

**CENTRO DE DERECHOS HUMANOS  
"FRAY FRANCISCO DE VITORIA O.P." A.C.**



**Informe Anual sobre la Situación  
de los Derechos Económicos, Sociales,  
Culturales y Ambientales  
Nov. 2003 - Nov. 2004**

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS  
"FRAY FRANCISCO DE VITORIA O.P." A.C.

INFORME ANUAL SOBRE LA SITUACIÓN  
DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES,  
CULTURALES Y AMBIENTALES  
NOV. 2003 - NOV. 2004

Derecho a la alimentación  
Derecho a un medio ambiente sano  
Derecho a la salud  
Derecho a la educación  
Derecho a una vivienda digna

Se permite la reproducción de este documento previa autorización  
del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C.

4.4 Justicia ambiental	236
Caso	238
5. Recomendaciones	238
Notas de página	240
Bibliografía	242
Directorio del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C.	249

## Créditos

Coordinador del Proyecto	<b>Dr. Miguel Concha Malo</b>
Investigadora Responsable	<b>Salomé Almaraz Reyes</b>
Investigadores por Temas	<b>Armando López Arcos</b> <b>Agnieszka Raczynska</b> <b>Araceli Damián</b> <b>Julio Boltvinik</b> <b>Georgina Sandoval</b> <b>Pilar Berrios</b> <b>Edil Morales</b> <b>Benito Juárez</b> <b>Lucía Montiel</b>
Diseño	<b>Gabriel Salazar Enciso</b>
Fotografías en Portada	<b>Ricardo Ramírez</b>
Impresión	<b>Creativa Impresores, S.A. de C.V</b>
Agradecemos el apoyo de	<b>.Ilse Fajardo Guerrero</b> <b>José Luis Garza Franco</b> <b>Alejandro Canelón</b>

en México, concentrada principalmente en el campo y en las zonas urbanas marginadas, es la mejor evidencia del no cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia sobre todo de derechos sociales, así como de la insuficiencia de las políticas públicas elaboradas sin la perspectiva de los derechos humanos. No es de extrañar entonces que la Secretaría de Desarrollo Social se comprometa en el Programa Nacional de Derechos Humanos a abatir en el largo plazo los índices de pobreza y marginación en México, y a buscar el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los más altos índices de marginación. El reto es precisamente trascender programas sectoriales y focalizados de corte asistencialista, que no resuelven de manera estructural el problema de la desigualdad, la marginación y la exclusión, que afecta principalmente en forma individual y colectiva a las mujeres, los niños, los indígenas y otros sectores vulnerables. Otra de las conclusiones que se advierte claramente en la lectura de todo el Informe, es la imperiosa necesidad de articular los diferentes programas sociales de las distintas dependencias del gobierno federal, con el fin de incrementar su eficacia y resolver los problemas de manera integral.

Dr. Miguel Concha Malo  
Coordinador del Proyecto de Investigación

## DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

### Introducción

El mayor énfasis en la lucha por los derechos humanos se concentra en la violación de derechos civiles y políticos, así como los de algunos grupos particulares (indígenas, migrantes, mujeres, homosexuales, etc.), pero poco o nada se realiza en torno a la defensa de los derechos socioeconómicos. No existen hasta ahora en nuestro país mecanismos para exigir su cumplimiento.

Las causas de esto pueden ser múltiples. Por ejemplo, prevalece la idea de que son los individuos y no la sociedad los responsables del "éxito" o "fracaso" en sus vidas y, por tanto, de la pobreza vivida. Esta idea ha sido reforzada en los últimos veinte años por la ideología neoliberal que prevalece entre tomadores de decisiones y medios de difusión.

Bajo esta perspectiva son sólo las viudas, niños, enfermos y ancianos los que merecen el apoyo social y gubernamental, mientras que los pobres "de cuerpo sano", por lo general hombres, no merecen ninguna concesión.<sup>1</sup> Por tanto, organizaciones civiles se concentran en la ayuda a niños de la calle, ancianos, familias encabezadas por mujeres, etc., pero no en la defensa de su derecho a no ser pobres.

Otra posible causa de la inmovilidad en torno a la defensa de los derechos socioeconómicos, es la aplastante evidencia del poder de las empresas transnacionales, de los grandes capitales internacionales y de organismos financieros internacionales, que deciden de la noche a la mañana qué país puede ser marginado de los "beneficios" del desarrollo mundial. Tenemos como ejemplo a Argentina, país que en un tiempo fue prototipo del cumplimiento de las reformas económicas propuestas por los organismos de "ayuda" internacional. Sin embargo, cuando experimentó la peor crisis económica de su historia reciente (por fallas en las reformas), fue literalmente abandonado por estos organismos. El resultado fue desastroso. Según la CEPAL, la pobreza aumentó de un 20 por ciento a casi 46 por ciento, es decir a más del doble entre 1997 y 2000. Derrotar la arbitrariedad de estos organismos y empresas supranacionales desde "abajo" es difícil, pero seguramente no imposible.



Por otra parte, en nuestro país la posibilidad de ampararse ante una violación a los derechos sociales es inexistente. El ex magistrado de la Suprema Corte, Juventino V. Castro y Castro (2004), ha ofrecido una explicación de las limitaciones que tiene nuestro sistema jurídico en torno a esto. Afirma que desde 1847, bajo una ideología *liberal-individualista*, se creó en México el juicio de amparo (ratificado en 1857), el cual protege los derechos individuales de las personas. La Constitución de 1917 plantea por primera vez en México la existencia de garantías sociales (derecho a la educación, Art. 3º; el derecho al trabajo y a la remuneración justa, Art. 123, entre otros). Sin embargo, a pesar de ratificar el derecho de amparo, no lo hace extensivo a los derechos sociales. Esto trae como consecuencia que si, por ejemplo, se aprueba una ley que posibilite la contratación de un trabajador con un salario por debajo del mínimo, nadie pueda solicitar un amparo en nombre de todos los trabajadores, cada trabajador tendría que hacerlo en calidad individual, por lo que se tendrían que realizar millones de juicios.

Si consideramos los altos índices de pobreza, la voracidad de empresas trasnacionales (como WalMart, que realiza prácticas intimidatorias y que despide a trabajadores indiscriminadamente, ante la sospecha de organización sindical), la inexistencia de políticas económicas y sociales encaminadas a lograr un mayor desarrollo y una mejor distribución de la riqueza, realmente se hace necesaria una alternativa para la lucha social por los derechos socioeconómicos de todos los mexicanos, así como un análisis de los logros alcanzados en la materia en nuestro país.

El objetivo de este trabajo es analizar en qué medida el principal programa de lucha contra la pobreza en México existente desde 1997, el Oportunidades (antes Progresa), garantiza el cumplimiento de los derechos socioeconómicos de todos los mexicanos. Es importante aclarar que este programa está restringido a apoyar a la población en pobreza extrema en la satisfacción de tres necesidades básicas: educación, salud y alimentación; por tanto, el espectro de derechos humanos que cubre es muy limitado. No obstante, al haberse convertido en el eje toral de la política social en México, es reflejo de la visión que tiene el gobierno en lo que respecta a su compromiso con el cabal cumplimiento de los derechos humanos de la población en situación de pobreza extrema.

Para ello es necesario analizar los siguientes puntos: 1) cómo ha afectado el cambio de modelo económico al cumplimiento de los derechos socioeconómicos en nuestro país; 2) cómo el cambio de modelo económico modificó el tipo de políticas

sociales encaminadas a garantizar el cumplimiento de los derechos socioeconómicos; 3) qué implicaciones tiene la aplicación de programas como el Oportunidades para el cumplimiento de los derechos socioeconómicos en México.

### Cambios en el modelo económico y en el Estado de Bienestar

El espíritu de la Constitución emanado de los ideales revolucionarios, establece como un derecho de todo mexicano alcanzar un nivel de vida digno. Asimismo, establece las obligaciones del Estado para lograrlo. No obstante, el proceso de construcción de un Estado de Bienestar que garantice este derecho en México ha enfrentado diversos obstáculos. Al comparar los inicios de la configuración del Estado de Bienestar europeos y lo sucedido en México, tenemos que en Europa los sindicatos lograron obtener una amplia gama de derechos socioeconómicos una vez que ganaron el derecho al sufragio universal, dado que "empezaron a ocupar centros de poder dentro de la dinámica democrática, obteniendo, en alianza con otros grupos (principalmente campesinado y clases medias), servicios públicos y derechos a programas de bienestar" (Brachett, en prensa).

En cambio en México (como en muchos otros países latinoamericanos), señala Brachett, el movimiento sindical fue cooptado y controlado por los grupos y partidos en el poder. El alcance de los beneficios logrados quedó en manos de los gobernantes, instituyéndose una serie de derechos socioeconómicos con un esquema de arriba hacia abajo. Como consecuencia de este proceso, el principio posrevolucionario de "justicia social" se limitó al acceso universal a la educación (primaria en un principio y más recientemente secundaria y preescolar).

En el periodo denominado de sustitución de importaciones se crearon mecanismos e instituciones encaminadas a proteger el ingreso de los hogares. Por ejemplo, la red de tiendas Conasupo-Coplamar, leche Liconsa, otorgamiento de subsidios a la producción de alimentos básicos -entre ellos la tortilla- el mantenimiento de precios de garantía, etc. Si bien dichos programas buscaban mejorar la calidad de vida de la población, en su tiempo se tenía muy claro que no era únicamente mediante éstos que dicho objetivo se lograría. Muestra de ello es que se llevaron a cabo diversas acciones para promover el crecimiento económico y el empleo. Durante los años sesenta y setenta el ideal de que todo mexicano tuviera un nivel de vida digno parecía alcanzable, pero la crisis de la deuda de los ochenta alejó al país de este objetivo.<sup>2</sup>

Debido a que el país estaba fuertemente endeudado, el gobierno tuvo pocas posibilidades de negociar las condiciones de pago de la deuda, y tuvo que aceptar poner en marcha las condicionalidades en política económica (y más tarde social) impuestas por los organismos internacionales. Las "recomendaciones" fueron fundamentalmente promover el crecimiento económico mediante el "libre" mercado, reducir el estado y limitar al máximo su participación en la actividad económica, liberar el mercado de capitales, invertir en "capital humano" y ofrecer redes mínimas de seguridad social para los pobres. De acuerdo con Gordon, esas políticas no han tenido resultado alguno, ya que el número de pobres ha ido en aumento en el mundo y, en particular, en muchas partes del África subsahariana, en Latinoamérica y en los países de la ex Unión Soviética.

Joseph Stiglitz (1998 y 2003) ha afirmado que esas políticas han fracasado debido a la inflexible adhesión de parte de las organizaciones internacionales (y de los gobiernos que las han puesto en marcha) a la vertiente ortodoxa de la economía neoliberal. Este autor identifica cuatro áreas en las que estas políticas han afectado a los pobres, y por ende, provoca una mayor violación de sus derechos socioeconómicos: 1) la privatización tiende a elevar los precios de bienes y servicios antes producidos públicamente, afectando sobre todo a los pobres; 2) la liberación del mercado de capital permite a los especuladores desestabilizar las economías nacionales; 3) el establecimiento de precios mediante mecanismos de mercado, lo que aumenta los costos de los alimentos básicos y del combustible para los pobres; 4) la apertura comercial, sin considerar que el "libre" mercado se encuentra regido por las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las cuales suelen colocar en situación de peligrosa desventaja a los países más pobres. En el caso de México, esta situación ha sido experimentada además a través del establecimiento del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, en el cual se firmaron diversos acuerdos que ponen en desventaja a los productores nacionales.

