PROGRESA es la introducción de las transferencias con corresponsabilidad, pero su base conceptual toma elementos del modelo de riesgos sociales que se encuentran en los programas relacionados con las redes de protección social, desarrollando de un modo más amplio dos principios centrales: la integralidad y la multidimensionalidad de la pobreza.

La *integralidad* es un aspecto que tiene diversos significados que implican diferencias en cuanto al tipo y contenido de los programas. Aún así, se puede afirmar que hay sentidos que no son excluyentes entre sí, de los cuáles se puede mencionar: a) atender a la población destinataria entendida como productora, consumidora y usuaria; b) combinar medidas de mediano y largo plazo; c) enfrentar tanto las causas como los efectos de la pobreza; d) complementar las acciones sectoriales y programáticas en el ámbito de la política social.

---

<sup>5</sup> Levy y Rodríguez, 2005.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> De la Torre, 2005.

Sobre esta base conceptual se definieron las líneas de intervención de PROGRESA, que tendían a reemplazar las acciones sectoriales por un enfoque que condujera a diseñar un paquete básico de intervenciones para aprovechar las complementariedades existentes en las necesidades básicas de las tres áreas mencionadas (nutrición, salud y educación). Además, para alcanzar los resultados esperados, se asumió que era imprescindible garantizar la continuidad de las acciones y llevarlas a cabo en los momentos críticos del *ciclo de vida* de los individuos<sup>8</sup>.

Elemento crucial de PROGRESA es el reconocimiento de la importancia de las familias como destinatarias de la transferencias, lo que se apoya en la aceptación de la idea de que son ellas las que mejor conocen sus propias carencias y las que deben establecer las prioridades que otorgarán a la satisfacción de las mismas. Se asume que un efectivo cambio de las condiciones de vida requiere de la corresponsabilidad de las familias como agentes activos en la ejecución del programa. Para ello se realizan transferencias monetarias en efectivo, que funcionan como incentivos al compromiso de las familias para utilizar la oferta estatal de servicios de educación, salud y nutrición.

PROGRESA definió a las mujeres como intermediarias principales en la relación con las familias y protagonistas centrales del programa, siendo la figura femenina del hogar la que suscribe los compromisos y recibe las transferencias. Se ha observado que las mujeres gastan una parte mayor del ingreso que tienen a disposición en alimentación y salud principalmente, a la vez que son ellas las que se encuentran con mayor frecuencia encargadas de las tareas de nutrición e higiene de los hijos, y también más preocupadas de una distribución equitativa de los recursos de acuerdo a las necesidades de los miembros del hogar<sup>9</sup>.

Finalmente, cabe señalar la preocupación de PROGRESA por mantener al programa separado de la actividad política y partidista. Se pueden reconocer tres líneas de acción principales que actuaron como una especie de “*blindaje político*” para su operación.

---

<sup>8</sup> Levy y Rodríguez, 2005.

<sup>9</sup> *Idem*

En primer lugar, era necesario asegurar desde un inicio la confianza de la población en la transparencia del programa. Para esto se desarrolló una campaña de difusión e información entre los destinatarios<sup>10</sup>, así como la publicación y el libre acceso a documentos elaborados sobre el programa (diseño, reglas de operación, presupuesto, evaluaciones de impacto). En segundo lugar, se decidió la suspensión de los procesos de selección e incorporación de beneficiarios durante los períodos de campaña política, como fue el caso de las elecciones federales de Julio de 2000, de manera de evitar la vinculación del proceso con la propaganda electoral. En tercer lugar, la entrega directa de las transferencias a las familias sin la mediación de líderes locales o grupos corporativos también fortaleció el apartidismo del programa<sup>11</sup>.

De lo anterior, cabe decir que la permanencia de PROGRESA (desde Zedillo a Fox) se asentó en dos razones principales: por un lado, los prometedores resultados de la operación del programa que fueron reconocidos por las evaluaciones realizadas y, por otro, la aparente capacidad de articular una política social capaz de desarrollarse independientemente de los intereses particulares del gobierno de turno.

### **3. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2001 a la Fecha)**

Desde el año 2001, bajo el mandato de Vicente Fox, PROGRESA pasa a llamarse Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Acompañando al cambio de nombre, hay un sustancial aumento de la cobertura y los recursos destinados a su implementación en el marco de la promulgación del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (Estrategia Contigo) en el que se definieron acciones para la ampliación de capacidades, la generación de oportunidades de trabajo e ingresos, la formación de patrimonio, y la protección contra los riesgos.<sup>12</sup>

La Estrategia Contigo significó la constitución de un enfoque de carácter más integral que apostaba decididamente por la promoción del desarrollo humano y social mediante el fomento de las capacidades para el desarrollo de las familias. Desde esta

---

<sup>10</sup> Especialmente a través de mensajes incluidos en la papelería y las guías donde se recalca, por ejemplo, que "...la entrega de apoyos no está condicionada a la participación en ningún partido político o a votar a favor por algún candidato a puesto de elección popular". Ver Levy y Rodríguez, 2005.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> Programa Oportunidades, 2006g.

perspectiva el programa reconoce como sus objetivos principales:<sup>13</sup> *a)* generar igualdad de oportunidades para los más pobres y vulnerables; *b)* promover la mejora en la calidad de vida de los indigentes, en especial los indígenas; *c)* hacer de la equidad su principio básico; *d)* desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias de modo que permitan incrementar el ingreso de la población marginada, y *e)* fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario.

Respecto a la cobertura del programa, la ampliación de la intervención de Oportunidades significó la extensión a 750.000 nuevas familias beneficiarias durante el año 2001, y hasta un millón de familias durante el 2002. A esto se agregó la introducción de mejoras tendientes a facilitar la entrega de las transferencias a aquellas familias que vivían lejos de los centros financieros, a través de la incorporación de mecanismos de certificación electrónica para establecer si se habían cumplido las condicionalidades.

De este modo, entre los años 2000 y 2004 Oportunidades logró más que duplicar su cobertura (aumento de 101,9%). En el 2005 el programa ya funcionaba en 86.091 localidades de casi todos los municipios o delegaciones de México, alcanzando un total de 5 millones de familias beneficiarias, lo cual equivale aproximadamente a 25 millones de beneficiarios; esto es, cerca de una cuarta parte de la población del país<sup>14</sup>.

En cuanto a la distribución geográfica de los beneficiarios de Oportunidades, el 68,8% de las familias incluidas vive a localidades rurales (de menos de 2.500 habitantes) y un 17,2% a localidades semirurales (de 2.500 a 15.000 habitantes), lo que en conjunto significa más de 4 millones de familias. Los beneficiarios de zonas urbanas (localidades de 15.000 habitantes o más) representan el 14% del total del padrón; su introducción sólo se inició en el año 2001 con ciudades de hasta 50 mil habitantes, abriéndose recién en 2004 a las zonas metropolitanas de más de 1 millón de habitantes<sup>15</sup>.

Más relevante aún es la focalización de Oportunidades en aquellos Estados que presentan los mayores niveles de marginación. Al año 2005, el 72,5% de la cobertura

---

<sup>13</sup> El programa también apoya los objetivos del Plan Nacional de Salud (2001-2006) y del Programa Nacional de Educación (2001-2006).

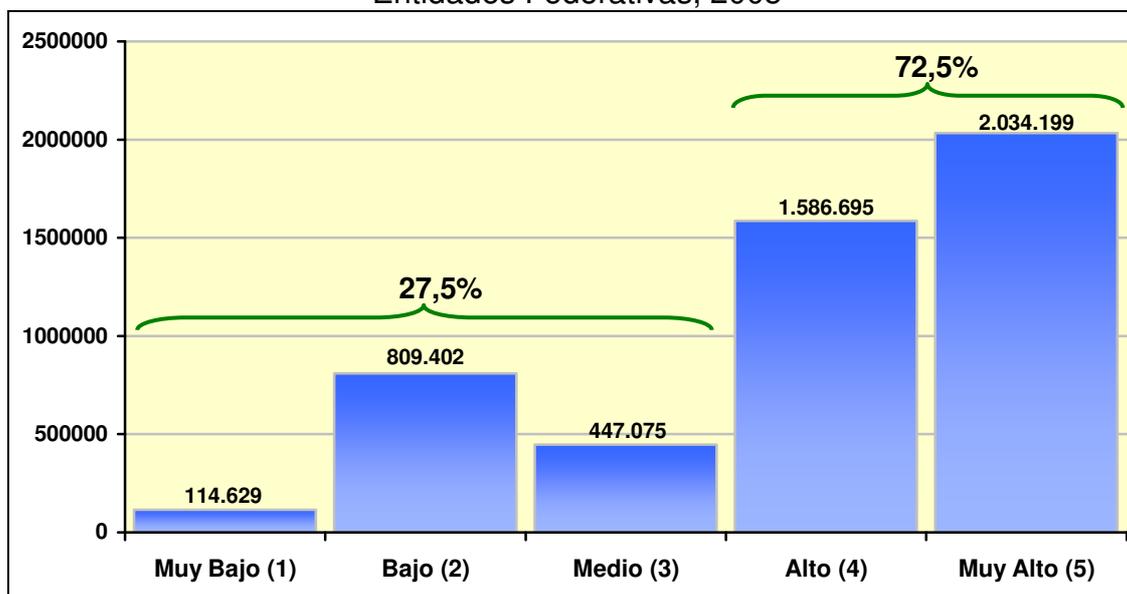
<sup>14</sup> De la Torre, 2005.

