



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA (IN) MOVILIDAD SOCIAL EN MÉXICO. ANÁLISIS DESDE EL
MODELO NEOLIBERAL DE POLÍTICA SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y
DESIGUALDAD SOCIAL**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

DENISSE ERÉNDIRA CELIS PEÑA

**DIRECTORA DE TESIS
DRA. KARLA VALVERDE VIESCA**

**APOYADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DEL PERSONAL ACADÉMICO, UNAM
PROGRAMA DE APOYO A PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (PAPIIT)**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX, 2017.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción.	4
1. Enfoques teóricos y aproximaciones conceptuales de la movilidad social y política social de corte neoliberal.	15
1.1. Definición de movilidad social.	16
1.1.1. La estructura de oportunidades como elemento determinante para la promoción de la movilidad social.	24
1.1.2. Estudio de la movilidad social desde el enfoque de justicia social.	31
1.2. El arquetipo de la política social.	36
1.2.1. Modelo tradicional de política social.	38
1.2.2. Modelo neoliberal de política social.	41
2. Breve repaso del estudio de movilidad social en América Latina. El caso de México.	47
2.1. Periodo de 1941 a 1982.	47
2.2. Periodo de 1982 a 2000.	50
2.3. Periodo posterior al año 2000.	52
3. La política social mexicana. Análisis desde las reformas al Estado y de su sistema de protección social.	57
3.1. El modelo tradicional de política social durante el periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (1947-1978).	59
3.2. El proceso de transición de México hacia el modelo de desarrollo neoliberal (1978-1994).	63
3.3. Implementación del modelo neoliberal de política social (1997 hasta la actualidad).	69
4. Progres-a-Oportunidades. El programa emblemático del modelo neoliberal de la política social en México.	90
4.1. Fundamentación teórico-conceptual del Programa y sus características de cobertura.	90
4.2. Líneas de acción del Programa Progres-a-Oportunidades.	96
5. Impacto del Programa Progres-a- Oportunidades en la movilidad social de los beneficiarios.	109
5.1. Perfil sociodemográfico de los beneficiarios	110
5.2. Impacto del Programa Progres-a-Oportunidades sobre los patrones de movilidad social de la población beneficiaria.	121

5.2.1. Resultados generales.....	122
5.2.2. Progres- Oportunidades- movilidad educativa.	129
5.2.2.1. Movilidad social de los beneficiarios medida a través del incremento de nivel escolar.	131
5.2.2.2. Relación intergeneracional entre el nivel de escolaridad de los hijos y padres beneficiarios.....	146
5.2.3. Progres-Oportunidades movilidad ocupacional.	152
5.2.3.1. Movilidad ocupacional de los beneficiarios.....	153
5.2.3.2. Movilidad laboral intergeneracional en hogares beneficiarios.	158
5.2.4. Progres-Oportunidades- movilidad de estatus socioeconómico.....	161
5.2.5. Progres-Oportunidades- percepción de movilidad.	171
Conclusiones.	177
Fuentes de Consulta	188

“Lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediables en nuestro entorno que quisiéramos suprimir”. Amartya Sen.

Introducción.

En términos estrictos, las sociedades contemporáneas son por excelencia móviles. Es decir, se caracterizan por el constante movimiento de los individuos de una posición socioeconómica a otra, tanto en su sentido vertical como horizontal, ascendente y descendente.

Idealmente, una alta movilidad sugiere que las personas tienen oportunidades educativas y laborales que no están determinadas por su condición de origen. Baja movilidad social, por el contrario, evidencia que los accidentes de la cuna¹ prescriben el éxito o fracaso individual. Sin embargo, aun cuando no hay un determinismo estricto sobre el sentido en qué habrán de moverse, al analizar detalladamente los movimientos socioeconómicos que se gestan dentro de una sociedad, es posible identificar una serie de variables que condicionan las oportunidades de movilidad para cada individuo.