Retomando la tipología propuesta por Esping-Andersen (1990) sobre los distintos Estados de Bienestar en países desarrollados, se puede trazar el cambio de modelo de política social en México en los últimos veinte años. Se ha transitado de un modelo que se asemejaba más a lo que este autor denomina *conservador corporativista*, hacia el modelo "*liberal*" o residual. Este tránsito ha significado hacer a un lado la responsabilidad del Estado para garantizar el cumplimiento de una serie de derechos socioeconómicos fundamentales, y enfocarse a paliar las consecuencias más severas de la desigualdad en el desarrollo económico.

Mientras que el modelo conservador corporativista se desarrolló colocando al empleo en el centro del desarrollo del Estado de Bienestar, el modelo liberal residual colocó al "libre" mercado como su eje fundamental. De esta forma el primero provee derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen casi siempre de las aportaciones personales, y por tanto del empleo. Esping-Andersen lo denomina *conservador*, dado que la seguridad social cubre a los familiares y dependientes del trabajador, reforzando las instituciones familiares. El segundo modelo está dominado por la asistencia social, y los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. El individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad vía la prueba de medios, o sea tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social (esta práctica como veremos más adelante se lleva a cabo en el Oportunidades). En éste los beneficios son magros y están asociados al estigma social; la ayuda a los pobres ofrece una red de seguridad de última instancia, y al igual que en las leyes de pobres del siglo XIX, busca presionar a todos los beneficiarios a participar en el mercado.

El tránsito hacia el Estado de Bienestar residual en nuestro país, se dio también gracias a que, como bien señala Evelyne Huber (en prensa), hubo poca resistencia de la clase trabajadora mexicana a las transformaciones en materia de política social, debido a que los sindicatos se encontraban cooptados por el partido gobernante, el PRI, que llevó a cabo las reformas.<sup>3</sup> De igual forma Huber sostiene que esto ha sido posible también a que los puestos claves en los gobiernos latinoamericanos han sido ocupados por tecnócratas pertenecientes a "los circuitos de educación que han formado, de manera creciente, economistas latinoamericanos en las universidades estadounidenses, en donde han absorbido una visión del mundo neoliberal, y como resultado estos economistas circulan entre empleos en las instituciones financieras internacionales y en gobiernos nacionales."

Con el predominio de la ideología neoliberal, los programas universales (como el subsidio a la tortilla) fueron fuertemente criticados bajo el argumento que no canalizaban "eficientemente" los recursos, al filtrarse los beneficios a las clases que no merecían tal apoyo. Se supuso que con los programas focalizados se lograría destinar de una manera más eficiente los recursos, identificando a los que verdaderamente necesitan el apoyo.

Con la asesoría del Banco Mundial se puso en marcha en México desde 1997 el Programa de educación, salud y alimentación Progresiva (ahora Oportunidades). Este

programa partió del modelo liberal residual, según el cual reciben transferencias del Estado sólo aquellos que prueben no tener medios para resolver sus necesidades. Conviene, por tanto, revisar en detalle qué problemas tiene este enfoque, pues se ha proclamado como la mejor solución al problema porque cuesta menos, es más eficiente y no hay dispendio porque no se otorgan apoyos a quienes no los necesitan.

Antes de analizar el programa y sus implicaciones en torno al cumplimiento de los derechos humanos, es importante resaltar aquí que las evaluaciones de los programas universalistas de los cuales se derivó su crítica pusieron demasiado énfasis en el error de inclusión, y nunca plantearon las consecuencias de incurrir en el error de exclusión. Se ha demostrado que la eliminación o "redireccionamiento" de los programas universales mediante técnicas de "focalización" tampoco ha traído resultados "eficientes", si consideramos los daños causados por lo que se denomina el error de exclusión, tema que ha sido brillantemente demostrado por Cornia y Stewart (2002). Con base en la evaluación de programas focalizados en ocho países, incluido México, Andrea Cornia y Frances Stewart muestran cómo la desnutrición y los retrasos en el crecimiento en edad temprana afectan la productividad laboral en la adultez. De acuerdo con ellos, el error de exclusión es aún más grave que el de inclusión, en términos no sólo sociales sino económicos, dados los elevados costos de bienestar y eficiencia productiva futura. Veamos ahora las distintas formas en las que el Oportunidades incurre en errores de exclusión.

### Exclusión y métodos de medición

El derecho a una vida digna es, sin duda, el derecho humano fundamental que se puede concebir como la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales. Comprende, entre otras, las libertades básicas de trabajo, tránsito, opinión; los derechos políticos y electorales, la no discriminación. Las dimensiones del derecho a una vida digna que dependen del acceso a recursos podríamos llamarlas el *derecho a no ser pobre*. Este derecho quedaría en un nivel muy abstracto si no especificamos (lo más detalladamente posible) qué recursos o qué nivel de vida se requiere para no ser pobre y, por tanto, qué significa la pobreza.

Pero, ¿cómo podemos definir quiénes no son pobres y cuáles son los derechos humanos que los gobiernos reconocen de manera implícita o explícita al elaborar sus diagnósticos de pobreza y sus políticas para enfrentarla? La respuesta a esta pre-

gunta es que la elección del método de medición y de los umbrales de pobreza utilizados por los gobiernos y los organismos internacionales, así como el de la forma en que operan los programas, permiten decodificar los derechos económicos y sociales que éstos reconocen.

La forma dominante de medir la pobreza (Banco Mundial, CEPAL y gobierno mexicano) es mediante el método de línea de pobreza (LP). Con este método se asume que aquellos hogares o individuos cuyos ingresos están por arriba de la línea de pobreza tienen cubiertas las necesidades básicas. No obstante, se ha demostrado tanto en América Latina (véase Beccaría y Minujin, s.f., Kazzman, 1989, Boltvinik, 1999 y Damián, 2002), como en algunos países desarrollados, que no existe una asociación perfecta entre pobreza por ingresos y necesidades básicas insatisfechas (véase Nolan y Whelan, 1996). Hay, por tanto, hogares que tienen ingresos iguales o superiores a la LP y que no serían considerados pobres por LP, pero que carecen de servicios de salud, agua potable, drenaje, etc. Estos hogares no tendrían satisfechas todas sus necesidades básicas y, por tanto, cuando se identifica a los pobres por ingresos, y a ellos se dirigen exclusivamente los programas de lucha contra la pobreza, se estaría excluyendo a esta población carenciada. Si se conciben los programas de lucha contra la pobreza como una manera compensatoria de hacer vigentes los derechos humanos de los pobres, la elección del método de LP implica la violación de los derechos humanos de los pobres sólo por necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Si la identificación de los pobres se realizase exclusivamente mediante el método de NBI, dejaríamos fuera a los hogares que sólo son pobres por ingresos (por ejemplo, viudas o pensionados viviendo en departamentos con todos los servicios). Además, en las aplicaciones más comunes del método de NBI en América Latina, se seleccionan muy pocos indicadores de satisfacción de necesidades, casi todas asociadas a la posesión de bienes básicos (e.g. vivienda) o al acceso a los servicios públicos (e.g. agua entubada), por lo cual no se toman en cuenta otras necesidades básicas (acceso a servicios de salud, niveles educativos, tiempo libre disponible). Por lo tanto, la adopción de este método suele conllevar también un recorte de los satisfactores humanos básicos.

Los índices de marginación (IM) que son utilizados para ubicar las zonas en las que el Progres-Oportunidades debe atender, pueden ser considerados como un variante de NBI (véase Boltvinik, en prensa), pero por lo general el número de varia-



bles seleccionadas es menor que cuando se mide la pobreza por NBI, y los umbrales son muy bajos y generalmente se asocian con la pobreza extrema. En principio este método es excluyente de derechos socioeconómicos, ya que no considera variables relacionadas con la pobreza no extrema. Como veremos más adelante, además de no considerar a los pobres moderados, mediante esta técnica se llega a errores muy elevados de exclusión de pobres extremos.

En la actual administración existe un caos y sobreposición de métodos utilizados para la asignación de recursos de lucha contra la pobreza. Por ejemplo, el programa Habitat (que da apoyos mínimos para mejoras de infraestructura y servicios en las áreas urbanas pobres) utiliza la LP2 del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002); la asignación de recursos del Fondo de Infraestructura Social del Ramo 33, utiliza un método de medición integrada que incluye variables de NBI e ingreso. El Oportunidades primero hace uso de los IM de CONAPO para identificar áreas de alta y muy alta marginación; posteriormente, selecciona los hogares beneficiarios con base en encuestas (en zonas rurales), o mediante un proceso de incorporación voluntaria que culmina con visitas domiciliarias de los potenciales beneficiarios que cubren el perfil (en zonas urbanas). Sin embargo, a raíz de la propuesta del Comité Técnico (ver más adelante), la SEDESOL elaboró una línea de pobreza (mal) llamada de capacidades, para identificar al universo de atención del programa. Como veremos más adelante, las incongruencias entre el método de selección de áreas de atención con los IM, y la nueva propuesta del universo de atención identificado mediante el método de la LP, trae consigo poca claridad en torno al grado de inclusión y exclusión de beneficiarios "merecedores". Antes de continuar con el análisis de las implicaciones de dichas incongruencias en torno al cumplimiento de los derechos humanos, describiré la concepción que el gobierno tiene de la pobreza, y por tanto los derechos socioeconómicos que reconoce a los mexicanos.

En el 2002 el gobierno convocó a una serie de especialistas en pobreza para que propusieran un método oficial. El denominado Comité Técnico para la Medición de la Pobreza propuso tres líneas de pobreza: la LP1 que es igual al costo de la Canasta Normativa de Alimentos (CNA), es decir, el costo de los alimentos crudos que cubren los requerimientos nutricionales mínimos por persona; la LP2 que cubre (en teoría) los requerimientos alimentarios (alimentos crudos), más salud, vestido, vivienda, transporte y educación; y la LP3, que cubriría, de acuerdo con el Comité, las necesidades alimentarias y no alimentarias de la población. Esta últi-

ma línea identifica, dentro de la lógica del método utilizado por el Comité, el universo de pobres, mientras que las otras dos se refieren a distintos grados de la pobreza. De acuerdo con el Comité, alrededor del 65 por ciento de la población del país era pobre en el 2002.

Al conocer los resultados, el gobierno decidió desconocer la LP3 del Comité y adoptó como medida oficial de pobreza la LP2, con lo que sólo reconoció que 53.7 por ciento de los mexicanos eran pobres en el 2002. De esta manera el gobierno desconoció una parte importante de los derechos humanos de los mexicanos, ya que con el nivel de ingreso de la LP2 del Comité los hogares no podrían adquirir artículos de primera necesidad relacionados con áreas tan básicas como higiene personal y del hogar, equipamiento del hogar (mesas, camas, sillas, etc.), utensilios del hogar (ollas, sartenes, cucharas, tenedores, etc.), blancos (sábanas, cobertores, cortinas, etc.) combustible, funerales, comunicaciones (teléfono, entre otros), etc.

Con esta decisión, de un plumazo el gobierno redujo la pobreza de 65 a 54 millones de personas (53.7 por ciento de la población), desconociendo un espectro importante de derechos socioeconómicos y, por tanto, dejando fuera de la posibilidad de recibir cualquier apoyo gubernamental a 11 millones de mexicanos pobres. Esta última cifra, sin contar los 12 millones de pobres no reconocidos por el Comité, al introducir una modificación a la metodológica original de la variante utilizada para calcular la LP. Por lo tanto, estamos hablando de 23 millones de pobres desconocidos como tales por el gobierno (véase Boltvinik y Damián, 2003).