<sup>15</sup> Programa Oportunidades, 2006h.

del programa estaba se concentraba en los estados con grados de marginación Altos (31,8%) o Muy Altos (40,7%), lo que comprendía a alrededor de 3 millones 600 mil familias (Ver Gráfico 3). En algunos de estos estados la amplia mayoría de su población participa del programa, como por ejemplo en el caso de Chiapas donde 7 de cada 10 habitantes están insertos en Oportunidades<sup>16</sup>.

El resultado de ésta política de expansión de la cobertura, que ha privilegiado la focalización en los sectores más alejados geográficamente y marginados, se ha traducido en que el 40% de los hogares más pobres reciba el 79% de los beneficios, y el 20% de hogares más pobres concentre el 58% de los beneficios<sup>17</sup>. A ello se debe sumar la preocupación por el acceso de la población indígena del país, lo que se expresa en que tales sectores constituyan cerca de la cuarta parte del total de beneficiarios (24,73% al año 2005<sup>18</sup>).

Gráfico 3  
Familias beneficiarias de Oportunidades según Grado de Marginación de las Entidades Federativas, 2005



Fuente: Elaboración propia en base a Programa Oportunidades, "Informe de actividades 2005".

- (1) Baja California, Coahuila, Nuevo León, Distrito Federal.
- (2) México, Colima, Jalisco, Tamaulipas, Sonora, Chihuahua, Aguascalientes, Baja California Sur.
- (3) Tlaxcala, Sinaloa, Morelos, Durango, Querétaro, Quintana Roo.
- (4) Michoacán, Zacatecas, Puebla, Nayarit, Guanajuato, Tabasco, San Luis Potosí, Yucatán, Campeche.
- (5) Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Hidalgo.

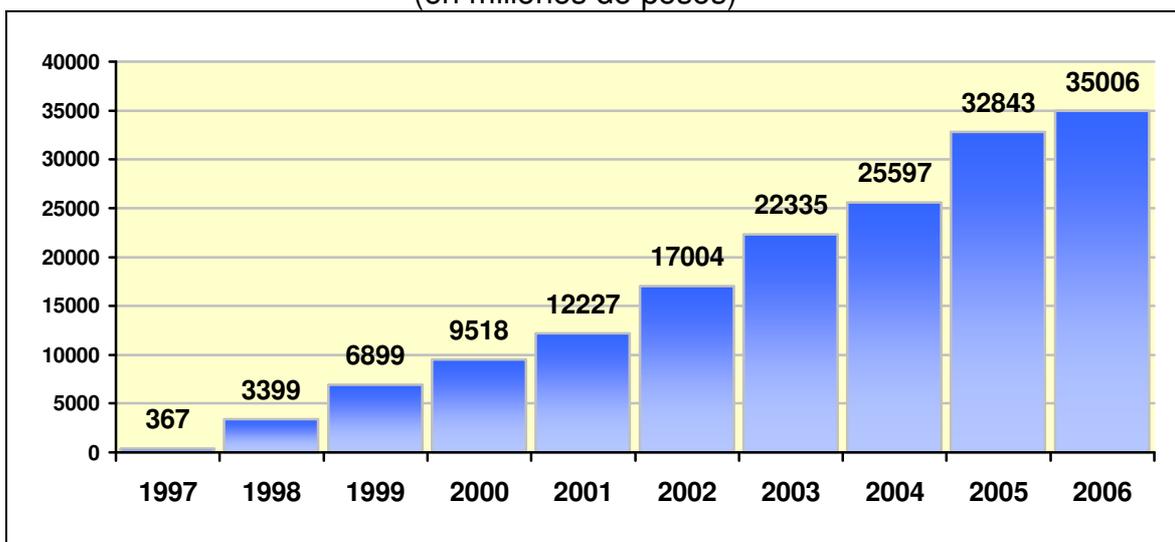
<sup>16</sup> Ídem.

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Programa Oportunidades, 2006k

En la actualidad Oportunidades aparece como el mayor programa de reducción de la pobreza de México y uno de los más grandes en América Latina<sup>19</sup>, con un gran incremento de sus niveles de gasto y población atendida. En el 2003, su presupuesto representaba el 0.4% del PIB,<sup>20</sup> mientras que para el 2006 el programa contó con 3.7 billones de dólares estadounidenses, equivalente al 0,5% del PIB (ver gráfico 4)<sup>21</sup>.

Gráfico 4  
Presupuesto de Oportunidades 1997-2006  
(en millones de pesos)



Fuente: Programa Oportunidades, 2006h.

a) *Orientaciones conceptuales de Oportunidades.*

Oportunidades busca contribuir al *desarrollo humano* de su población destinataria, constituida por las familias extremadamente pobres con hijos en edad escolar. Su base conceptual está dada por un enfoque integral que se funda en la multidimensionalidad de la pobreza, y advierte la necesidad de proveer una acción sostenida y sistemática en las áreas educación, salud y nutrición, en tanto existen complementariedades que las sitúan recursivamente como causas y efectos de la pobreza extrema.

A partir de lo anterior, se propone generar las condiciones para el acceso de la población pobre a los servicios de educación, salud y alimentación, mediante el

<sup>19</sup> En términos absolutos, el programa de mayor envergadura es Beca Familia de Brasil, que tuvo 28 millones de beneficiarios en el 2004. Para más detalle, véase Villatoro, 2005.

<sup>20</sup> Gertler, Martínez y Rubio, 2005.

<sup>21</sup> Programa Oportunidades, 2006f.

establecimiento de transferencias monetarias en efectivo que sirvan como un subsidio a la demanda de éstos sectores. A la vez, conlleva un esfuerzo paralelo por estimular una oferta de servicios sociales de calidad, adecuada a las necesidades de los usuarios.

Se entiende que la superación de la pobreza requiere asegurar la realización de *inversiones en capital humano*, que es definido como el incremento de las capacidades de las personas, mediante el acceso a una adecuada satisfacción de las necesidades, en las edades que corresponda de forma que puedan afrontar los riesgos que los afectan. En tal sentido es crucial la mirada sobre el intercambio (*trade-off*) entre transferencias que apoyan el consumo presente y futuro. Sin duda, por la urgencia de las necesidades que impone la situación de pobreza, las familias tienen un marcado interés por el aumento de su consumo presente, sin embargo, una política orientada al desarrollo de capital humano debe tender a compatibilizar tales necesidades con las inversiones en activos – particularmente los “no enajenables”, como salud o la educación- que brindaran oportunidades efectivas a la población en base a su propio esfuerzo<sup>22</sup>.

La adopción de un enfoque de largo alcance lleva a tener en cuenta, por un lado, la *estructura demográfica* de la familia y, por otro, las necesidades de cada uno de sus miembros según la etapa del *ciclo de vida* en que se encuentren<sup>23</sup>. De este modo, las transferencias son destinadas a las familias, pues en su seno es posible articular de un modo más efectivo las distintas intervenciones y obtener una mayor sustentabilidad de los resultados en el tiempo. Así, básicamente para la estimación de los montos de las transferencias se toma en cuenta la composición de la familia y las edades de sus integrantes.

Oportunidades mantuvo también como un aspecto central el *enfoque de género*. Como se comentó anteriormente, los apoyos se entregan directamente a la figura femenina del hogar. Junto a las consideraciones respecto a la capacidad que tienen las mujeres para la gestión de los recursos familiares, el hecho de que ellas manejen un mayor espacio de decisión en el hogar refuerza y mejora su posición. Otro elemento del enfoque de género es el impulso de una política de becas educativas que pretende

---

<sup>22</sup> Levy y Rodríguez, 2005.