Para ejemplificar lo anterior, pensemos hipotéticamente en la vida de María, una mujer de 20 años quien vive en una de las localidades rurales más pobres de México, es miembro de una comunidad indígena y únicamente logró terminar la primaria. Estas condiciones, contrastan con el tipo de vida que vive Pablo, un joven de 20 años que radica en la ciudad, estudia la universidad y proviene de una familia de clase media. Empero, ni las oportunidades de bienestar de uno y otro, se comparan con aquellas que tienen Carlos y Gabriela, hijos de uno de los empresarios más ricos del país, quienes han terminado sus estudios y tienen un trabajo asegurado en la empresa de su padre. Estas situaciones retratan, entre otras cosas, las oportunidades de bienestar y desarrollo que a cada uno le fueron atribuidos desde su nacimiento, como resultado de la situación socioeconómica de sus padres. Dicho así, cabría entonces preguntar ¿Qué posibilidades tiene una persona para alcanzar un determinado nivel de vida?

Como se verá en las siguientes páginas, variables como el ingreso, la escolaridad y el trabajo de los padres, determinan de manera importante el destino y futuro de las condiciones de vida y bienestar de los hijos, de tal manera que las oportunidades que tengan para

¹ Por accidentes de cuna refiero a aquellas barreras condicionales y ausencia de oportunidades para el desarrollo integral que una persona tiene en su hogar de origen.

desarrollar habilidades, talentos y capacidades, son diferenciadas en función de las circunstancias en que nacen.

La movilidad social es un indicador clave para el análisis del desarrollo de una sociedad. Es decir, no sólo mide el progreso que una persona experimenta de acuerdo al acceso que tenga a oportunidades desde el inicio de su vida; sino que refleja si las capacidades, el talento o el esfuerzo, son recompensados. En términos generales, es posible entender por movilidad social aquellos cambios que una persona experimenta sobre su condición socioeconómica, de acuerdo con el acceso equitativo que esta tenga a oportunidades de salud, educación, alimentación, ingresos y a un trabajo digno, ya sea a lo largo de su vida, o derivado de las oportunidades que tuvo en el hogar de su origen. En otras palabras, representa el nivel de igualdad y/o desigualdad de oportunidades de bienestar que existen dentro de una sociedad.

México es el vivo retrato de una sociedad rígida con bajos niveles de movilidad social que se caracteriza por ser desigual, polarizada, estratificada y donde las ganancias de crecimiento económico, como el acceso a oportunidades de bienestar y desarrollo, se concentran en pocas manos. Es decir, aun cuando cada uno de nosotros contemos con talento y capacidades, sin importar nuestras condiciones físicas y socioeconómicas, las oportunidades para desarrollarnos no son equitativas. De acuerdo con la Encuesta de Movilidad Social, Emovi 2011, México presenta una composición relativamente movable entre los estratos medios, pero con una persistencia o inmovilidad importante en los extremos de la distribución. Los datos revelan que 48 de cada 100 mexicanos que provienen de hogares del quintil más bajo de la distribución se mantienen ahí; mientras que en un extremo superior, 52 de cada 100 mexicanos del quintil más alto permanecen en dicha posición.

Esta baja movilidad, se explica y condiciona debido a una serie de barreras, entre las que principalmente destacan la pobreza y desigualdad social. La literatura reciente sugiere que hay un vínculo entre movilidad social y desigualdad, de tal modo que las sociedades más desiguales proveen menos oportunidades de movilidad a sus miembros. La magnitud de desigualdad, determina las distancias socioeconómicas entre los estratos sociales y por tanto la dinámica de movilidad.

Por su parte, la relación entre pobreza y movilidad, se expresa a través de la reproducción y transmisión intergeneracional de la pobreza. Esta, no sólo representa la carencia y limitado acceso a aquellos activos que permiten aprovechar las oportunidades dentro de una estructura socioeconómica; sino que además, imposibilitan su ascenso en la misma.

En ese sentido, pese a las mejoras que hoy presentan algunos indicadores sociales en el país, la escasa movilidad social representa un desafío imperante para el bienestar y desarrollo social de los mexicanos. Los últimos datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) indican que en el 2014, 55.3 millones de personas, es decir, 46.2% de la población total se encontraba en situación de pobreza, mientras que 11.4 millones, 9.5% de la población, en pobreza extrema.