Además de recortar la pobreza (eliminando el nivel 3), SEDESOL introdujo un nivel intermedio y bautizó a la LP1 como pobreza "alimentaria"; a la LP intermedia calculada por el mismo organismo como de "capacidades", y a la LP2 la denominó de "patrimonio". Con esta última acción se trata de confundir mediante la semántica a la opinión pública, al denominar la LP1, que corresponde a lo que comúnmente se conoce como pobreza extrema, alimentaria. El gobierno quiso hacer creer que es sólo esta población la que padece hambre; la de capacidades, la que no puede alimentarse, mantener buena salud y en consecuencia educarse. Finalmente, la pobreza de patrimonio, como si lo único que les faltara fuese consolidar éste. Sin embargo, como hemos demostrado (Boltvinik y Damián, 2003), todos los pobres identificados por el gobierno (y también por el Comité) padecen de hambre (véase cuadro 2).



Los hogares clasificados como pobres de capacidades tendrían que gastar el 100 por ciento de su ingreso para cubrir las necesidades de nutrición (con alimentos crudos), educación y salud.

El universo de atención del Oportunidades se restringe a lo que el gobierno llama pobres de "capacidades". El desconocimiento absoluto de sus derechos socioeconómicos queda plasmado al constatar que un hogar clasificado como pobre de capacidades tendría que gastar el 100 por ciento de su ingreso en alimentación (alimentos crudos), salud y educación, para satisfacer al menos estas tres necesidades. Sin embargo, como en la realidad las personas requieren también cocinar los alimentos, tener dónde comerlos, vestirse, transportarse, asearse y limpiar su casa, tener dónde vivir, difícilmente podrán cubrir el nivel de satisfacción de cualquiera de las tres necesidades.

#### El método de selección en el Oportunidades

El Oportunidades identifica con el IM del Consejo Nacional de Población, CONAPO, las zonas de alta y muy alta marginación, las cuales se vuelven receptoras de los programas de ayuda focalizada asistencialista. El método estadístico utilizado para construir los IM es el de componentes principales, que permite construir un índice sintético que integra un conjunto de indicadores asociados a la carencia en algunos satisfactores (como porcentaje de vivienda sin drenaje, porcentaje de población de 15 años y más analfabeta, etc.). Se incluyen también otros indicadores que por lo general están relacionados con un bajo desarrollo económico (localidades pequeñas, porcentaje de población económicamente activa dedicada a actividades primarias, o que gana menos de dos salarios mínimos, etc.)

El IM de CONAPO maneja implícitamente una línea de pobreza al establecer el porcentaje de población ocupada que gana hasta dos salarios como una de las variables del IM. Si tomamos en cuenta que el *XII Censo General de Población y Vivienda 2000* reporta un número de ocupados promedio por hogar en México de 1.5, y si éstos ganaran dos salarios mínimos, el ingreso del hogar sería de 3 mil 737 pesos al mes (el salario mínimo mensual en ese año fue de 1 mil 137 pesos). Considerando que el número promedio de miembros por hogar fue de 4.4, tenemos que el IM utiliza una LP implícita de \$21.56 pesos por persona al día, cantidad muy similar a la calculada para la LP1 por el Comité Técnico (o alimentaria como la denomina el gobierno)

de áreas urbanas en el 2000 (\$20.90). Con la adopción de esta LP no se reconoce ningún derecho socioeconómico, ya que como vimos, los alimentos no se podrían consumir, ya que no se tendría dinero para combustible, ollas, cubiertos, etc.

Los IM identifican áreas geográficas "marginadas" (localidades o AGEBs) y no hogares pobres, por lo que cae en lo que se denomina la falacia ecológica. Es decir, deja fuera de los beneficios de la política económica a los hogares pobres "merecedores" que viven en áreas clasificadas como "no marginadas", desconociendo así el incumplimiento de sus derechos socioeconómicos. Por otra parte, al identificar áreas y no hogares, cae en uno de los principales errores que se intenta evitar al utilizar programas focalizados: la inclusión de pobres "no merecedores", ya que en dichas áreas pueden habitar hogares que no cumplen con el perfil de pobreza del programa.<sup>4</sup>

El número de pobres excluidos de los programas de lucha contra la pobreza por vivir en zonas de baja marginación puede ser muy alto. Por ejemplo, el DF no recibió apoyo del Oportunidades entre 1997 y 2003, ya que según CONAPO tiene el grado de marginación más bajo. Sin embargo, en el 2002 vivían en el DF más de 565 mil pobres de "capacidades", que debieron ser atendidos por el Oportunidades al no contar, de acuerdo con la definición oficial, con el ingreso necesario para cubrir gastos en alimentación, educación y salud. Esta cifra es superior a la cantidad de pobres de capacidades que tienen otros 15 estados del país que sí reciben apoyo del programa (ver cuadro 1). Con base se confirma que los IM no reconocen los derechos sociales y económicos de la población pobre que vive en áreas de baja y muy baja marginación.

Por otra parte, las contradicciones en las que SEDESOL cae al utilizar un método para la identificación de hogares beneficiarios y otro distinto para medir la pobreza, queda ilustrada al analizar los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) 2002. El número de hogares beneficiados por Progres-Oportunidades (3.1 millones) se asemeja a los registros institucionales del 2001 (Anexo del Tercer Informe Presidencial). De acuerdo con la encuesta, el 61 por ciento de las familias en pobreza alimentaria (pobres extremos) no recibían beneficios del Oportunidades (sobre todo en áreas urbanas), y el 40 por ciento de las beneficiadas tenía un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza de capacidades, que es la que correspondería al universo de atención del programa. Además, el 16.1 por ciento de los hogares que reciben el Oportunidades están por arriba de la línea de pobreza de patrimonio, es decir, ni siquiera son pobres de acuerdo con la definición oficial.



Uno de los argumentos utilizados para seguir utilizando este índice en la programación del presupuesto, es que sí existe asociación entre el grado de marginación y la pobreza (véase CONAPO, 2001). Sin embargo, esto sólo se da, y en cierto grado, con la pobreza extrema,<sup>5</sup> ya que el índice se construye, generalmente, con variables que caracterizan a la población en pobreza extrema.<sup>6</sup> Además, ello no elimina la falacia ecológica que acabamos de analizar y, por tanto, el desconocimiento de los derechos de los pobres viviendo en áreas no marginadas. Adicionalmente, dados los bajos umbrales de las variables utilizadas para calcular los IM (como la LP implícita o el porcentaje de personas viviendo en viviendas sin agua entubada dentro de ésta), se recorta considerablemente el espectro de los derechos socioeconómicos implícitamente reconocidos. Por ejemplo, la educación secundaria y preescolar constituyen derechos básicos reconocidos en la Constitución mexicana y, sin embargo, los IM no los incluyen. Tampoco podemos saber el grado de hacinamiento en que viven los hogares, ni si la población cuenta con servicios de salud, etc.<sup>7</sup>

Por otra parte, dado que el programa está inmerso en la ideología anglosajona que ve con muy malos ojos dar dinero a los pobres sin nada a cambio, existe la exigencia de la corresponsabilidad; es decir, que los pobres tienen que cumplir con ciertas obligaciones para seguir permaneciendo en el programa (asistir a la escuela, a los centros de salud, etc.). Por este motivo los hogares más pobres del país son excluidos del apoyo, por ubicarse en zonas que no cuenta con escuelas y centros de salud a una distancia "razonable", dado que no podrían cumplir con sus obligaciones de corresponsabilidad. En este caso se da una doble violación de los derechos socioeconómicos. Es el Estado quien tiene la obligación de proveer los servicios de educación y salud, y al no haber cumplido con esta obligación viola los derechos socioeconómicos de la población que vive en estas zonas, la cual además es excluida del Oportunidades, por no poder cumplir con las "corresponsabilidades" del programa.

Se han realizado diversas modificaciones al programa encaminadas a reducir la exclusión de los pobres "merecedores" sobre todo en las áreas urbanas; sin embargo éstas han sido insuficientes y presentan problemas adicionales de exclusión. Al inicio de su puesta en marcha, el Progres-Oportunidades fue destinado exclusivamente a zonas rurales, con la idea de que era sólo en éstas donde vivían los pobres extremos. Fuertes críticas fueron realizadas a este esquema. Por ejemplo, Boltvinik (en prensa) demostró que la línea de pobreza utilizada para calcular el porcentaje de pobres extremos en el Progres era muy baja, y que por tanto subestimaba la magnitud de ésta. Asimismo, se comprobó empíricamente que era en las zonas urbanas donde se

concentraba el mayor número de pobres extremos, y que era en estas áreas donde la pobreza, sobre todo la extrema, estaba creciendo más rápidamente (véase Boltvinik y Damián, 2001). Boltvinik (en prensa) calculó que, considerando la línea de pobreza utilizada por el programa en el momento de ponerse en marcha, resultaba que en México había casi 22 millones de pobres extremos, de los cuales quedaban excluidos de cualquier tipo de apoyo alrededor de 13 millones, debido a que, o vivían en áreas urbanas o fuera de las áreas de alta y muy alta marginación.

Ante la presión de la opinión pública por el grave error de no incluir a los pobres urbanos en el programa, el actual gobierno inició en el 2001 la ampliación de la cobertura hacia estas zonas. En una primera etapa el programa incorporó a las localidades de entre 2 mil 500 y menos de un millón de habitantes con alta y muy alta marginación, con lo que dejó fuera a la inmensa mayoría de pobres urbanos que viven en las ciudades grandes y medias y a los que viven en áreas no marginadas.

El método de selección de hogares en las áreas urbanas tiene problemas adicionales de exclusión. Mientras que en las zonas rurales se realiza una encuesta de hogares para determinar mediante un método estadístico cuáles hogares serían incluidos y cuáles no, en lo urbano se optó por un módulo de incorporación.

Escobar y González de la Rocha (2004) describen el nuevo procedimiento de selección e incorporación de beneficiarias en las localidades urbanas, al que clasifican como de "autofocalización por módulos" (lo que como veremos no es estrictamente correcto), e identifican 5 etapas: 1) definición estadística de zonas de atención (zonas de mayor concentración de hogares pobres) a las que se dio atención especial durante los procesos de difusión; 2) difusión del proceso de incorporación, que informa a la población de esas manzanas y otras de la ciudad que cierto tipo de familias (definidas por sus carencias) pueden acceder al programa;<sup>8</sup> 3) la operación por tres meses de módulos de atención; 4) el proceso de selección instantáneo que, en los módulos, informa a las personas si califican para ingresar al programa; 5) la verificación de la información ofrecida por las candidatas por medio de visitas a sus hogares.

La calificación de autofocalización, término que la bibliografía de política social se entiende de una manera precisa (donde no hay criterios establecidos sobre quién califica y quién no, y no hay intervención de la autoridad en seleccionar a los beneficiarios)<sup>9</sup>, no se puede aplicar al procedimiento de módulos descrito, ya que en él hay

tres momentos en los que la autoridad selecciona: selecciona las zonas de atención; selecciona a los que pasaron la primera prueba (la selección instantánea); y re-selecciona entre éstos a los que pasan la prueba de verificación.

La exclusión de beneficiarios es muy alta mediante este procedimiento. De acuerdo con la evaluación del método de selección del Oportunidades en lo urbano, Gutiérrez, et al. (2003), afirma que se deja fuera del programa a 40 por ciento de los hogares que deberían ser beneficiarios. En el documento se advierte que la encuesta de hogares utilizada en áreas rurales y urbanas pequeñas aumenta la efectividad de la focalización al 79 por ciento, pero el costo de incorporación de nuevas familias es muy alto, por lo que los evaluadores no recomiendan su utilización en lo urbano. Por otra parte, en las zonas urbanas, al instalar los módulos de incorporación en las zonas de mayor precariedad, quedan automáticamente fuera los pobres de "capacidades" que viven en zonas no seleccionadas para la instalación de módulos (por ejemplo, los indígenas viviendo en vecindades en zonas centrales).