<sup>23</sup> Por ejemplo, durante los primeros años de vida son fundamentales la salud materno-infantil y el apoyo nutricional. Posteriormente adquiere importancia el asegurar una educación de calidad a los niños, su permanencia en el sistema, y luego en la edad adulta, la capacitación y la integración laboral. Levy y Rodríguez, 2005.

contrarrestar las desventajas que enfrentan las niñas para acceder y progresar en la educación.<sup>24</sup>

Un último aspecto conceptual que se destaca en Oportunidades es la adopción de una perspectiva de *inclusión social* y el *enfoque de derechos*. La inclusión social supone, por una parte, la restitución de los vínculos de los individuos y las familias con las instituciones sociales convencionales, y por otra, la eliminación de las dinámicas estructurales e institucionales que reproducen la exclusión<sup>25</sup>. El enfoque de derechos reconoce que las personas son portadoras de derechos exigibles al Estado; asimismo, sustenta que los gobiernos deben *garantizar*<sup>26</sup> los derechos esenciales para el desarrollo de las *capacidades* básicas que permitan a las personas la superación de la extrema pobreza.<sup>27</sup>

*b) Aspectos innovadores del diseño de Oportunidades.*

Oportunidades busca responder *integralmente* a las necesidades de las familias más pobres, actuando simultáneamente sobre las carencias que ellas presentan en distintos ámbitos del bienestar. Esto se traduce en que los componentes estructurantes de la intervención son Educación, Salud y Nutrición

Una de las principales innovaciones aportadas por Oportunidades es que ha vinculado la *asistencia social con objetivos más amplios de desarrollo*. Las intervenciones tradicionales se centraban en la atención de los efectos de la pobreza<sup>28</sup>, lo cual determinaba que los impactos se vieran en general limitados a soluciones compensatorias de corto plazo. En contraste, Oportunidades pretende atacar los factores estructurales (causas) que inciden en la reproducción intergeneracional de la pobreza, al mismo tiempo que proporciona medios que permiten aliviar las consecuencias inmediatas de la misma.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Programa Oportunidades, 2006g.

<sup>25</sup> Kabeer, 2000.

<sup>26</sup> La obligación de garantizar implica asegurar que el titular acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo (Abramovich, 2006).

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> Gentilini, 2005.

<sup>29</sup> Programa Oportunidades, 2005.

Un aspecto central es la *corresponsabilidad* de las familias atendidas. La entrega de los montos a los destinatarios requiere del compromiso y la certificación de que se llevan a cabo las acciones para las cuales han sido aportados los recursos. De este modo, la corresponsabilidad surge como un modo de otorgar protagonismo a los beneficiarios como agentes activos del éxito de las políticas del programa.

El *condicionamiento* de las transferencias apunta a disminuir el costo de oportunidad de las decisiones que deben tomar las familias en pobreza extrema. Un ejemplo de esto es el apoyo a la educación, donde el monto entregado busca suplir los ingresos monetarios que habría aportado el trabajo infantil.<sup>30</sup>

Otro rasgo distintivo es la focalización en la *familia* como unidad de intervención. Las políticas y programas sociales tradicionales daban prioridad a los individuos (por ejemplo, aquellos con capacidad para participar del sistema de seguridad social) o a las comunidades (los grupos con capacidad de organización para plantear sus demandas). Hoy se reconoce que la familia es un ámbito básico en el que se afrontan los riesgos sociales y donde se transmite la pobreza de una generación a otra.<sup>31</sup> Ella permite generar sinergias entre los distintos ámbitos de intervención, lo que debe tener un efecto multiplicador en los impactos.

Desde el punto de vista operativo, la focalización establecida requiere de la generación de mecanismos que aseguren una adecuada identificación y selección de los destinatarios: las familias en situación de extrema pobreza. Esto hace necesario el desarrollo de procedimientos objetivos que operen con metodologías que permitan realizar un análisis comparativo de los distintos segmentos y regiones geográficas del país. Una adecuada focalización es, sin lugar a dudas, un elemento decisivo para aumentar el impacto de los programas, que pueden así lograr destinar sus recursos a aquellos que realmente los necesitan.

Un aspecto del diseño que debe ser reconocido como una práctica innovadora es la realización de rigurosas evaluaciones de impacto. Esta característica constituye uno de sus aspectos más sobresalientes, comparada con otras iniciativas similares en América Latina. Dichas evaluaciones han proporcionado información robusta desde el

---

<sup>30</sup> Skoufias y Parker, 2001.

<sup>31</sup> Programa Oportunidades, 2006g.

punto de vista metodológico y útil para el rediseño del programa, aportando al incremento de la transparencia de su operación.<sup>32</sup>

También destaca la importancia asignada a la *coordinación interinstitucional*, por cuanto la prestación de los servicios de educación, salud y nutrición es efectuada por los sectores respectivos. De hecho, la misión de Oportunidades es coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza.<sup>33</sup>

Otro foco de preocupación es el seguimiento y *apoyo a las familias que egresan del programa*, para lo cual se estableció durante el 2003 el denominado Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA)<sup>34</sup>. Cuando las familias cumplen tres años dentro del programa, deben participar de un proceso de recertificación para verificar nuevamente su situación económica, para lo cual se realiza una encuesta nacional homogénea. Si la familia resulta en situación de pobreza extrema se mantiene en el programa y se le siguen otorgando las transferencias completas. Si existe una mejora del nivel de vida y esta sale de la pobreza, pasa al EDA<sup>35</sup>, lo que implica mantener sólo aquellas destinadas a la educación de los niveles medio y superior, los suplementos alimentarios básicos y los apoyos en salud.

---

<sup>32</sup> De la Torre, 2005; Sedesol, 2006.

<sup>33</sup> Programa Oportunidades, 2006i.

<sup>34</sup> Gonzáles de la Rocha, 2005

<sup>35</sup> Según las reglas de operación de Oportunidades, las familias que reciben apoyos mediante el EDA sólo podrán mantenerse en esa modalidad por un período no superior a 4 años en los tramos rurales y 6 años en los tramos urbanos.

## LAS ENSEÑANZAS RESULTANTES DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS

Una de las enseñanzas destacables de Oportunidades es la importancia otorgada a la implementación de un sistema de evaluación de impacto con la participación de entidades externas<sup>36</sup>. Dado que su propósito es producir impactos para la generación de capital humano en las familias pobres, la evaluación se propuso distinguir impactos de corto y mediano plazo, así como los efectos no previstos y cambios cualitativos. Para ello se elaboraron diseños experimentales clásicos (Grupo Progresá 1998 – Grupo Progresá 2000), modelos cuasi-experimentales (Grupo Progresá 1998 – Grupo Comparación 2003), estudios longitudinales y evaluaciones cualitativas.

En las áreas rurales se relevó una línea basal y se realizaron siete rondas de levantamiento de datos entre los años 1998 y 2003. Para la estimación del impacto se consideraron tres grupos: *a*) familias que comenzaron a recibir la intervención del programa en 1997; *b*) familias que iniciaron su participación un año y medio después del inicio del programa, y *c*) familias sin programa, seleccionadas por medio de puntajes de propensión a la participación, según datos de Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales (Encel Rural 2003). La comparación de los grupos *a* y *b* muestra el impacto de la exposición diferencial al programa (un año y medio). La doble diferencia entre los grupos *a* y *c* estima los efectos de mediano plazo<sup>37</sup>.

En el caso de las áreas urbanas, que fueron incluidas posteriormente al programa, se realizaron tres rondas de levantamiento de información, una en el año 2002 y otras dos hasta el 2004. Se analizaron los resultados de corto plazo comparando los siguientes grupos: *a*) hogares beneficiarios; *b*) hogares no beneficiarios, pero que cumplieran con las condiciones de elegibilidad y residían en las áreas donde se implementó el programa, y *c*) hogares no beneficiarios, que satisfacían las condiciones de elegibilidad y no residían en las áreas donde operó el programa.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> En los primeros años de operación la evaluación estuvo a cargo del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés). Desde el 2001 en adelante las actividades de evaluación han sido coordinadas por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

<sup>37</sup> Parker, Behrman y Todd, 2005

<sup>38</sup> Todd *et al.*, 2005.

La evaluación cualitativa comenzó en el año 1999, y fue llevada a cabo por el IFPRI que realizó un estudio sobre las perspectivas de las beneficiarias y promotoras comunitarias. Desde el año 2000 el CIESAS ha realizado estudios en zonas rurales y urbanas, abordando las relaciones de género, la satisfacción con el programa, los procesos de participación en pláticas, entre otros.

A continuación se muestran algunos de los principales resultados de las evaluaciones realizadas, separando las dimensiones del programa, y poniendo énfasis en la verificación de algunas de sus hipótesis centrales (particularmente, los distintos efectos e impactos registrados en el corto y mediano plazo en las zonas rurales y urbanas, así como en el costo-efectividad y la rentabilidad de la operación).

## **1. Evaluación de los principales componentes**

### *a) Educación*

El programa ha buscado en esta área el aumento en la inscripción y la permanencia en la escuela de los hijos de las familias beneficiarias, y el mejoramiento del desempeño escolar (promoción de grado y aprendizaje).