Asimismo, como en la mayoría de los demás países latinoamericanos, los índices de desigualdad social siguen siendo altos. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el 1% más rico del país concentra el 17% de todo el ingreso nacional. Es decir, en nuestro país, el decil más rico conjunta el 50.2% del ingreso nacional, mientras que los deciles más pobres, del I al V, apenas un 11.8%. En términos del coeficiente de Gini, México tiene un índice de 63 puntos, lo que representa una alta inequidad.

Lo anterior demuestra que en México existen escasas sino es que nulas oportunidades de movilidad social, debido al menos a dos dinámicas: Por un lado, el hecho de que las oportunidades de progreso económico y social sean limitadas; mientras que por el otro, que los niveles de vida y bienestar de la población están en gran medida determinados por sus condiciones de origen. Al respecto, de acuerdo con el enfoque de capacidades básicas de Amartya Sen, se considera que la educación, salud, ingresos y la participación social representan los medios u oportunidades para alcanzar ciertas capacidades; sin embargo, el grado de acceso y/o privación que se tenga sobre estas, determina el nivel de bienestar o pobreza de las personas.

El acceso a estas oportunidades con las cuales una persona puede desarrollar sus capacidades y vivir una vida digna, está en gran medida determinado por el contexto económico, político y social en el que vive. Así, los efectos que ha tenido el actual modelo de desarrollo neoliberal sobre el crecimiento económico, la estructura productiva y los mercados

laborales del país, así como en el mismo sistema de protección social y política social, han influido sobre los patrones de movilidad social, pobreza y desigualdad.

Los estudios de movilidad social y estratificación consideran que existen tres instituciones básicas que promueven la dinámica de movilidad social en una población; es decir: el Mercado, el Estado y la misma Sociedad. Estos tres elementos, se conciben como aquellos motores y fuentes que habrán de proveer, estructurar y distribuir las oportunidades que contribuyen en el desarrollo de capacidades, la satisfacción de necesidades básicas y sobre el mismo bienestar.

Por antonomasia, el Estado mexicano, a través de su sistema de protección social y política social ejecuta acciones tendientes al logro de una mayor justicia social. Ello, mediante la corrección de las imperfecciones del mercado, impulsando al empleo y productividad; promoviendo la transferencia de apoyos económicos hacia aquellos sectores con mayores carencias; o bien, incentivando una mejor distribución del ingreso.

Sin embargo, lo anterior no ha sido evidente desde la instauración del modelo de desarrollo neoliberal en sus tres vertientes: económica, sociopolítica y cultural. Al respecto, cabe recordar que el modelo tradicional de política social (mismo que se gestó durante el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, ISI) se caracterizó por una oferta universalizada y homogénea de bienes y servicios sociales, cuyo objetivo habría de complementar al proceso de industrialización del país. Sin embargo, la con la llegada del modelo neoliberal, la protección social sufre una serie de transformaciones y reduccionismos que dieron por resultado, una política social focalizada, selectiva, compensatoria y minimalista.

En efecto, durante la crisis del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el periodo de transición caracterizado por constantes crisis económicas, hasta la concreción del cambio hacia el modelo neoliberal, el principal reto de la política social, fue hacer frente al alto índice de pobreza, desigualdad y marginación en que más de la mitad de la población mexicana se encontraba. Asimismo, las restricciones fiscales en que se circunscribía la política y el reduccionismo de responsabilidades públicas del Estado, dieron paso al diseño y gestión de una política social enfocada exclusivamente en el combate contra la pobreza.

En respuesta a esta situación, uno de los principales mecanismos de este nuevo modelo de política social han sido los denominados Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) cuya línea de acción se focaliza en la reducción de la pobreza, mediante la inversión en el capital humano de los beneficiarios, las transferencias de apoyos económicos; así como de la asistencia de servicios educativos, sanitarios y alimenticios. Estos Programas, otorgan los apoyos bajo la condicionalidad de que los hijos asistan a la escuela y de los controles de salud para toda la familia.