Además de todos estos filtros, un hogar tanto rural como urbano que posea un refrigerador, una lavadora, un vehículo, o acceso a servicios de seguridad social (IMSS, ISSSTE, etc.) queda eliminado del programa, ya que estas variables tienen un puntaje muy alto de ponderación en el método de elección. Por ejemplo, el refrigerador tiene un ponderador de casi un 25 por ciento, y más del 46 por ciento de los hogares pobres alimentarios urbanos y el 20 por ciento de los rurales cuentan con este equipamiento básico. De igual manera Escobar y González de la Rocha hacen notar que dado el sistema de ponderadores (donde la precariedad en la vivienda y en los servicios, así como la falta de enseres domésticos se privilegia), se excluye a familias muy pobres por ingreso que viven en vecindades, o zonas de mayor consolidación.

A esto debe sumarse la exclusión adicional que se da debido al tiempo requerido para llevar a cabo la tramitación de incorporación, así como diversas actividades relacionadas con la corresponsabilidad; muchos hogares quedan fuera del programa por falta de tiempo disponible. De acuerdo con Escobar y González de la Rocha (2004) "los estudios de caso de hogares no beneficiarios muestran que el tiempo necesario para dedicar al proceso de incorporación desalentó a muchos" (p.266). Esta situación es aún más grave en los hogares donde las mujeres trabajan o tienen mucha carga doméstica, las cuales no pudieron acudir a los módulos (p.281).<sup>10</sup>

Las mujeres tienen que acudir a las clínicas a las pláticas educativas y a las revisiones médicas, a las reuniones con vocales, y deben barrer en las faenas colectivas, en la escuela de los hijos, etc. "Las presiones de las corresponsabilidades de las faenas (organizadas, estas últimas, por las vocales, maestros o personal de salud) recaen casi siempre en las mujeres ... las corresponsabilidades son poco compatibles con las rutinas cotidianas de las mujeres urbanas."

Asimismo, en el servicio de salud se presenta pérdida doble de tiempo, para sacar fichas y para ser atendidos. Los beneficiarios reportaron además recibir mal trato por parte del personal, la falta de medicamentos, cobro de cuotas o cooperación por atención a enfermos, situación que muestra corrupción, ya que la atención médica debe ser gratuita. Los padres de familia también mostraron insatisfacción respecto a la calidad y trato en las escuelas, la precariedad de las instalaciones, la inasistencia de los maestros, etc. Por otra parte, los padres reportaron que al recibir el apoyo económico del Oportunidades se aumentaron las cuotas por concepto de contribuciones escolares, y los precios en las tiendas locales los días en que reciben el pago.

El Progreso-Oportunidades introduce desigualdades en el ingreso de los propios hogares pobres. Primero, entre los pobres "Oportunidades" y los pobres extremos sin apoyo; segundo, entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; misma que puede llegar a ser de 10 a 1; tercero, discrimina a los hogares más grandes, para los cuales el apoyo per cápita es menor, particularmente el apoyo alimentario.

#### El diseño del Oportunidades y su relación con los derechos humanos

El Oportunidades tiene como objetivo invertir en el "capital humano"<sup>11</sup>, bajo la premisa de que los pobres extremos se encuentran atrapados en el círculo vicioso de la pobreza, debido a que no tienen un nivel adecuado de nutrición y de salud que les permita obtener niveles educativos más altos. Si la alimentación y la salud son cubiertos, los beneficiados podrán tener mejores rendimientos educativos, y de esta forma podrán competir de manera más eficiente en el mercado, lograr mejores salarios y finalmente salir de la pobreza extrema en su vida adulta. Las características específicas de cada línea de apoyo son las siguientes:

**Apoyos alimentarios.** El programa entrega a las mujeres embarazadas y en lactancia un suplemento alimenticio en especie, que "busca combatir la desnutrición", y otro suplemento para los niños con una diferencia: a todos los niños de entre cuatro meses y dos años, y entre dos y cinco años sólo cuando se detecte algún grado de desnutrición.<sup>12</sup> Tanto en el documento del programa, como en los manuales, se reitera que "el alimento enriquecido sólo debe ser consumido por estos miembros de la familia", el resto de los miembros del hogar, si pasa hambre, tienen que abstenerse de consumirla, porque así lo dice el manual.

Además, los hogares seleccionados reciben un apoyo en efectivo mensual que empezó en 125 pesos, y que en el 2003 estaba en 155 pesos (ya que se va aumentando cada seis meses con la inflación observada), que debiera destinarse a gastos de alimentación. La condición para recibir éste es que todos los miembros de la familia asistan a las citas médicas estipuladas en la cartilla familiar, y la beneficiaria titular deberá asistir, además, a una plática educativa mensual (a los estudiantes de educación media superior, al ampliarse las becas a este nivel, también se les está exigiendo asistir a las pláticas de salud). Si se falla a cualquiera de estas citas, se suspende este apoyo. En los manuales se reitera que los apoyos recibidos deben utilizarse para mejorar la alimentación del hogar.

Este "apoyo" tiene serias deficiencias e induce nuevas desigualdades entre los beneficiarios, violentando una vez más los derechos de otros; por ejemplo, mientras con los niños de 4 a 24 meses se adopta una actitud preventiva de la desnutrición; con los preescolares (dos a cinco años) la postura es curativa: la papilla sólo para los que muestren desnutrición. Sin embargo, los datos de las encuestas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) muestran que las diferencias de desnutrición entre niños de menos de 2 años y los de 2 a 5 no son significativas. En 1989, en el medio rural, la encuesta del INN mostró que el 58.4 por ciento de los niños menores de 5 años estaban desnutridos, mientras el dato equivalente para los de 2 a 5 años era de 44.7 por ciento. Si la práctica de la lactancia, como es frecuente, se prolonga hasta los dos años en el medio rural, los menores son beneficiados también por el suplemento otorgado a la madre, lo que refuerza el argumento en favor de un cambio de actitud respecto a los preescolares. Adicionalmente, a partir de los cinco años los niños quedan sin protección especial (es decir sin suplemento alimenticio y sin apoyo monetario). Esto se reflejará en que mientras las familias con bebés pequeños y/o madres embarazadas recibirán por partida doble los suplementos alimentarios (una ración para la madre y otra para el bebé),

los hogares con niños mayores (cuyos requerimientos nutricionales son mayores) no recibirán ningún apoyo alimentario en especie, lo cual parece, al menos, contradictorio.

Por otra parte, el programa está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte, (*targets*, diría Amartya Sen) y no reaccionara a los programas. Una reacción básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece un alimento adicional. Las familias tienen sus prioridades basadas en una lógica de reproducción en condiciones agudas de escasez. Éstas no tienen por qué coincidir con las normas fijadas por el Programa, por lo que puede preverse un "desvío" de los suplementos o apoyos monetarios.

A su vez, en muchas comunidades el traslado es complicado y costoso, por lo cual los requisitos de asistencia a la clínica para la plática educativa, para recoger los suplementos alimentarios y asistir a las múltiples citas, pueden convertirse en una barrera de acceso adicional. El costo, sobre todo si se considera la desatención que implica de sus obligaciones domésticas y laborales, y la necesidad probable de trasladar a los niños en la mayoría de las visitas (al no tener con quien dejarlos), puede hacer poco atractivo el beneficio.

Adato (2003) ha señalado además algunos problemas encontrados por los primeros evaluadores del Progreso: 1) que los suplementos alimenticios no eran totalmente consumidos por los menores o eran consumidos por miembros del hogar a los que no estaban destinados; 2) el impacto de la transferencia monetaria en el ingreso de los hogares se redujo en una tercera parte de lo esperado debido a los retrasos en la entrega de los beneficios o al incumplimiento de las obligaciones contraídas para recibir el apoyo (las llamadas corresponsabilidades) y, 3) el consumo de alimentos se incrementó en una proporción menor a la esperada, dado que parte del dinero se utilizó para compra de durables o para ahorro. Con la evidencia anterior queda claro que la ayuda proporcionada es insuficiente para resolver la más elemental necesidad: el hambre. Los hogares viviendo en situaciones extremas tienen múltiples requerimientos que no alcanzan a ser satisfechos mediante la ayuda monetaria del programa; por tanto, no se puede esperar que los beneficiarios sigan el manual de operaciones del Oportunidades.

**Atención a la salud.** En este segundo elemento del programa el énfasis está puesto por el lado de la demanda de servicios y, por tanto, del uso pleno de las

capacidades ya instaladas. En este sentido, las acciones para ampliar la oferta rebasan las responsabilidades estrictas del programa, pues corresponden al ámbito estatal o al de los sectores salud y educación. El hecho mismo que hayan sido eliminadas las comunidades que no contaban con servicios de educación y de salud en un radio de 5 kms., muestra el énfasis en hacer que la población atienda su salud y asista a la escuela. Si existe clínica en las cercanías de la localidad, ello es indicativo de que la población ya tenía cobertura de servicios de salud, de tal manera que el cambio se da de una actitud pasiva, esperar que la población acuda a los servicios, a promover la asistencia periódica. Lamentablemente esta promoción toma la forma de un trámite obligatorio (una coacción) para recibir los apoyos, lo que acarrea dificultades para cumplir con las corresponsabilidades.

*Educación.* Este componente es el más importante del programa, tanto porque en torno de éste se sitúa su objetivo principal: romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza, como por el hecho que las becas educativas representan las transferencias mayores del programa. Igual que en salud, se busca estimular la demanda más que ampliar la oferta. El programa ofrece becas educativas, que se entregan a la madre de los estudiantes, por la asistencia regular (al menos 85 por ciento de los días de clases), desde el tercer año de primaria al tercero de secundaria, y recientemente se incorporó el bachillerato. Las becas son crecientes conforme avanzan de grado y, a partir de secundaria, son más altas para las niñas. La beca educativa de una niña en secundaria es dos veces y media el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Las de bachillerato son todavía mayores. Además, se otorgan apoyos entre 120 y 240 pesos por ciclo escolar para útiles escolares. Las becas educativas se suspenden en vacaciones de julio y agosto. Todos los apoyos se entregan bimestralmente, a bimestres vencidos.

El diseño de este componente presenta varios problemas. En primer lugar, no es claro por qué las becas empiezan en tercer grado de primaria. Por una parte, el documento del programa (Progresá) señala que *"es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar a edades tardías y sin que hayan recibido alguna instrucción que despierte desde el inicio sus habilidades primarias para el conocimiento"*. Por otra parte, el propio programa marca cómo, a partir de los doce años, la presión es más fuerte para que los niños trabajen, lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a los doce años hubiesen terminado la primaria. Además, el mismo documento señala que *"es co-*

*mún que los profesores deban atender simultáneamente a alumnos de diversos grados (escuelas multigrado) o que los planteles escolares no cuenten con los servicios completos (hasta sexto grado de primaria)"*, aunque esta afirmación no está cuantificada.

El argumento que la deserción escolar es mayor a partir del tercer grado de primaria, requeriría haberse evaluado más adecuadamente en dos aspectos. Por una parte, para verificar que la afirmación sea válida, es necesario deslindar la deserción de la reprobación; parte de ésta puede deberse a problemas de la vista, del oído o a otro tipo de discapacidades; estos problemas no se resuelven con becas en efectivo, sino con atención médica y apoyo para lentes y auxiliares auditivos, que no están previstos en el programa. Por otra parte, los niños pueden dejar de ir a la escuela por falta de oferta. Es probable que las escuelas incompletas a que alude el programa expliquen una parte importante de la aparente deserción escolar. Esta decisión de diseño del Progresá crea una brecha de apoyos de siete años entre el apoyo del suplemento alimentario, concentrado en la madre-hijo (menor de dos años), y el apoyo vía becas educativas, que empieza cuando los niños tienen 9 años. En estos siete años el "capital humano es descuidado", a pesar de que está comprobado que los avances logrados en este periodo de la vida son fundamental para los logros educativos futuros.