En la *inscripción escolar* el programa ha logrado obtener resultados importantes, sobre todo en las zonas rurales donde la matrícula se incrementó en un 41,5%, mientras que en el caso de las zonas urbanas esta cifra alcanzó un 13,3% en la educación primaria y un 10,9% en la secundaria<sup>39</sup>. En cuanto a la *permanencia*, se ha observado que el programa ha tendido a aumentar el número de años de educación. Entre los niños de las áreas rurales se constató que en el corto plazo ganaron en promedio 0.66 años de educación<sup>40</sup>, lo que es confirmado con los impactos en el mediano plazo (los niños que tenían 10 años en el año 1997 cursaron 1.14 años adicionales en el caso de los niños y 0.93 años en el caso de las niñas<sup>41</sup>). Por su parte, los niños de las áreas urbanas alcanzaron en el corto plazo hasta 0.2 años adicionales, con impactos más significativos entre los varones de los cursos medio-superiores<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> De la Torre, 2005.

<sup>40</sup> Shultz, 2000.

<sup>41</sup> Parker, Behrman y Todd, 2005.

<sup>42</sup> Todd *et al.*, 2005.

Se ha cuestionado si los años de escolarización adicional se reflejarán en el nivel de los salarios en el largo plazo, porque ello depende de la capacidad que tengan los países para generar nuevos empleos productivos que permitan la inserción de una proporción importante de la futura población pobre, con un mayor nivel educacional<sup>43</sup>.

También se han planteado preguntas relevantes sobre los impactos derivados de los incrementos en las tasas de inscripción y años de escolaridad. Por ejemplo, se ha dicho que el aumento en la inscripción es menor cuando ya existen tasas elevadas (como ocurre en el caso de las áreas urbanas, o como sería esperable en localidades rurales con mayores tiempos de intervención). Entonces, podría pensarse en priorizar los años de escolaridad mediante subsidios para los cursos superiores en desmedro de los básicos, pero ello implicaría un desplazamiento de los recursos hacia aquellas familias con hijos con mayor nivel educacional, con consecuencias distributivas que parecen sumamente discutibles<sup>44</sup>.

Sobre el *nivel de aprendizaje* existen evidencias menos concluyentes<sup>45</sup>. Una investigación realizada en la primera etapa del programa no mostró mejorías en el desempeño académico de los niños rurales<sup>46</sup>. Sin embargo, recientemente se han obtenido algunos indicios positivos en el mediano plazo<sup>47</sup>. La baja calidad de las escuelas es la razón por la cual el progreso en grados académicos no se refleja en mejores desempeños en las pruebas de aprendizaje, y el aumento en la tasa de inscripción puede haber significado una saturación de la oferta de las escuelas, incidiendo en su baja calidad<sup>48</sup>. El problema es que el incremento de la demanda en un sistema de educación pública que tradicionalmente ha presentado problemas de calidad constituye un riesgo para la materialización de los efectos de corto y mediano plazo en el aprendizaje de los niños.

Esto es crucial dado que de las competencias logradas son centrales para el incremento de retornos salariales en el largo plazo, porque la productividad se explica

---

<sup>43</sup> Reiners, Da Silva y Trevino, 2005.

<sup>44</sup> Programa Oportunidades, 2006k.

<sup>45</sup> De la Torre, 2005; Programa Oportunidades, 2004.

<sup>46</sup> Véase Behrman, Sengupta y Todd, 2000.

<sup>47</sup> Véase Programa Oportunidades, 2004.

<sup>48</sup> *Idem*.

por el fortalecimiento de las habilidades cognitivas de las personas y no por los años adicionales de escuela.<sup>49</sup>

#### *b) Salud*

En lo referente al acceso y uso de los servicios de salud, Oportunidades logró incrementar la utilización de los servicios ambulatorios por las familias rurales en el mediano plazo. Este aumento fue de 2.7 consultas más por año, por lo que la demanda creció 35%. También en las áreas rurales los individuos de familias beneficiarias acuden más a los servicios públicos, lo que deriva en una disminución del gasto monetario en salud<sup>50</sup>.

Se ha producido un descenso de los días de enfermedad entre los beneficiarios de áreas rurales en el mediano plazo, particularmente en los niños de 0 a 6 años, y en los jóvenes y adultos entre 16 y 49 años. Esto ha disminuido los días de inactividad, lo que influye sobre la capacidad para obtener mayores ingresos. En cuanto a la cobertura en atención prenatal y partos, el programa consiguió elevar el número de embarazos tratados en zonas rurales, pero no pudo aumentar el número de partos atendidos por médicos.<sup>51</sup>

En zonas urbanas, dado el menor tiempo de intervención, aún no se observan cambios tan significativos como en el medio rural. Sin embargo, en el corto plazo, la tendencia registrada apunta a impactos similares.

Es importante destacar que los resultados dan cuenta de un alto grado de cumplimiento de las corresponsabilidades, en especial en la asistencia a consultas preventivas en los servicios de salud. El aumento sostenido en el acceso y uso de los servicios sugiere que no es sólo efecto del incentivo a la demanda, sino que también a un mayor aprendizaje. Si fuera un efecto exclusivo de la corresponsabilidad sólo se habría registrado un ajuste en el corto plazo, pero el resultado se ha mantenido en el tiempo y se ha observado tanto en niños como adultos<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Reiners, Da Silva y Trevino, 2005.

<sup>50</sup> Programa Oportunidades, 2004b, 2006k.

<sup>51</sup> Hernández *et al.*, 2005.

<sup>52</sup> Programa Oportunidades, 2006k.

### *c) Alimentación*

Se ha observado un impacto positivo en la nutrición de los beneficiarios, traducido especialmente en el crecimiento de los niños de las familias participantes: los niños de 24 a 71 meses mostraron un crecimiento medio de 0,67 centímetros mayor al apreciado en el grupo de comparación. También se observaron resultados positivos en las habilidades motoras y en el desarrollo socio-emocional<sup>53</sup>.

El uso de alimentos fortificados en grupos prioritarios (mujeres embarazadas y lactantes) ha producido resultados inesperados. Una evaluación mostró que sólo la mitad de los niños de 6 a 23 meses ingieren el suplemento entregado al menos una vez por semana<sup>54</sup> (el programa establecía que la ingesta debía ser diaria), y entre los niños que consumen de forma habitual el suplemento, la mitad consume menos de un 50% de la cantidad recomendada. Entrevistas realizadas a las madres apuntan a que el suplemento es repartido entre todos los niños del hogar y no solamente entre aquellos para los cuáles fue recomendado por el programa<sup>55</sup>.

Los beneficiarios han aumentado su consumo de alimentos de mayor calidad nutricional (ricos en calorías y proteínas) y han tendido hacia una dieta más diversificada. La calidad nutricional es atribuible al aumento de ingreso generado por las transferencias monetarias, mientras que la diversidad en la dieta parece estar influida por los aprendizajes en las charlas realizadas<sup>56</sup>.

## **2. Impactos del programa en otras áreas.**

### *a) Trabajo y comportamiento económico en el Hogar.*

La perspectiva de combate a la pobreza a través del desarrollo de capital humano hace que sea central la forma en que las familias se insertan en la vida económica. Así, el consumo, el trabajo infantil y adulto, el uso del tiempo, las inversiones en actividades microempresariales, son temas fundamentales para el desarrollo de oportunidades de ingreso de las familias pobres.

---

<sup>53</sup> De la Torre, 2005.

<sup>54</sup> Neufeld *et al.*, 2005.

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> Hoddinot y Skoufias, 2003; Villatoro, 2005.

El programa logró en el mediano plazo aumentar el consumo de las familias rurales aproximadamente en un 22%, mientras que en las familias urbanas se observaron aumentos de hasta un 18%<sup>57</sup>. También se ha mostrado una tendencia a gastar más en educación, vestuario de niños, y agua corriente, y menos en tabaco y alcohol. No obstante, algunos datos cualitativos indican que el impacto en el bienestar del hogar fue mitigado por los gastos que debieron efectuar las familias en actividades relacionadas con la escolarización (por ejemplo, mayor gasto en transporte y vestuario) o servicios vinculados a la vivienda.

No se registró ningún impacto significativo en las tasas de participación laboral de los adultos<sup>58</sup>. Sin embargo, se ha observado en las familias rurales un aumento de los microemprendimientos (las familias beneficiarias implementan un 33% más de microemprendimientos que aquellas que no están en el programa<sup>59</sup>). Junto a ello se ha comprobado una mayor tendencia al ahorro (se ha estimado que por cada peso transferido, las familias beneficiarias usan 75 centavos para el consumo, y el resto lo invierten o ahorran<sup>60</sup>).

El programa ha tenido importantes efectos en el aumento de la asistencia y la disminución del trabajo infantil, siendo más favorables los resultados en el caso de los varones que en las niñas<sup>61</sup>. Pero, si bien ha aumentado la asistencia a la escuela y se ha reducido la participación laboral de los niños, no ha disminuido el número de horas de trabajo de quienes asisten a la escuela. Lo anterior muestra diferencias notables por sexo. En el caso de los niños los aumentos en la asistencia y reducción del trabajo son similares, pero en el caso de las niñas las reducciones en trabajo son menores a los incrementos en matrícula, lo que implica necesariamente una reducción de su tiempo libre<sup>62</sup>.