En segundo lugar, no se explicita en ninguna parte del programa o de los manuales la razón para no otorgar la beca en los meses de vacaciones. Se ignora, con ello, uno de los rasgos básicos de la pobreza extrema rural: el carácter estacional del hambre. Los meses previos a la cosecha de temporal, en la mayor parte del país, de julio a octubre, son los de hambre más aguda. Dada la forma en la que se pagan las becas, a bimestre vencidos, el primer pago de cada ciclo escolar llegará en noviembre, dejando un enorme hueco de percepciones entre julio y noviembre, en la que se puede agudizar el hambre, violentando así el derecho a la alimentación de los pobres extremos durante estos meses.

En tercer lugar, el argumento para hacer más alta la beca de las niñas, que suelen asistir en menores proporciones que los hombres a las escuelas a partir de los 13 años, se contradice con otro argumento, del mismo documento de programa, que asocia el monto de la beca al costo de oportunidad de la asistencia escolar. Es claro que el costo de oportunidad es, en general, más alto para los varones. Además, como veremos más adelante, esta política está favoreciendo una discriminación "positiva", ya que en las últimas décadas las mujeres (en toda América



Latina y México) han alcanzando mayores niveles educativos, aún sin el programa (véase Damián, en prensa).

En cuarto lugar, la forma de pago (bimestral), muy cómoda para el Progreso, puede tener implicaciones serias en las pautas de uso de los recursos a las que da lugar. En los hogares cercanos al límite de la subsistencia, es casi imposible contener los gastos cuando se dispone de recursos, puesto que siempre hay deudas, atrasos, hambre acumulada, etc.<sup>13</sup> Una mayor frecuencia de pago probablemente sería más benéfica para las familias, siempre y cuando no tuviesen que trasladarse.

#### Las evaluaciones del programa e identificación de faltas a los derechos humanos

Existe una coincidencia en diversas evaluaciones del programa en torno a los problemas que este acarrea. Desde las primeras evaluaciones se ha llamado la atención sobre el alto costo social (y monetario) de focalizar los beneficiarios al interior de las localidades rurales (y ahora en las urbanas). Por ejemplo, Salomón Nahmad y coautores concluyen que *"los vínculos de amalgamiento social están siendo fragmentados por decisiones externas, lo cual genera conflictos en las familias extensas, entre barrios, o entre las promotoras y las no beneficiarias. A futuro se prevé un conflicto más profundo en cada comunidad. Las formas de gobierno y liderazgo tradicional no han sido tomadas en consideración, por lo que éste es otro punto de conflicto a futuro"*. Al respecto Adato (2003) comenta que en la evaluación cualitativa que realizó del programa encontró que existía un consenso entre beneficiarios, no beneficiarios, médicos y directores de escuela de que la forma de focalizar al interior de las comunidades no tenía sentido, porque *"todos son pobres"*. De acuerdo con la autora la distinción entre beneficiarios y no beneficiarios, lograda mediante el modelo estadístico usado para la focalización, no es percibida socialmente por los actores entrevistados, provocando que los no beneficiarios dejen de participar en actividades comunales, destruyendo el tejido social de las comunidades, quizás de manera irreversible.

Por otra parte el documento de Nahmad y autores apunta otro problema que resulta de una falta de comprensión de las especificidades de la vida rural. El diseño del programa supone que la población permanece a lo largo del año en la localidad. No considera el hecho que la pobreza obliga a una proporción de los campesinos a migrar constantemente; en consecuencia, muchas familias fueron excluidas

del Progreso, porque no estaban cuando se levantó el cuestionario de selección. Pero la movilidad geográfica no sólo interfiere con la incorporación al programa, sino que afecta la posibilidad de cumplir con las reglas de asistencia a la escuela o clínica. Nahmad narra que una familia de Tehuipango, Veracruz, cada año migra a Huatusco, a trabajar en el corte de café; donde permanecen dos o tres meses a partir de noviembre. Esta familia es beneficiaria del Progreso, así o se violan las reglas del programa, o la familia será dada de baja. Los migrantes, como se sabe, son los más pobres de los pobres, y las reglas del Progreso tienden a excluirlos. Así, comenta Agustín Escobar<sup>14</sup>: *"en algunos casos las razones para no quedar incluidos tienen que ver con su pobreza. Conocimos casos de madres viudas o abandonadas que no se encontraban en la rancharía porque trabajaban en otro pueblo por su extrema pobreza, y el cuestionario del hogar no se contestaba"*. Recientemente, ha surgido otro problema antes no previsto. De acuerdo con un reportaje periodístico sobre el Oportunidades, existen casos en los que los menores de familias beneficiadas son dejados por sus padres con abuelos o familiares, mientras ellos migran ilegalmente a los Estados Unidos en busca de trabajo. Dichas familias dejan de recibir el apoyo, ya que no se realizó el trámite.

Estas deficiencias de las evaluaciones del programa Oportunidades siguieron en la ronda del 2003.<sup>15</sup> De los cuatro documentos contenidos en el volumen dado a conocer, el más general fue elaborado por investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), y titulado *"Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación"*. El documento tiene tres componentes: 1) análisis basados en información estadística recopilada por el propio Programa y por la Secretaría de Salud; 2) resultados de una encuesta realizada por el grupo de investigadores; y 3) análisis de la evolución del 2001 al 2002 y del 2002 al 2003 de las reglas de operación del programa. Aunque el documento continúa algunas de las inercias apoloéticas de la mayor parte de las evaluaciones previas, avanza al plantear algunos problemas y transparentar algunas opiniones críticas.<sup>16</sup>

Así, en materia de alimentación los autores informan que la proporción de menores de dos años reportados como desnutridos oscila entre 15 y 16 por ciento del total de beneficiarios de esa edad. Cuando se comparan los bimestres septiembre-octubre, añaden, la proporción de desnutridos sube de 15.9 por ciento en 2001 a 16.3 por ciento en 2002 y se mantiene igual para el 2003. En algunos estados, los más pobres, los aumentos son muy fuertes: en Chiapas, del 15.8 por ciento al 17.6

por ciento; en Oaxaca, del 17.1 por ciento al 21.8 por ciento; en Puebla del 11.4 por ciento al 13.6 por ciento y en Veracruz del 8.7 por ciento al 11.4 por ciento. Ahora, disminuir la desnutrición infantil es uno de los propósitos fundamentales del programa; sin ello, las becas educativas no podrán ser aprovechadas. Constatar que la proporción de menores desnutridos está aumentando, debería ser un hallazgo grave; sin embargo, los autores minimizan estos datos de dos maneras. En primer lugar, guardan silencio sobre el aumento a nivel nacional y, respecto al aumento en las entidades, lo atribuyen enteramente al aumento en la proporción de menores sometidos a control. Sin embargo, la explicación podría funcionar bien para Oaxaca, que efectivamente registra un incremento fuerte en la proporción de menores bajo control nutricional (del 70.1 por ciento al 98 por ciento); funcionaría en menor medida en Veracruz, que tiene un moderado incremento en dicha proporción (del 89.2 por ciento al 96.7 por ciento), pero no funciona ni para Puebla ni para Chiapas, que tenían ya en el 2001 muy altos niveles (97.7 por ciento y 96.4 por ciento respectivamente), valores que aumentan marginalmente.

Aunque la tendencia en el grupo entre 2 y 4 años no es al aumento de la desnutrición, ya que la proporción de desnutridos en este grupo pasa de 26.3 por ciento en el 2001, al 25.6 por ciento en el 2002 y al 25.1 por ciento en el 2003, llaman la atención dos hechos. En primer lugar, que la proporción de desnutridos sea mucho mayor en este grupo que en de los más pequeños. En segundo lugar, que en las mismas entidades señaladas antes, la tendencia al aumento de la desnutrición se manifieste también.

La recuperación de los niños desnutridos parece ser muy ineficiente en general, y lo es sin duda en el Oportunidades, donde además viene bajando: mientras en el 2001 se recuperaron 5 mil 681 menores de 2 años de edad, que representaban el 6.6 por ciento de los niños desnutridos, en el 2003 sólo *"se recuperaron 5 mil 003, que correspondieron al 4.4 por ciento, situación similar a las de los menores de 2 a 4 años de edad, que de 6.5 por ciento (de recuperación) pasaron a 4.5 por ciento en 2003"*. Algo funciona mal en el programa. O la papilla no sirve, la gente no la consume, o el apoyo alimentario es demasiado bajo, o todo junto; el hecho es que la desnutrición no baja y los menores desnutridos permanecen en esa condición.

En efecto, la evaluación reporta problemas con la cobertura del suplemento alimentario. Entre los menores de dos años, la proporción que lo recibe bajó entre 2001 y 2002 de 79.3 por ciento a 77.5 por ciento, y luego se recuperó en el 2003,

para quedar al mismo nivel inicial. El suplemento sólo se proporciona a los menores entre 2 y 4 años cuando les ha sido identificada la desnutrición; sin embargo, la cobertura reportada a nivel nacional es superior al 100 por ciento. La "evaluación de metas" reporta grandes problemas con la distribución del suplemento: *"en algunos lugares hay sobre abasto de sobres y el personal de salud prefiere entregar más número del normado y a más personas para evitar que el almacenamiento prolongado deteriore el valioso suplemento"*.

El grupo reporta varias opiniones muy críticas sobre el proceso de focalización. Una vocal de salud entrevistada señaló *"que a veces no entienden cómo seleccionaron a las personas porque hay familias que tienen recursos económicos ... y que están dentro del Programa y hay familias o abuelitos que no trabajan y no son beneficiarios"*. Un médico declaró, mostrando que la cultura de la trampa está desplegada en el Oportunidades:

*"que los encargados de la incorporación deberían buscar otras estrategias para la incorporación al Programa, debido a que algunas familias proporcionaron información falsa dando un domicilio diferente al suyo, y claro, cuando habían ido a verificar los datos proporcionados en el módulo, las familias eran consideradas como pobres e incorporadas al Programa"..."*

Otro testimonio apunta hacia algo más grave, aunque predecible: la mentira concertada entre quienes operan y dirigen el programa, la *escenografía institucional*. Mientras el 67 por ciento de los médicos entrevistados afirmaron que no los capacitaron para la operación del programa, un médico dijo: *"Me capacitaron porque sabían que ustedes llegaban"*. Éste no es el único caso de escenografía institucional. Los evaluadores del INSP señalan: *"En la comunidad de Vargas se dio el caso de que el personal de salud, al enterarse de la visita del equipo de investigación, les cambió un día antes las cartillas a las mujeres beneficiarias"*.

Mientras las reglas de operación del programa establecen la gratuidad plena del servicio, "el 11 por ciento de las beneficiarias entrevistadas (en las áreas urbanas y 15 por ciento en las rurales) dijeron que pagan por la consulta; en promedio pagan 18 pesos y el promedio de pago por concepto de medicamento es de 22 pesos".

De sus tres componentes, la educación es la razón de ser Oportunidades. A la familia se le apoya para mejorar su alimentación y su salud, y se otorgan becas



educativas para que los niños asistan a la escuela, ya que se asume que la mayor escolaridad de los hijos de los pobres extremos hará que, cuando formen sus propios hogares, superen esta condición. Por tanto, la evaluación idónea del programa, sería seguirles la pista a los ex becarios y verificar si superan el nivel de vida de sus padres y el umbral de la pobreza, y si lo hacen gracias al mayor nivel educativo que el programa les habría permitido adquirir. Lo que se ha venido haciendo, en cambio, son evaluaciones fragmentarias del programa, evaluando sus consecuencias inmediatas en los componentes que integran el programa (alimentación, educación y salud). Pero no sólo eso, sino que los tres componentes se han estado evaluando no por sus resultados intermedios (mejor nutrición, mejor salud, mejor educación), sino por los medios usados (más asistencia escolar, más asistencia a consultas, más compra de alimentos).

La evaluación del componente educativo, tanto del ejercicio 2002 (presentada en el 2003), como la del ejercicio 2003 (presentada en el 2004), fue realizada por Susan Parker (investigadora del CIDE), quien fue designada por la SEDESOL. La evaluación en ambos años ha consistido en algo muy elemental: constatar el cumplimiento de la obligación que el programa le impone a los millones de becarios del programa, a cambio de las becas educativas. Aunque Parker sostiene que está midiendo el impacto del programa en la matrícula escolar, es evidente que si la condición para recibir la beca educativa es asistir a la escuela, y si hay 4.19 millones de becarios del Oportunidades en el país, a los cuales no se les ha suspendido la beca por inasistencias escolares, o por reprobado dos veces el mismo grado, esos 4.19 millones *están asistiendo a la escuela*, o al menos eso dicen los registros administrativos de las escuelas. Como el programa se ha venido expandiendo rápidamente desde 124 mil hogares en 1997 hasta 4.24 millones el 2003, y a 5 millones en 2005, es claro que la población que asiste a la escuela *por contrato con el Gobierno Federal* ha venido creciendo muy rápidamente, y que ello se debería reflejar en el crecimiento de la matrícula. Si esto no ocurriera, significaría que la población que recibe un pago por asistir a la escuela, sólo habría pasado de asistir sin pago a asistir con pago y que, por tanto, este gasto no habría tenido efecto alguno.

De los 4.19 millones de becarios de Oportunidades, 2.48 millones (el 59.2 por ciento) son becarios de primaria. El resto se reparte entre secundaria (1.28 millones) y educación media superior (0.42 millones). Veamos qué dice Susan Parker sobre el "impacto" del Oportunidades en la matrícula de primaria:

"Parker 2002 (se refiere a la evaluación que realizó el año anterior) presenta un análisis detallado de los efectos del Programa sobre inscripción en primaria, encontrando, como fue el caso en estudios anteriores, *efectos muy bajos*. Realizamos regresiones considerando el nuevo ciclo escolar para el que tenemos información (2002-2003) y seguimos encontrando *impactos muy bajos de Oportunidades a nivel primaria*".

Esos efectos "muy bajos" deben ser o muy cercanos a cero o incluso negativos, lo que explicaría que no quedasen incluidos en el documento. Con ello se minimizan los resultados negativos y se destacan los positivos de los otros niveles educativos: "Este estudio se concentra en los posibles efectos de Oportunidades sobre la inscripción al nivel secundaria y medio superior (sic)".

En pocas palabras, el gobierno federal ha contratado a 2.48 millones de becarios, pagándoles a sus familias un monto cercano a 4 mil millones de pesos anuales, sin impacto alguno, ya que la asistencia escolar es exactamente la misma que habría sin las becas. Esto se conoce desde 1999; por ejemplo, Parker cita un trabajo de Mónica Orozco y M. Huerta de 1999, en el que encuentran que *el efecto sobre la inscripción en primaria es muy pequeño o nulo*, lo que atribuyen a que la inscripción en primaria, incluso en zonas rurales marginadas, era superior al 90 por ciento, antes de la puesta en marcha del programa. Por tanto, concluye Parker, "la capacidad de Oportunidades para incrementar la inscripción estaba ya muy limitada", reconociendo implícitamente el error de diseño. Sin embargo, el programa no ha sido rediseñado para asumir estos duros hechos, y seguirán expandiendo las becas para primaria. Este año 2004 el Oportunidades alcanzará una cobertura de 5 millones de hogares. La expansión se hará casi exclusivamente en las ciudades, donde es muy claro que no se necesitan las becas educativas para aumentar la asistencia a primaria (dado que la inscripción está muy cerca del máximo posible, que nunca es 100 por ciento). No se trata de ahorrar estos recursos, que los pobres necesitan, sino de asignarlos mejor. Los apoyos alimentarios que reciben todos los hogares beneficiarios del programa, a diferencia de las becas educativas, son muy raquíticos, y no cambian en nada la vida de las familias que sólo reciben estos montos. Los apoyos alimentarios, además, están mal diseñados, pues entrega el mismo monto a un hogar unipersonal que a uno de siete u ocho integrantes, haciendo que el apoyo per cápita sea muy desigual.

Parker señala que los efectos del Oportunidades en la matrícula de primaria son casi nulos. Sin embargo, no se percata que este resultado no parece consistente con

el abatimiento, modesto, de la reprobación y el abandono. El término abandono se refiere a niños inscritos al principio del año escolar y que ya no aparecen en los registros de fin de año, mismos que no sólo no aprueban, sino que probablemente ya no se inscriban al año siguiente. Aunque la relación entre reprobación y deserción se transforma con la introducción de las becas, es posible que a menor reprobación siga bajando también el número de desertores. Reprobación y abandono no se transforman necesariamente en deserción, pero son causas muy fuertes de ella. Por tanto, si disminuyen, como dice Parker que ocurrió como consecuencia del Oportunidades, la matrícula debería crecer, lo que no ocurre según ella misma.

Su evaluación tiene una deficiencia de método que le quita valor a sus resultados; están hechos con una base de datos de la SEP sobre la matrícula por escuela en el periodo 1996-97 a 2002-03. Con la base de datos de los becarios, que incluyen la clave de la escuela a la que asisten, clasificó las escuelas en Oportunidades y no Oportunidades. Esta clasificación dicotómica es burda, pues las escuelas Oportunidades son las que tuvieron al menos un becario del programa en algún año del periodo 1997-2003. Las demás son no Oportunidades. Al analizar la evolución de las variables matrícula, abandono y reprobación en los dos universos, y aplicando el concepto de la doble diferencia, determina el impacto del Oportunidades. El criterio de la doble diferencia significa que se atribuye como efecto del programa la diferencia entre el incremento en matrícula logrado en todas las escuelas Oportunidades entre el año base y el final, menos el incremento logrado en las escuelas no Oportunidades. Si bien éstas parecerían estar fuera de las consecuencias del programa, y, por tanto, parecen buenos testigos de lo que hubiese ocurrido sin el programa, las escuelas Oportunidades no pueden considerarse un universo homogéneo, pues incluyen escuelas desde un becario hasta con el 100 por ciento. Es evidente que lo que ocurra en una escuela con proporciones bajas de becarios no puede ser atribuido al programa. Salvo las secundarias rurales, donde los becarios representan, en promedio, casi las dos terceras partes de los estudiantes, en las otras cinco categorías de escuelas (primarias urbanas y rurales, secundarias urbanas y escuelas del nivel medio superior de ambos medios), la proporción promedio de becarios respecto al total de estudiantes, varía entre 11 por ciento y 46 por ciento. Por tanto, no se puede considerar que la evolución de la matrícula de estas escuelas refleje lo que ocurre en el programa.

En cuanto al poco sustento empírico de favorecer la educación femenina (en lugar de apoyar por igual a niños y niñas) ha quedado demostrado. Con base en la

ENIGH 2002 calculamos el número de años estudiados y el rezago educativo promedio por edad y sexo.<sup>17</sup> El cuadro 3 muestra que, en el total de la población, las mujeres de los tres primeros grupos de edad atendidos por el Oportunidades (de 8 a 20 años de edad) tienen menor rezago educativo y mayor número de años de estudio que los hombres. Sólo las mujeres mayores de 20 años de edad presentan una desventaja frente a los hombres; no obstante, no son atendidas en el programa, desconociendo así su derecho a la educación.

Para verificar la relevancia de otorgar mayor apoyo económico a estudiantes mujeres, separé a la población entre pobres y no pobres de capacidades (dado que es el supuesto universo de apoyo del programa). Se confirma que las mujeres mayores de 20 años son las que tienen desventajas educativas, sean éstas pobres o no. Para el resto de los grupos de edad, las mujeres viviendo en hogares no pobres tienen igual o mayor nivel educacional. Considerando a los hogares pobres, sólo las mujeres en el medio rural presentan una *pequeña* desventaja educacional, pero a partir de los 13 años de edad. En cambio en el medio urbano, las mujeres pobres de capacidades tienen sistemáticamente niveles educativos más altos que los hombres, hasta los 20 años de edad.

La evaluación del impacto educativo del programa (Parker, 2004) tiene una actitud poco crítica ante el hecho de que Oportunidades fomenta la desigualdad "positiva". Si bien plantea que la brecha de inscripción que favorece a los hombres (sólo en secundaria y no en el resto de los niveles educacionales) se reduce, más adelante afirma que las mujeres tienen menor tasa de reprobación, incluso antes de Oportunidades, y que "el Programa ha aumentado la brecha invertida (a favor de las mujeres) en reprobación" (p.6).

La mayor diferencia en el apoyo económico se da a nivel de preparatorias; sin embargo en las rurales "Oportunidades no ha contribuido a reducir la brecha", aunque ésta "casi se ha eliminado en la práctica" (p.6). En las urbanas, la inscripción al primer año, antes de la entrada en vigor del Programa, era casi igual para hombres y mujeres, y en el segundo existía una brecha invertida, la cual según Parker se ha ampliado con el programa (p.6).

Una política a favor de las mujeres, cuando éstas tienen ventajas, exacerba la desigualdad. Desde una verdadera perspectiva de género, las mujeres y hombres deben gozar de los mismos derechos; una política que amplíe la desigualdad no tiene sentido.

### Reflexiones finales

El predominio de la ideología neoliberal en materia económica y social en los últimos veinte años, ha traído como consecuencia una redimensionalidad a la baja de la concepción oficial (y en muchos casos social) de los derechos socioeconómicos. Se desechó la idea de que la política social debía ser universalista y que el Estado tiene la obligación de redistribuir el ingreso, abatir la desigualdad y crear las condiciones para acabar con la pobreza. De esta forma el Estado neoliberal tiene que actuar sólo donde el mercado presenta fallas (subsidiariedad), y el combate a la pobreza debe ser focalizado; es decir, dirigido sólo a quien más lo necesita. De esta forma se niega la posibilidad de que la política social sea para todos, reduciéndose ésta a atender únicamente a los más desfavorecidos.

Bajo esta concepción, la forma de identificar a los pobres "merecedores" de ayuda gubernamental (es decir, el método de focalización), se vuelve toral para poder señalar las violaciones a los derechos socioeconómicos. Esto deja a un lado o minimiza el análisis del papel de las políticas redistributivas del ingreso, como podría ser la tributaria. De esta forma el Oportunidades se ha constituido en el programa más importante de lucha contra la pobreza en México. El programa, sin embargo, no ha sido debatido a nivel nacional ni local: urge hacerlo.

La adopción de los métodos de focalización como formas de atender a los más necesitados, provoca un alto grado de exclusión de posibles beneficiarios. El argumento de que este tipo de programas es más "eficiente", dado que no permite la filtración hacia quien no lo necesita, carece de fundamento.

En primer término porque los errores de exclusión son aún más graves que el de inclusión, en términos no sólo sociales, sino económicos, dados los elevados costos de bienestar y eficiencia productiva futura. En segundo lugar, la misma Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares muestra que el 16.1 por ciento de los beneficiarios del programa no son pobres (de patrimonio), de acuerdo con los parámetros de la SEDESOL.