Se ha detectado que algunos de los beneficiarios mantienen representaciones sociales sobre el trabajo infantil que pueden surgir como obstaculizadoras de la escolarización, ya que se asocia a la actividad laboral con cuestiones tales como el

---

<sup>57</sup> De la Torre, 2005.

<sup>58</sup> Levy y Rodríguez, 2005.

<sup>59</sup> Gertler *et al.*, 2005.

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> Skoufias y Parker, 2001.

<sup>62</sup> Levy y Rodríguez, 2005.

aprendizaje para el mundo adulto, la protección frente a conductas de riesgo (drogas, pandillas, etc.), y el aumento de los ingresos familiares<sup>63</sup>.

*b) Mujer y relaciones de género en el hogar.*

Las mujeres de las familias participantes en el programa son agentes centrales de su operación, y han sido los actores principales en la recepción las transferencias y la rendición de la corresponsabilidad.

Las beneficiarias apoyan la práctica de que sean ellas quienes reciban las transferencias, señalando que la mayoría de los hombres aceptan el papel de la mujer en el programa, porque la transferencia ayuda a la familia como un todo.<sup>64</sup> Un estudio reciente ha hecho notar que algunas beneficiarias opinan que las transferencias les han permitido “acceder a un mayor poder de decisión sobre un dinero que consideran propio”<sup>65</sup>. No obstante, la participación de las mujeres les impone una sobrecarga a las actividades que realizan en el hogar<sup>66</sup>. También se verificó que algunos hombres no estaban contentos con el tiempo que pasan fuera de casa las promotoras, situación que generó conflictos y abandonos<sup>67</sup>

Uno de los aspectos controversiales respecto a las relaciones de género que posibilita el programa ha sido el surgimiento de conflictos intrafamiliares. En investigaciones realizadas en fases iniciales de la operación, algunas mujeres señalaron que les daban menos dinero desde que recibían las transferencias del programa, e incluso, algunos informantes-clave apuntaron que existían casos en que los hombres tomaban las transferencias para sí mismos<sup>68</sup>. Aunque se ha pensado en la posibilidad de que los conflictos se puedan expresar de forma violenta, estudios recientes no han encontrado mayor incidencia de situaciones de este tipo<sup>69</sup>. En cualquier caso, se han encontrado señales de que frente a los conflictos familiares ha surgido una cierta

---

<sup>63</sup> Gonzáles de la Rocha y Escobar, 2002; Villatoro, 2005.

<sup>64</sup> Adato, *et al.*, 2000.

<sup>65</sup> Espinosa, 2006.

<sup>66</sup> Arriagada, Miranda y Pávez, 2004.

<sup>67</sup> *Idem.* Véase también González de la Rocha y Escobar, 2002.

<sup>68</sup> *Idem.* Véase también González de la Rocha, 2003.

<sup>69</sup> En el estudio desarrollado por Rivera, Hernández y Castro (2005) se constató que en los hogares beneficiarios de Oportunidades no habían indicios de aumento de violencia hacia las mujeres, es más, la intervención tendió a asociarse con menores niveles de violencia total y menor violencia psicológica respecto del grupo sin intervención.

solidaridad grupal entre las mujeres beneficiarias –que suelen compartir espacios en sus comunidades- para afrontar las reacciones masculinas negativas<sup>70</sup>. Así, lo que tiende a predominar es el sentimiento de un mayor protagonismo y valoración del rol de la mujer en el hogar, y que estas han experimentado mayores grados de empoderamiento psicológico expresados en una mayor autoestima y autoconfianza<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Villatoro, 2005.

<sup>71</sup> Maldonado, Nájera y Segovia, 2005: Rivera y Hernández, 2005.

## DESAFIOS PENDIENTES

Oportunidades ha tenido una evolución que lo sitúa como una de las iniciativas innovadoras de mayor envergadura en el ámbito de las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza en la región. Precisamente las secciones anteriores han destacado las principales características del programa, valorando sus aportes, particularmente en lo referente a su diseño y operación.

Ciertamente que el balance preliminar resulta positivo. No obstante, si Oportunidades pretende mejorar su desarrollo es necesario revisar los ámbitos problemáticos que requieren mejoras y considerar la integración de nuevos elementos. A continuación se examinan brevemente algunos aspectos destacables.

### **1. Nuevos dilemas de la focalización.**

La focalización de las políticas sociales encuentra su justificación principal en que los recursos disponibles son escasos, por lo cual resulta preciso orientar las acciones hacia aquellos que más las necesitan. La focalización de una política o programa implica la decisión sobre las áreas de intervención (qué focalizar), el proceso de selección mismo (cómo focalizar), y la población beneficiaria (dónde y a quién focalizar). En el caso de Oportunidades se ha puesto especial énfasis en esta tarea de selección, pero han surgido algunos problemas que hay que revisar.

Un primer dilema es la relación entre focalización e impacto sobre la pobreza. En las fases iniciales de PROGRESA se privilegió una estrategia de incorporación gradual que priorizó a la áreas rurales, en las que se empleó como primer criterio la selección geográfica de regiones y comunidades sobre la base de un índice de marginalidad construido con datos censales. Luego, dentro de cada comunidad seleccionada se elegían las familias beneficiarias a partir de un censo a los hogares y la realización de asambleas comunitarias para incorporar la visión de los destinatarios<sup>72</sup>.

El procedimiento de selección utilizado es eficiente para la identificación de los sectores extremadamente pobres, pero parece ser menos efectivo cuando se busca distinguir localidades y familias ubicadas en una situación intermedia o en el límite de

---

<sup>72</sup> Levy y Rodríguez, 2005; Villatoro, 2005.

la línea de pobreza. Por consiguiente, se puede esperar un impacto importante en la reducción de la brecha de pobreza, pero el efecto que se produciría en la disminución de la proporción de hogares pobres podría ser mucho menor<sup>73</sup>. Esto se ha vuelto más relevante conforme el programa se ha ido extendiendo hacia localidades urbanas, más heterogéneas que las rurales.

Un segundo dilema se refiere a la pertinencia de las unidades de selección. Dadas las características de la población rural es probable que los costos no económicos asociados a la focalización sean importantes<sup>74</sup>. Se ha llamado la atención sobre el efecto de la focalización en el capital social de las comunidades –muchas de ellas de origen indígena-, ya que la selección errónea de las familias podría generar recelo en las familias pobres que no fueron seleccionadas, dando paso a divisiones que atenten contra las relaciones sociales de los miembros<sup>75</sup>.

Un tercer dilema es el modo en que se incorpora la participación comunitaria en el proceso de selección de beneficiarios. El principal mecanismo utilizado ha sido la realización de asambleas comunitarias en el medio rural y reuniones de coordinación en las localidades urbanas. Las asambleas tienen como objetivo principal la validación del programa frente a la comunidad destinataria y permitir la revisión del proceso de selección en caso de encontrarse errores de inclusión o exclusión<sup>76</sup>. El principal problema detectado en las asambleas es que muchos integrantes de la comunidad no manifiestan sus opiniones abiertamente para evitar conflictos con sus pares.

Se pueden señalar algunos avances recientes respecto a estos problemas, que tienen que ver con la recogida de datos y entrega de información a las familias durante el proceso de incorporación. En primer lugar, se han instalado desde el 2004 los Centros de Atención y Registro (CAR), que operan como una base operativa descentralizada para el levantamiento de datos. Los CAR, que operan de un modo fijo o móvil, han permitido levantar datos en barrios urbanos, comunidades rurales, e incluso dar cuenta

---

<sup>73</sup> Skoufias, Davis y De la Vega, 1999; Villatoro, 2005. Al respecto resulta de interés consultar el Gráfico N°1 al inicio de este artículo.

<sup>74</sup> Skoufias, Davis y De la Vega, 1999

<sup>75</sup> González de la Rocha, 2003; Villatoro, 2005.

<sup>76</sup> Levy y Rodríguez, 2005.

de la demanda espontánea, permitiendo contar con mejores diagnósticos para la etapa de selección<sup>77</sup>.

En segundo lugar, el proceso de incorporación de las familias ha mejorado su planeación operativa, incluyendo: a) la definición de parámetros estandarizados de productividad para evaluar las capacidades operativas instaladas y determinar las acciones adecuadas a cada zona de intervención; b) la utilización de nuevas tecnologías, para contar con información más eficientemente relevada; c) la revisión de los instrumentos para levantar datos, mejorar el filtrado de familias beneficiarias y eliminar la recolección de datos innecesarios; d) la estandarización de costos, de forma de mejorar la asignación de recursos de acuerdo al tipo y cantidad de acciones a desarrollarse en cada zona.