Por otra parte, como vimos, el Gobierno ha adoptado la segunda línea del Comité Técnico como su línea oficial; lo incluido y no incluido en esa lista, más lo excluido en las dimensiones que el propio comité llamó "inadmisibles", muestra de manera palpable lo que, para el gobierno, a nivel de las intenciones, es el universo de

satisfactorios al que los mexicanos tienen derecho. En consecuencia, oficialmente, los derechos humanos de los mexicanos están recortados.

Al enfocarse el universo de atención del Oportunidades a la pobreza extrema, el espectro de derechos humanos que reconoce el programa es aún más limitado (educación, salud y alimentación). De esta forma, se dejan incumplidos el resto de derechos socioeconómicos (vivienda, trabajo, cultura, etc.), dejando a la suerte futura su posible realización.

Por otro lado, el esquema de ayuda condicionada del programa, es decir, que los pobres podrán continuar en éste en la medida en que cumplan con sus responsabilidades en materia de salud y educación, ha transformado el derecho a la educación y a la salud en una obligación.

Como lo mencionamos, existe una total incoherencia entre el mecanismo de focalización del Oportunidades y la medida oficial de la pobreza, que provoca una aplicación poco eficiente de los recursos públicos, desde la perspectiva misma del programa: distribuir los recursos de una manera más eficiente. El tema debe ser de debate nacional; no se trata de negar el impacto positivo de inyectar 20 mil millones de pesos o más a los barrios y comunidades más pobres del país, sino evaluar en qué medida este esfuerzo asegura que esta población tenga la posibilidad de encontrar un empleo que le permita disfrutar una vida digna. A pesar de que ha sido el programa más evaluado en la historia reciente del país, dichas evaluaciones no demuestran que la mejor manera de inyectar esos recursos es la del Oportunidades. Por otra parte, las evaluaciones han mostrado su escaso impacto en áreas fundamentales que debe atender: 1) la recuperación de niños que padecen de desnutrición es muy baja; 2) el impacto en la matrícula de primaria es nulo, y en secundaria es muy bajo; 3) no se mejora la calidad de las instalaciones educativas ni del personal académico; 4) si bien se hace un mayor uso de las instalaciones médicas, hay desabasto de medicamentos, cobro indebido de consultas; 5) pérdida de tiempo en trámites de citas;<sup>19</sup> 6) alto grado de exclusión dentro de las mismas localidades seleccionadas, rompiendo lazos familiares y comunales.

Asimismo, al fijar desde su arranque como objetivo "romper la transmisión intergeneracional de la pobreza", el programa es estrictamente evaluable sólo en la próxima generación, -dentro de unos 10-20 años, cuando los escolares de hoy sean adultos y conformen sus propios hogares-, cuando se podrá observar si salieron o no de la pobreza. Aún así, quedarán dudas sobre la contribución del programa



ma. Información reciente pone en duda los reales alcances del Oportunidades. Recientemente se publicó (9/Noviembre/2004, *El Universal*) un reportaje sobre la primera localidad que recibió el Oportunidades. Esta localidad se ubica en una región otomí del estado de Hidalgo. La reportera describe que se trata de un pueblo habitado casi exclusivamente por mujeres sin esposo ni hijos. El mejoramiento de las condiciones de las viviendas en la localidad, señala, no fueron resultado de los "beneficios" del programa, sino de las remesas que reciben de sus familiares desde los Estados Unidos. Esto mostraría que el Oportunidades está coadyuvando a la educación de mano de obra barata que, al igual que muchos otros no beneficiados por el programa, ha migrado a Estados Unidos en busca de mejores opciones laborales. A los beneficiarios del programa se les prometió que con la ayuda de éste saldrían de la pobreza extrema. Sin embargo, nunca se les dijo que para ello tenían que arriesgar su vida y enfrentarse al duro golpe de separarse de su familia. El Estado les ofreció dádivas y la promesa de una mejor vida futura. La estrategia ha fracasado y el Estado tiene una deuda moral con todas esas familias separadas por la desesperanza.

Por otra parte, en el diseño del Progreso/Oportunidades se partió de un diagnóstico según el cual el círculo vicioso de la pobreza está determinado por la interacción perversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos. Varias cuestiones deben destacarse. En primer lugar, que mientras la pobreza educativa de los adultos disminuyó aceleradamente durante estos treinta años, la pobreza de ingresos en el periodo 1968-2000 se mantuvo prácticamente constante (bajando del 72.6 por ciento en 1968 al 68.5 por ciento en el 2000). Ha quedado demostrado que en el periodo 1980-2000, mientras la pobreza educativa *disminuyó* en 60 por ciento, del 43.7 por ciento al 26.3 por ciento, la pobreza de ingresos aumentó en 41 por ciento, del 48.5 por ciento en 1981 a 68.5 por ciento en el 2000 (véase Boltvinik, en prensa). Por lo tanto, en la historia reciente de México podemos afirmar que la evolución de los ingresos de los hogares (y por tanto su pobreza de ingresos) no está asociada con el nivel educativo de sus adultos. Si el Oportunidades hubiese sido diseñado en 1980, habría perdido su apuesta central: *los niños y jóvenes que estudiaban en 1980 y años siguientes no se habrían podido incorporar a actividades productivas o bien no podrían haber accedido a trabajos bien remunerados.*<sup>19</sup>

En una de las evaluaciones se ha señalado (sin pretenderlo) la violación de otro de los derechos humanos fundamentales, el de la privacidad. Escobar y González de

la Rocha (2004; 280) reportan que una vez que los solicitantes llenan un cuestionario, tienen que recibir una visita domiciliaria para que verificadores comprueben los datos proporcionados. Tales verificadores buscan "pertenencias escondidas". De esta manera, la población se enfrenta a un proceso de verificación denigrante.

El actual gobierno ha renunciado a su papel de promotor del desarrollo económico y del empleo. En cambio ha instrumentado un programa que desconoce la mayor parte de los derechos socioeconómicos de la inmensa mayoría de mexicano. El Oportunidades desconoce los derechos socioeconómicos de todos los pobres que no son extremos; una importante proporción de pobres extremos que viven en áreas de baja y muy baja marginación (sobre todo en el ámbito urbano), así como aquellos que viven en áreas de difícil acceso a servicios de educación y salud; a toda la población mayor a los 22 años de edad, y los menores de nueve años que viven en hogares beneficiarios (salvo por los que reciben papillas nutricionales o los magros apoyos monetarios a la alimentación, de 160 pesos por hogar). Por otra parte, no se ha demostrado que las familias "Oportunidades" hayan salido de la pobreza gracias a éste.

Cuadro 1. Estados que recibían Oportunidades y que tenían menor número de pobres de capacidades que el Distrito Federal, 2002

ESTADO	POBRES DECAPACIDADES
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<b>565,767</b>
CHIHUAHUA	410,577
DURANGO	364,871
COAHUILA	362,612
ZACATECAS	349,203
MORELOS	346,670
SONORA	340,927
TLAXCALA	321,718
TAMAULIPAS	320,122
CAMPECHE	244,722
NAYARIT	240,105
NUEVO LEON	210,750
AGUASCALIENTES	188,560
QUERETARO	186,546
QUINTANA ROO	146,152
COLIMA	114,905

Fuente: elaboración propia con base en los micro datos de la ENIGH, 2002, INEGI

Cuadro 2. Líneas de pobreza e incidencias de la pobreza, del Gobierno Federal, del Comité Técnico y Línea 3 de éste corregida.

Estratos definidos como hogares con ingreso suficiente para:	LP definida por:	Nombre de la LP Comité técnico	Línea de pobreza por persona por día (pesos agosto 2000)		Incidencia nacional de la pobreza. Por ciento acumulado		
			Sedesol	Nombre de la LP	Urbana	Rural	Hogares
"Adquirir canasta de alimenticios"	Comité técnico	LP1	Pobreza alimentaria	\$ 20.90	\$ 15.43	18.6	24.2
Adquirir la CA y "Cubrir patrones básicos de gasto en educación y salud"	Sedesol	----	Pobreza de capacidades	\$ 24.70	\$ 18.90	25.3	31.9
"Satisfacer necesidades de alimentación, salud, vestido, vivienda, transporte y educación"	Comité técnico	LP2	Pobreza de patrimonio	\$ 41.80	\$ 28.10	45.9	53.7
"Cubrir los requerimientos anteriores más los otros bienes y servicios indispensables"	Comité técnico	LP3	----	\$52.17	\$ 34.91	56.9	64.6
Lo anterior corregido el procedimiento*	Bolvinik Damián	-----	----	\$ 77.40	\$41.82	70.4	77.1

\* Véase ítem, sección 3.3, para la explicación de esta corrección.

Fuente: elaboración propia con base en Comité Técnico (2002), bitácora de cálculo de pobreza del Comité Técnico y ENIGH 2000.

**Cuadro 3. Rezago educativo, número de años estudiados por edad y género. Población total y pobres de capacidades en lo urbano y rural, 2002**

Grupos edad	Rezago educativo		Años estudiados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
	<b>Población total</b>			
8 a 12	0.02	-0.02	3.6	3.8
13 a 15	0.11	0.10	7.3	7.4
16 a 20	-0.08	-0.09	9.4	9.6
más de 20	0.03	0.09	7.9	7.2
	<b>Pobres rurales</b>			
8 a 12	0.07	0.05	3.4	3.5
13 a 15	0.16	0.19	6.8	6.6
16 a 20	0.17	0.23	7.4	6.8
más de 20	0.46	0.51	3.5	3.0
	<b>Pobres urbanos</b>			
8 a 12	0.09	0.03	3.3	3.5
13 a 15	0.19	0.14	6.6	7.0
16 a 20	0.12	0.04	7.7	8.5
más de 20	0.28	0.31	5.6	5.2

Fuente: cálculos propios con base en la ENIGH 2002

## NOTAS

<sup>1</sup> Una versión "moderna" de los "pobres merecedores" surgió a raíz de las críticas en torno a que en los países en desarrollo las áreas rurales recibían menor apoyo gubernamental, a pesar de que son las de mayor atraso. Las áreas urbanas, se sostuvo, concentran la mayor inversión e infraestructura social y económica. Bajo esta lógica, los pobres "merecedores" son los rurales, mientras que los urbanos no merecen ningún apoyo, ya que cuentan en su entorno con todas las facilidades para salir de la pobreza por méritos propios.

<sup>2</sup> En los setenta diversos analistas hicieron llamamientos en torno al agotamiento del modelo de desarrollo seguido hasta entonces. Se propuso desde entonces iniciar una estrategia de apertura gradual de la economía mexicana (véase Calva, en prensa), pero el gobierno mexicano optó por continuar con una política económica proteccionista, aumentando el endeudamiento público (gracias a los excedentes petroleros, la abundancia de petrodólares y las bajas tasas de interés internacional), y sobrevaloración del dólar. Lo anterior, conjuntamente con un cambio radical de las condiciones internacionales (aumento de las tasas de interés, recesión en los países desarrollados, etc.) conllevó a la crisis de 1982 (véase Damián, 2002).

<sup>3</sup> La mayoría de las políticas puestas en marcha por el gobierno mexicano afectaron el nivel de vida de la población. Sin embargo, diversos analistas han señalado que se pudo haber logrado un equilibrio macroeconómico sin dañar tan severamente a la población (véase Lustig, 1992)

<sup>4</sup> A pesar de que para identificar a los pobres merecedores del apoyo, el Oportunidades realiza una encuesta en las zonas rurales y visitas domiciliarias a los que solicitan ser beneficiarios en las urbanas, ello no garantiza que se incluya a población que no cumpla con el miserable perfil del beneficiario.

<sup>5</sup> Por ejemplo, CONAPO utiliza para la asociación entre niveles de marginación y pobreza la línea establecida por el Banco Mundial de dos dólares por persona al día.

<sup>6</sup> CONAPO utiliza variables como porcentaje de población de 15 años y más analfabeta, porcentaje de personas viviendo en viviendas con piso de tierra, sin agua dentro de la vivienda, sin drenaje, etc.

<sup>7</sup> Asimismo, Manuel Ordorica (2002) ha criticado al IM utilizado por el CONAPO por no permitir la comparación de la evolución de la marginación en el tiempo. Pone de ejemplo al estado de Nayarit, que en 1990 resultó ser de nivel de marginación medio y en 2000 pasa a ser de alta marginación. ¿Cómo interpretar este resultado? ¿Acaso la entidad está sufriendo un retroceso? El autor responde que no, que por el contrario Nayarit muestra una mejoría en todos los indicadores parciales que componen el IM. El problema radica en que el método de componentes principales no es el adecuado para mostrar la evolución. Ordorica propone reescalar el índice para poder presentar los resultados en valores de 0-10, siendo diez



el valor de más baja marginación, y de esta forma poder comparar los avances en el tiempo. Ello conlleva a la imposibilidad de comparar el avance en el cumplimiento de los derechos socioeconómicos de la población (además de sólo expresar una parte muy reducida de éstos).

<sup>8</sup> Lamentablemente, los autores no profundizan en los contenidos de esos perfiles de los aspirantes. Aquí caben dos posibilidades: una descripción vaga que no permite a la población identificar si son candidatos o no, y una descripción más o menos precisa que les permita prepararse para hacerse pasar como aspirantes legítimos, lo que como veremos parece ocurrir de manera generalizada.

<sup>9</sup> Ejemplos clásicos de programas "autofocalizados" son los de empleo temporal o de emergencia, donde sólo los que están dispuestos a trabajar por un salario bajo y de manera temporal buscan el empleo; la autoridad contrata a todos los solicitantes, o por orden de llegada hasta agotar el presupuesto, sin evaluar ningún atributo de ellos y sin poner ninguna barrera de acceso (como documentos de identidad o la realización de trámites que consumen tiempo).

<sup>10</sup> Esta falla también es señalada en la evaluación realizada por el grupo de investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) que afirman que la incorporación mediante módulos "abre la posibilidad de una autoselección o autoexclusión de familias. Dado que ... se puede dar un sesgo si las personas con más recursos y mayor capital social son las que acuden a los módulos" (pp. 94).

<sup>11</sup> Eduardo Bustelo (en prensa) hace una excelente crítica a los términos de "capital" humano y social, que han intentado, desde la ideología neoliberal dominante, velar la existencia de relaciones sociales de poder y desigualdad, utilizando el término de "capital social y humano" como términos neutros.

<sup>12</sup> Según el documento del Programa, estos suplementos "aportarán en promedio el 20 por ciento de las calorías necesarias y el 100 por ciento de los micronutrientes".

<sup>13</sup> Veamos el testimonio de Agustín Escobar (1999), como resultado de trabajo de campo antropológico en siete comunidades beneficiarias del Progreso: "las promotoras, el personal de las clínicas y el personal que hace la asamblea de incorporación, recomiendan a las mujeres que gasten el dinero del Progreso en alimentos de alto valor proteico y de larga duración (sardinas, atún). Las animan además a comprar tan pronto como reciben el dinero, porque si el dinero llega a la casa de la beneficiaria, se desvía muy fácilmente a otros usos, notablemente en caprichos de los hombres (alcohol). Por eso las mujeres llegan cargadas de bolsas de comida el día de pago de Progreso. Si las mujeres hacen esto, esos alimentos duran en promedio unas dos semanas o un poco más. Depende de una evaluación médica establecer si este cambio de la dieta de dos semanas sobre 8 logra cambios en el bienestar físico de los beneficiarios".

<sup>14</sup> "Progreso y cambio social en el campo en México", Ponencia presentada en el Seminario "Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza", U deG-ITESO, Agosto 1999

<sup>15</sup> Las evaluaciones "externas" están recopiladas en un único volumen de 299 páginas, titulado *Resultados de la evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades. 2003*

<sup>16</sup> En mis entregas de la columna semanal que publico en *La Jornada*, con el título de *Economía Moral* del 25/04/03, 09/05/03 y 16/05/03, analicé lo que llamé evaluaciones *light* del *Oportunidades* en la ronda del 2002, mostrando su espíritu apologetico. A invitación de Mauricio Hernández, quien funge como el líder del grupo evaluador del INSP, asistí en mayo del 2003 a la sede del Instituto y conversé con él y con otro evaluador sobre las deficiencias que encontraba en las evaluaciones de la ronda 2002. Algunas de las cuestiones que comenté con ellos se reflejan en la nueva evaluación.

<sup>17</sup> El rezago educativo se calcula considerando analfabetismo, asistencia a la escuela para los de 8 a 14 años de edad y el nivel educacional máximo logrado, comparado con la norma por edad. Para detalles del cálculo véase Boltvinik, Julio (1999, Anexo Estadístico).

<sup>18</sup> En forma anecdótica, hemos conocido casos en los que se niega atención o medicamentos a población pobre que no fue incorporada en el programa, debido a que las reglas de operación del *Oportunidades* señalan que los medicamentos deben ser sólo distribuidos entre la población beneficiaria.

<sup>19</sup> Lo que ocurre cuando aumentan los niveles educativos pero la economía no crece ni se moderniza, y por tanto no se generan puestos de trabajo adicionales y con mayores niveles de productividad, es que ante el exceso de solicitantes de empleo, los empleadores elevan los requisitos educativos y cierran los rangos de edad, para evitar tener que escoger entre un número muy grande de solicitantes. Con ello, los mismos tipos de puestos de trabajo que antes realizaban personas sin educación, los realizan ahora personas con primaria completa; los que realizaban los que tenían primaria completa ahora los realizan los que tienen secundaria completa, y así sucesivamente. Sirvientas con primaria completa, meseros con preparatoria, etcétera. Para colmo, como la política económica ha frenado el crecimiento de la economía y ha desvalorizado el trabajo humano, las mismas actividades, realizadas hoy por personas con mayores niveles educativos, reciben menores remuneraciones y la pobreza por ingresos aumenta, aunque haya disminuido la pobreza educativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adato, Michelle (2003) "Costos y beneficios sociales de los programas condicionados de transferencia de efectivo y de su proceso de focalización. El caso del Progresá", ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre pobreza: Realidades y Desafíos, Cd. Victoria Tamaulipas, septiembre.
- Beccaria, Luis y Alberto Minujin (s.f.) *Métodos alternativos para medir la evolución de la pobreza*, Documento de trabajo, INDEC, Núm. 6.
- Boltvinik, Julio (1999) "Anexo Estadístico", en J. Boltvinik y E. Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, Siglo XXI editores, México.
- (en prensa) "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progresá-Oportunidades" en Boltvinik y Damián, *Realidades y desafíos de la pobreza en México y el mundo*, Siglo XXI editores.
- Boltvinik Julio y Araceli Damián (2001), "La pobreza ignorada. Evolución y Características", *Papeles de Población*, Año 7, núm. 29, Julio-Septiembre, 2001, publicada en 2002, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM, pp. 21-53.
- (2003) "Las mediciones de pobreza y los derechos sociales en México", *Papeles de Población*, Nueva Época, Año 9, núm. 35, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM, enero-marzo. pp. 101-136
- Brachet-Márquez, Viviane (en prensa) "El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)" en Boltvinik y Damián, *Realidades y desafíos de la pobreza...* op cit.
- Bustelo, Eduardo (en prensa) "¿Retornará lo Social?" en Boltvinik y Damián, *Realidades y desafíos de la pobreza...* op cit.
- Calva, José Luis (en prensa) "La economía mexicana en perspectiva", en Boltvinik y Damián, *Realidades y desafíos de la pobreza...* op cit.
- Castro y Castro, Juventino V. (2004) "Un amparo social (o el procurador del pueblo)", *Proceso*, 10, Octubre.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002) *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio.
- CONAPO (2001) *Índices de Marginación, 2001*, CONAPO, México.
- Comia, Andrea y Frances Stewart (2002) "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, Vol. 53, núm. 6, junio, pp.563-573.
- Damián (2002) *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*, El Colegio de México, México.
- (en prensa) "Panorama de la pobreza en América Latina y México" en Boltvinik y Damián, *Realidades y desafíos de la pobreza...* op cit.,
- Escobar, Agustín (1999) "Progresá y cambio social en el campo en México", Ponencia presentada en el Seminario Teorías Vigentes sobre el Combate a la Pobreza, Universidad de Guadalajara e ITESO, 1999.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2004) "Evaluación Cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2004", en Oportunidades, INSP y Ciesas, *Resultados de las evaluaciones externas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2003*.
- Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, Gran Bretaña.
- Fox, Vicente (2003) *Anexo Estadístico*, Tercer Informe Presidencial, Presidencia de la República.
- Gutiérrez, et al (2003) *Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano*, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Huber, Evelynne (en prensa) "Globalización y política social. Desarrollos en América Latina" en Boltvinik y Damián, *Realidades y desafíos de la pobreza...* op cit.
- INEGI (2001), *XII Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000*, Aguascalientes.
- (2003) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2002*, Aguascalientes.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2004) "Evaluación del cumplimiento de metas, costos y apego del Programa Oportunidades a las Reglas de Operación", en Oportunidades, INSP y Ciesas, *Resultados de las evaluaciones externas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2003*.
- Katzman, Rubén (1989) "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en Revista de la CEPAL, Núm. 37 pp. 141-152.
- Lustig (1992), *Mexico. The Remaking of an Economy*, The Bookings Institution, Washington, D.C.
- Nahmad, et al. (1999) "Alivio a la Pobreza". *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Ciesas-Progresá, 1999
- Noian, Brian y Christopher T. Whelan (1996), *Resources Deprivation and Poverty*, Claredon Press, Oxford.
- Ordorica, Manuel (2002) "Marginalidad en México: un nuevo índice", en *Boletín Editorial*, El Colegio de México, núm. 100, noviembre-diciembre, 2002, p.25-29.)

- Parker, Susan (2004) "El impacto del Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y el abandono escolar", en Oportunidades, INSP y Ciesas, *Resultados de las evaluaciones externas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, 2003.
- Stiglitz, Joseph (1998), *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, WIDER Annual Lectures 2, The United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, Finlandia.
- (2003) "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, Núm. 80, agosto, pp. 7-40.

## DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

*Estoy convencido de que, con la dirección adecuada y la voluntad política apropiada, los países de América Latina y del Caribe pueden hacer frente a los retos del hambre, de la malnutrición, de las desigualdades y del estancamiento económico.*  
*Dr. Jacques Diouf<sup>20</sup>*

### 1. Introducción

El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, individual o colectivamente, de manera regular y permanente, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, y a los medios necesarios para producirla, de forma que corresponda con las tradiciones culturales de cada población y que garantice una vida física y psíquica satisfactoria y digna. Así, el derecho a la alimentación forma parte del concepto más amplio de calidad de vida.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos se refiere al derecho a la alimentación en su artículo 25: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad". Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que "el derecho a un nivel de vida adecuado incluye alimentación, vestido y vivienda" (art. 11.1); así en el mismo artículo fracción 2 se reconoce el "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre". El derecho a una alimentación adecuada aparece también en el artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño y en el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra. Es muy importante señalar que al hablar del derecho a la alimentación adecuada nos estamos refiriendo a una serie de responsabilidades que los gobiernos han adquirido al adherirse a los instrumentos internacionales, como la obligación de adoptar medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, o promover políticas a través de las cuales se cumpla progresivamente con el objetivo de hacer efectivo el derecho. Por su parte,