## **2. Necesidad de mejorar las prestaciones.**

Uno de los principales desafíos de los programas de transferencias condicionadas es la relación entre la demanda y la oferta de servicios. Cualquier programa que se proponga un aumento en el acceso y uso de servicios por parte de las familias pobres mediante la entrega de subsidios directos a la demanda, requiere complementariamente de acciones sobre la oferta que permitan contar con servicios de una cobertura y calidad adecuadas a las nuevas exigencias. Así, una pregunta recurrente es si estos incrementos en la demanda que posibilitan las transferencias significan una excesiva presión sobre las capacidades del sistema de servicios sociales, lo cual amenazaría la calidad de sus prestaciones<sup>78</sup>. Otra forma de abordar el tema consiste en preguntarse acerca de cuál es la receptividad que tienen dichos incrementos de la demanda en los actores institucionales que proveen los servicios. Esto es, si frente a un déficit de la oferta se realizan acciones concretas para superar el problema.

Un estudio evaluó el costo-efectividad en el incremento de la matrícula secundaria de una política de expansión y mejoramiento de la oferta versus los apoyos a la demanda, concluyéndose que las políticas de subsidio a la demanda resultaron más costo-efectivas que la expansión de la oferta<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Programa Oportunidades, 2004.

<sup>78</sup> Coady, 2004; Levy y Rodríguez, 2005.

<sup>79</sup> En una situación hipotética, las políticas de apoyo a la demanda alcanzan, en el peor de los casos, un costo-efectividad de \$12.600 pesos por cada año extra de escolaridad. Por su parte, una expansión a la

Ciertamente, no es tarea de Oportunidades hacerse cargo directamente de las políticas sectoriales, pero evidentemente que la sinergia entre el programa y las instituciones es fundamental. Por ejemplo, en el área Educación entre 1996 y 2002 se destinaron 28.478,5 millones para localidades donde funciona el Programa, lo que permitió rehabilitar 31.305 escuelas primarias rurales y 15.485 telesecundarias, incrementando en un 239% el número de niños beneficiados respecto de 1994. En el área Salud, por su parte, se destaca el trabajo en torno al Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), el IMSS-Solidaridad y el componente salud de Oportunidades, lo cual significó que respecto a 1994 los recursos destinados a población no cubierta por la seguridad social aumentaran en un 84,1%<sup>80</sup>.

A pesar de esta tendencia positiva en la capacidad de respuesta en términos de cobertura, los resultados son menos claros respecto a la calidad de las prestaciones. Por ejemplo, en el caso del componente educativo es especialmente notable la falta de datos que afirmen un mejoramiento en el aprovechamiento escolar.

Lo anterior lleva a suponer que se ha logrado alcanzar una *primera etapa* en cuanto a la cobertura de la demanda incremental generada por las transferencias. Por otro lado, queda como desafío pasar a una *segunda etapa* en la que se mejore sustancialmente la calidad de los servicios.

### **3. Impacto sobre el capital humano.**

En última instancia Oportunidades pretende incrementar las capacidades de las personas mediante el acceso a una adecuada satisfacción de las necesidades básicas de las familias pobres. La pregunta es si las inversiones realizadas son sustentables, esto es, si se traducen en impactos significativos en el largo plazo sobre el capital humano de dichas familias. Por el momento, no existe una evidencia clara al respecto, ya que el programa apenas lleva una década de implementación y, por lo tanto, se cuenta sólo con evaluaciones de los impactos de corto y mediano plazo. De todos modos, algunas de las tendencias observadas hasta hoy sirven para definir algunos espacios de discusión.

---

oferta logra en el mejor de los casos el costo-efectividad alcanza los \$103.600 pesos. Véase Coady y Parker, 2002; Villatoro, 2005.

<sup>80</sup> Levy y Rodríguez, 2005.

Se plantea la cuestión –que ya se ha abordado en este texto- acerca de los efectos de los años de escolarización sobre los ingresos en el largo plazo. Por otro lado, existe evidencia del mayor efecto que tiene el aprendizaje escolar sobre la productividad de los individuos, pues ello se relaciona con la capacidad de desarrollar habilidades, que son altamente valoradas en un contexto productivo más flexible y exigente. Sin embargo, las evaluaciones no han logrado determinar que el programa tenga un claro efecto en el aprendizaje de los estudiantes, lo cual lleva a cuestionar la sustentabilidad del impacto sobre el capital humano<sup>81</sup>.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la incapacidad de la economía de generar nuevos empleos que permitan la inserción de la población pobre, aún cuando ésta cuente con mayores niveles de educación<sup>82</sup>. Incluso cuando existen mayores oportunidades de empleo, ello tampoco favorece al desarrollo del capital humano, pues predominan aquellos de baja productividad, con bajos salarios y carentes de protección social

En síntesis, el vínculo entre reducción de la pobreza y desarrollo del capital humano en el largo plazo pasa por la consideración de estos riesgos que amenazan los resultados buscados. El desafío parece ser la posibilidad de avanzar en el fortalecimiento de las acciones de protección social o de manejo de los riesgos sociales. Levy y Rodríguez<sup>83</sup> comentan sobre la conveniencia de una evolución de Oportunidades hacia un esquema de seguridad social que vaya más allá del sólo fomento a la formación de capital humano.

Algunos pasos -aún muy preliminares- en esta evolución serían el establecimiento de un seguro de vida frente a situaciones catastróficas y el aumento de las transferencias para consumo futuro, en especial para el retiro y la salud. Otra propuesta es fortalecer los incentivos para la mantención en el mercado laboral formal de los miembros de las familias pobres, y el establecimiento de mecanismos más amplios de protección laboral. En el aspecto patrimonial se releva el apoyo en financiamiento para la vivienda. También se plantea que la ampliación de Oportunidades hacia una modalidad de seguridad social para asegurar derechos y

---

<sup>81</sup> CIESAS-INSP, 2005b; Behrman, Sengupta y Todd, 2001.

<sup>82</sup> Reiners, Da Silva y Trevino, 2005.

<sup>83</sup> Levy y Rodríguez, 2005

obligaciones asociados al programa, como también su financiamiento bajo un ordenamiento legal permanente<sup>84</sup>.

#### **4. Centralización y descentralización.**

Ante un programa de la envergadura de Oportunidades se pueden plantear las siguientes preguntas: ¿son capaces los gobiernos locales de asumir eficazmente las tareas que demanda su administración?; ¿el gobierno central está en condiciones de hacer un seguimiento adecuado del programa sin recurrir a la intermediación de los gobiernos locales?.

Existe una tradición de clientelismo político en los espacios de poder local que el programa pretendió romper, con lo que se enfatizó un enfoque centralista, en especial en los procesos de selección de destinatarios. De ahí que se ha dicho que uno de los primeros propósitos fue “blindar” o “vacunar” al programa de la ingerencia de líderes locales<sup>85</sup>. No obstante, la evolución del programa ha significado un involucramiento cada vez mayor de los actores locales. Los avances hacia una mayor descentralización en la operación tienen que ver con la capacidad de dar seguimiento al programa y permitir una mayor receptividad de las opiniones de los usuarios.

El desafío es poder involucrar adecuadamente lo local. La eficiencia en la gestión -sobretudo en los procesos de selección- requiere de una mayor descentralización para realizar acciones que permitan que los destinatarios tengan un conocimiento más directo de las reglas y procedimientos, considerando que el clientelismo sigue siendo un límite real.

#### **5. Estrategias de Egreso.**

El egreso del programa por parte de los beneficiarios constituye otro de los desafíos de Oportunidades. Si se pretende lograr mayores grados de autonomía de las familias es central generar las condiciones para que éstas puedan romper con la dependencia a la asistencia como la única forma de acceder a los servicios sociales.

---

<sup>84</sup> *Ídem.*

<sup>85</sup> Escobar, s.a.

¿Cuál es el momento adecuado para que una familia deje de recibir apoyos por parte del programa? Sin duda la respuesta es: cuando se hayan logrado los objetivos de impacto perseguidos. Pero si la pérdida de los ingresos de las transferencias se produce prematuramente la familia podría retroceder a la situación de pobreza, perdiéndose la inversión realizada.

Es necesario tener una visión respecto a la estrategia de salida, donde primen los logros alcanzados por sobre criterios basados en consideraciones operativas o financieras.

## **6. De la evaluación a la reprogramación.**

Se ha enfatizado que las evaluaciones de impacto constituyen una buena práctica de gestión en que destaca la experiencia de Oportunidades. Sin embargo, el tema ha sido poco revisado más allá de la mera exposición de los logros alcanzados.

La magnitud del impacto producido en un área de intervención (educación), sobre una población determinada (pobres rurales), durante un tiempo determinado (un año), es ciertamente un dato relevante, más aún si es válido y confiable. Pero si es considerado de forma aislada su interpretación se ve empobrecida, y por tanto es menor su aporte potencial para el mejoramiento del programa. Si, por ejemplo, la asistencia escolar promedio ha aumentado en ‘X’ días anuales, ¿Es esto un buen (o mal) resultado? ¿Es necesario mejorarlo? ¿Justifica los costos afrontados?

Para superar esas limitaciones se podría avanzar, por ejemplo, en la comparación de los impactos verificados sobre el mismo tipo de poblaciones en distintas áreas de implementación del programa. El análisis de la distribución llama a preguntarse sobre las causas de las diferencias existentes, y hace que los datos constituyan información capaz de producir aprendizajes que sirvan de insumos para la reprogramación.

Así, el desafío fundamental es *hacer que la evaluación de impacto se constituya en un instrumento de reprogramación*. Para ello bien se podría señalar un *principio* general a considerar: El impacto calculado en cualquier ámbito de un programa social no se justifica solamente por el aporte que realiza al conocimiento disponible (lo que constituye una legítima función de la investigación básica), sino también y fundamentalmente por la utilidad que pueda tener para el rediseño y la reprogramación que permitan maximizar el impacto perseguido (función de la investigación aplicada).

## REFLEXIONES FINALES

En lo que sigue se plantean algunas ideas que pretenden aprovechar la experiencia de Oportunidades para enfrentar los desafíos que tienen los programas sociales en la región. La imagen-objetivo es aportar a la generación de una agenda social que de cuenta de nuevas vías de desarrollo y crecimiento en torno a los ejes de equidad, y cohesión social, en un marco de profundización democrática.

Como punto de partida es conveniente dimensionar el papel que desempeñan los programas sociales en la construcción del futuro deseado. Si bien constituyen elementos fundamentales dentro de la estrategia, no es posible esperar que sean la única respuesta, dado que existen restricciones estructurales que limitan su operación y condicionan sus resultados. Aún así, el debate sobre los enfoques y experiencias de políticas y su concreción en programas tiene una doble importancia: por un lado, plantean la pregunta de cómo pueden optimizarse los impactos perseguidos, y por el otro, reabren la cuestión sobre cuáles son los componentes estratégicos de un modelo de desarrollo social.

En esta línea, una buena manera de recoger la experiencia de Oportunidades consiste en revisar las etapas de su evolución. Para ello se pueden considerar dos dimensiones: 1) los componentes genéricos del programa, y 2) la atención que se presta a la oferta. De su consideración conjunta se puede obtener una forma de interpretar la evolución histórica de Oportunidades (Ver Figura 1).

Figura 1  
Evolución de Oportunidades.

<b>Componentes</b>	<b>Básico</b>	<b>Expandido</b>
<b>Énfasis</b>		
Demanda	1 (PROGRESA 1997)	2
Demanda y Oferta	3	4 (OPORTUNIDADES 2007)

Fuente: Cohen y Franco, 2006.

La trayectoria de una década de Oportunidades puede visualizarse como un movimiento desde el cuadrante 1 hacia el cuadrante 4. PROGRESA (1997) se caracterizaba como un programa centrado en el fortalecimiento de la demanda en los componentes de educación, salud y alimentación. La necesidad de ampliar la cobertura

y el impacto conseguido -que se expresó en la formulación de la Estrategia Contigo (2001)- implicó una preocupación mayor por la oferta de los servicios que prestaban las instituciones de Salud y Educación, y con ello la coordinación con tales sectores, además de iniciativas dirigidas hacia aspectos específicos detectados en la operación (jóvenes, adultos mayores y mujeres).

Lo anterior no significa que en los inicios no haya existido preocupación por la oferta, sino que ella se transformó en un imperativo que resultó de la experiencia. La cobertura logró duplicarse en 4 años, y desde esta óptica los resultados fueron claramente positivos. No obstante, cabe revisar algunos puntos críticos que exigen atención para iluminar la evolución futura del programa

Oportunidades pretende obtener resultados sobre los ámbitos de educación y salud en los que tiene limitado o nulo control. Se les transfieren recursos importantes a ambos sectores, pero no existe ingerencia alguna en la programación ni tampoco sobre el monitoreo de las prestaciones realizadas. Una estrategia a futuro debiera tender a ejercer mayores cuotas de ingerencia en dichos ámbitos, teniendo presente la amenaza de la burocratización excesiva y formación de una institucionalidad demasiado compleja.

Por otro lado, Oportunidades asumió una sinergia vertical entre los componentes de nutrición, salud y educación, dado el supuesto que una nutrición adecuada contribuye a mejorar la salud y aumenta la probabilidad de obtener un mejor rendimiento escolar. Pero tal como se dijo anteriormente, dos de los problemas básicos de Oportunidades han sido los logros educativos y la inserción al mercado laboral. De ahí sigue lógicamente la cuestión de si la educación constituye o no la única vía para incrementar el capital humano y viabilizar la inserción en el mercado del trabajo.

La evolución de Oportunidades sugiere, en principio, que es necesario integrar nuevas iniciativas para reforzar los resultados iniciales. Así, por ejemplo, se planteó complementariamente estimular el desarrollo microempresarial tratando de que no se restrinja a viabilizar sólo el acceso al crédito, que es una condición necesaria pero claramente insuficiente.

Para finalizar se puede decir que los PTC pueden cumplir un papel relevante en el combate a la pobreza, teniendo presente que no son la política social sino sólo una parte de ella. También vale la pena insistir en que la política social no puede asumir por sí sola la tarea de terminar con la pobreza. Este objetivo es por definición una empresa conjunta de la política económica y la social. La primera que asegure un crecimiento elevado y de buena calidad, y la segunda que prepare una fuerza de trabajo que pueda incorporarse a una economía que se funda cada vez más en la palanca dinamizadora del conocimiento.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Abramovich, Víctor, 2006, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL* 88, pp.35-50. [LC/G.2289-P.]
- Adato, Michelle, Bénédicte de la Brière, Dubravka Mindek y Agnes Quisumbing, 2000, *The impact of Progresa on women’s status and intrahousehold relations. Final Report*, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.
- Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pávez, 2004, “Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica”, *Serie Manuales* núm. 36, Santiago, CEPAL. [LC/L.2179-P/E.] [<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/19486/P19486.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>].
- Attanasio, Orazio *et al.*, 2004, “Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción”. [[www.ifs.org.uk/edepo/wps/familias\\_accion.pdf](http://www.ifs.org.uk/edepo/wps/familias_accion.pdf)].
- Banco Mundial, 2001a, “Brazil as assessment of the Bolsa Escola Programs”. [[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000094946\\_01041107221120](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01041107221120)].
- Barba, Carlos, 2004, “Régimen de bienestar y reforma social en México”, *Serie Políticas Sociales* núm. 92. [LC/L.2168-P/E.]
- Behrman, Jere, Piyali Sengupta y Petra Todd, 2001, *Progressing through Progresa: An impact assessment of a school subsidy experiment*, Washington, D.C., University of Pennsylvania-IFPRI, abril. [<http://www.ifpri.org/themes/progresas/education.htm>].
- Britto, Tatiana, 2005, “Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of Conditional Cash Transfers”, ponencia presentada en la Conferencia sobre Protección Social para la Pobreza Crónica, Universidad de Manchester, febrero de 2005. [<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/february2005/protection-papers.htm>].
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (ed.), 2006, *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*, México, FLACSO – SEDESOL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000a, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas. [LC/G.2071/Rev.1-P/E.]
- , 2000b, *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas. [LC/G.2068-P/E.]

- Coady, David, 2004, *Designing and evaluating social safety nets: theory, evidence, and policy conclusions*, FCND Discussion Paper núm. 172. Washington, D.C., IFPRI.
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott, 2004, *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience*, Washington, D.C., IFPRI. [[www.ifpri.org/pubs/cp/targettoc.pdf](http://www.ifpri.org/pubs/cp/targettoc.pdf)].
- Das, Jishnu, Qui-Toan Do y Berk Ozler, 2005, “Reassessing conditional cash transfer programs”, *World Bank Research Observer* vol. 20, núm. 1, pp. 57-80.
- De la Torre, Rodolfo, 2005, *Evaluación externa del impacto del programa Oportunidades. Versión final*, México, D.F., Instituto Nacional de Salud Pública.
- El Colegio Mexiquense, 2006, *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación 2005*, México, D.F., El Colegio Mexiquense.
- Escobar, Agustín, s.a.: “Descentralización y política social: Del centralismo al desconcierto”, CIESAS, México. [[http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/trabajos\\_de\\_inv/Escobar\\_Final.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/trabajos_de_inv/Escobar_Final.pdf)]
- Gentilini, Ugo, 2005, “Mainstreaming safety nets in the Social Protection Policy Agenda: a new vision or the same old perspective?”, ponencia presentada en la Conferencia sobre Protección Social para la Pobreza Crónica, Universidad de Manchester, febrero de 2005. [<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/february2005/protectio-n-papers.htm>].
- Gertler, Paul, Sebastián Martínez y Martha Rubio, 2005, “El efecto de Oportunidades sobre el incremento del consumo de los hogares a partir de inversiones productivas en microempresas y producción agrícola”, en Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (ed.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*, tomo IV: Aspectos económicos y sociales, México, D.F., CIESAS-INSP, pp. 105-154.
- González de la Rocha, Mercedes, 2003, “México: Oportunidades y Capital Social”, documento presentado en el seminario Capital Social y Programas de Superación de la Pobreza: lineamientos para la acción”, en Santiago de Chile, CEPAL, 10 y 11 de noviembre.
- González de la Rocha, Mercedes, 2005, “Familia y política social en México. El caso de Oportunidades”, ponencia presentada en la Reunión de Expertos: Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales, en Santiago de Chile, CEPAL, 28 y 29 de junio.
- González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar, 2002, “Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”.

[[http://www.progesa.gob.mx/e\\_opportunidades/evaluacion\\_impacto/2002/Evaluaci%F3n%20Cualitativa%20Final%20-%20dic02.pdf](http://www.progesa.gob.mx/e_opportunidades/evaluacion_impacto/2002/Evaluaci%F3n%20Cualitativa%20Final%20-%20dic02.pdf)].

- Gutiérrez, Juan Pablo, Sergio Bautista, Paul Gertler, Mauricio Hernández y Stefano Bertozzi, 2005, “Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales”, en Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (ed.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*, tomo II: Salud, México, D.F., CIESAS-INSP, pp. 19-76.
- Hernández, Bernardo, José Urquieta, María Ramírez y José Figueroa, 2005, “Impactos de Oportunidades en la Salud Reproductiva de la Población Beneficiaria”, en Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (ed.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*. tomo II: Salud, México, D.F., CIESAS-INSP, pp. 121-174.
- Hoddinot, John y Emmanuel Skoufias, 2003, *The impact of Progesa on Food Consumption*, FCND Discussion Paper núm. 150. [<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp150.pdf>].
- Holzmann, Robert y Oteen Jorgensen, 2000, Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”, documento de trabajo núm. 0006 sobre protección social, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias, 2002, “Nicaragua Social Protection Network. Pilot phase evaluation system: Impact Evaluation”. [[http://www.ifpri.org/themes/mp18/Nicaraguarps/informe\\_eval\\_RPS\\_finalEnglish.PDF](http://www.ifpri.org/themes/mp18/Nicaraguarps/informe_eval_RPS_finalEnglish.PDF)].
- , 2005, “Nicaragua. Red de Protección Social Mi Familia. Rompiendo el ciclo de la pobreza”. [[www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf](http://www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf)].
- Kabeer, Naila, 2000, “Social exclusion, poverty and discrimination; towards an analytical framework”. [<http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/Social-Policy/CP14.pdf>].
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez, 2005, *Sin herencia de pobreza. El programa Progesa-Oportunidades de México*, México, D.F., Planeta-BID.
- Lynn, Karoly, Rebecca Kilburn y Jill Cannon, 2005, “Early childhood interventions. Proven results, future promise”. [[http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND\\_MG341.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG341.pdf)].
- Maldonado, Ignacio, Maribel Nájera y Adriana Segovia, 2005, *Efectos del programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares*, México, D.F., El Colegio de México.
- Morley, Samuel y David Coady, 2003, *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.

- Neufeld, Lynnette, Daniela Sotres, Paul Gertler, Lizbeth Tolentino, Jorge Jiménez, Lia Fernald, Salvador Villalpando, Teresa Shamah y Juan Rivera, 2005, “Impacto de Oportunidades en el crecimiento y estado nutricional de niños en zonas rurales”, en Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (ed.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*, tomo III: Alimentación, México, D.F., CIESAS-INSP, pp. 17-52.
- Ontiveros, Guillermo (2005). El Programa Nacional de Solidaridad. La política social en México 1988-1994. <http://www.eumed.net/libros/2005/gor/index.htm>
- Parker, Susan y Emmanuel Skoufias, 2000, *The impact of Progresa on work, leisure and time allocation*, Washington, D.C., International Food Policy. [[www.ifpri.org/themes/progresa/pdf/ParkerSkoufias\\_timeuse.pdf](http://www.ifpri.org/themes/progresa/pdf/ParkerSkoufias_timeuse.pdf)].
- Parker, Susan, Jere Berhman y Petra Todd, 2005, “Impacto de mediano plazo del programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997”, en Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (ed.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*, tomo I: Educación México, D.F., CIESAS-INSP, pp.15-102.
- Ponce, Juan, 2006, “The impact of a conditional cash transfer program on school enrolment: the ‘Bono de Desarrollo Humano’ of Ecuador”, documento de trabajo núm. 06/32, abril de 2006. [[http://www.flacso.org.ec/docs/school\\_enroll.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/school_enroll.pdf)].
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2004a, *Incorporación de las familias a los beneficios de Oportunidades. Reconocimiento Innova 2004. Innovación y calidad al servicio de la ciudadanía*, México, D.F., Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- , 2004b, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades*, México, D.F., Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. [[http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs\\_eval\\_2004.php](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2004.php)]
- , 2005, “Oportunidades y la política de desarrollo social en México”, documento no publicado, diciembre de 2005.
- , 2006a, “Validación y regionalización de los servicios de salud y educación”, documento no publicado, mayo de 2006.
- , 2006b, “Correspon@les de Oportunidades”, documento no publicado, mayo de 2006.
- , 2006c, “El seguimiento operativo en Oportunidades”, documento presentado en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias Condicionadas en Efectivo en países de ingresos medios, Estambul, Turquía, Gobierno de Turquía-Banco Mundial, 26 de junio.
- , 2006d, “Focalización”, documento no publicado, mayo de 2006.

- , 2006e, “Integración y entrega de los apoyos monetarios”, documento no publicado.
- , 2006f, “Oportunidades. El Programa de Desarrollo Humano de México”, ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias Condicionadas en Efectivo en países de ingresos medios, Estambul, Turquía, Gobierno de Turquía-Banco Mundial, 26 de junio.
- , 2006g, *Oportunidades. Reglas de Operación 2006*, México, D.F., Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- , 2006h, *Oportunidades. Un programa de resultados*, México, D.F., Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- , 2006i, *Prontuario institucional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, D.F.: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- , 2006j, “SIEG. Sistema de información ejecutiva georreferenciada”, documento no publicado, mayo de 2006.
- , 2006k, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, México, D.F., Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.  
[[http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs\\_eval\\_2006.php](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2006.php)]
- , s.a., “Modelo de seguimiento operativo del programa Oportunidades”, documento no publicado.
- Rawlings, Laura, 2005, “A new approach to social assistance: Latin America’s experiencia with conditional cash transfer programmes”, *Internacional Social Security Review*, vol. 58, núm. 2-3.
- Reiners, Fernando, Carol Da Silva y Ernesto Trevino, 2005, “Where is the Education in the Conditional Cash Transfers in Education?”, doc. electrónico.
- Rivera, Leonor y Bernardo Hernández, 2005, *Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres en las zonas urbanas en pobreza extrema e incorporación al programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, D.F.: El Colegio de México.
- Schultz, T. Paul, 2000, *Progresas’s Impact on School Enrollments from 1997/98 to 1998/99*, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.  
[[www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Schultz\\_attend.pdf](http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Schultz_attend.pdf)].
- Serrano, Claudia, 2005, “Familia como Unidad de Intervención de Políticas Sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario”, ponencia presentada en la Reunión de Expertos: Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales, Santiago de Chile, CEPAL, 28-29 de junio.

- Skoufias, Emmanuel y Susan Parker, 2001, *Conditional cash transfers and their impacts on child work and schooling: evidence from the Progresa Programa in Mexico*, FCND Discussion Paper núm. 123. [<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp123.pdf>].
- Skoufias, Emmanuel, Benjamin Davis y Sergio De la Vega, S., 1999, “Suplemento al reporte definitivo: Evaluación de la selección de hogares beneficiados por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) de México”. [[http://www.ifpri.org/themes/progresapdf/Skoufias\\_seleccionb.pdf](http://www.ifpri.org/themes/progresapdf/Skoufias_seleccionb.pdf)].
- Székely, Miguel, 2003, *Lo que dicen los pobres*, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 13, México, D.F., Sedesol.
- Teruel, Graciela y Benjamin Davis, 2000, *Una evaluación del impacto de los apoyos en efectivo de Progresá sobre las transferencias privadas entre los hogares*, Progresá Report: 2000, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.
- Todd, Petra, José Gallardo, Jere Behrman y Susan Parker, 2005, “Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el programa”, en Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (ed.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*, tomo I: Educación, México, D.F., CIESAS-INSP, cap. III, pp.165-226.
- Villatoro, Pablo, 2005, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina . Un análisis de cinco experiencias”, Serie Políticas Sociales 87, CEPAL.