Al respecto, con la promoción del acceso a oportunidades en educación y salud, así como el apoyo en el aumento de sus ingresos, es posible considerar que el objetivo de la política social por reducir la pobreza, indirectamente promueve las oportunidades de movilidad social de los menos aventajados. Es decir, mediante la prestación de bienes y servicios sociales en educación, salud, alimentación que impacten en el capital humano de las personas, las políticas sociales dotan de capacidades y generan oportunidades para que puedan superar su situación precaria.

El programa de transferencias monetarias condicionadas más emblemático de la política social mexicana ha sido Progres- Oportunidades. A la luz de la pobreza moderada y extrema que afecta a millones de mexicanos, durante la segunda mitad de la década de los noventa, surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), que en el 2002 cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Este Programa fue creado con el fin de reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza, a través de la inversión en el desarrollo del capital humano y en la contribución a la igualdad de oportunidades de salud, alimentación y educación de los hogares en pobreza extrema.

Tras quince años de existencia, el Programa Progres- Oportunidades reportó resultados positivos, aunque ambivalente para considerarse un mecanismo propio del desarrollo y movilidad social. En el componente educativo, los apoyos monetarios tuvieron mayor impacto en la reducción de las tasas de abandono y reprobación escolar, teniendo consecuencias positivas en la inscripción temprana a la escuela, la transición a primaria, secundaria y bachillerato, la permanencia escolar, así como en la progresión consecutiva de grados y años de escolaridad. Por su parte, el aumento de la utilización de servicios sanitarios se tradujo en el mejoramiento del estado de salud de los beneficiarios. Específicamente, generó

el aumento en el uso de servicios preventivos en áreas rurales y la reducción de los días de enfermedad de niños y adultos, de los días de incapacidad y hospitalización, así como de la prevalencia de algunas enfermedades crónicas.

En cuanto al ámbito nutricional se identificó que diez años después de haber comenzado a ser beneficiarios, los niños apoyados durante sus primeros tres años de vida tuvieron menor prevalencia de desnutrición, anemia; e igualmente de baja talla. No obstante, aún con las mejoras hubo importante grado de emaciación en niños beneficiarios de algunos estados del país; además de que los niveles de desarrollo cognitivo continuaron siendo muy bajos.

Por lo anterior, cabría preguntar entonces, si el Programa logró cumplir con su objetivo principal, es decir, ¿Logró reducir la transmisión intergeneracional de pobreza? e incluso ¿Logró impactar en la movilidad social de sus beneficiarios?

A fin de responder a estos cuestionamientos, la presente investigación tiene el objetivo de analizar el impacto del modelo neoliberal de la política social sobre los patrones de movilidad social en México. Lo anterior, a partir de sus características, alcances y limitaciones, elementos con los cuales es posible determinar si ha servido como un mecanismo clave en la promoción de su movilidad. Específicamente, se estudia el impacto que el Programa social Progres-a-Oportunidades tuvo sobre la movilidad social de sus beneficiarios en situación de pobreza. El análisis, permitirá dilucidar si logró contribuir en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, aumento su capital humano, promovió el desarrollo de sus capacidades y permitió potenciar sus oportunidades de desarrollo.

El sustento de esta investigación toma como punto de partida la hipótesis siguiente:

México presenta patrones de baja movilidad social, caracterizados por una alta correlación entre las características socioeconómicas de los hijos en comparación con las del hogar de origen, que limitan las posibilidades de transitar de un estrato socioeconómico a otro, especialmente en los extremos opuestos. En ese sentido, el modelo neoliberal de la política social no ha disminuido los grandes problemas de pobreza y desigualdad, y por tanto no ha servido como un mecanismo que promueve la movilidad social. Este tipo de política social focalizada, selectiva, compensatoria y minimalista no crea los medios ni oportunidades para el desarrollo de capacidades con las cuales puedan desarrollarse.

El argumento central de esta investigación, es que pese a los resultados positivos presentados en las Evaluaciones, Progres-Oportunidades no impactó en la reducción de su situación en pobreza. Si bien se especifica que en gran medida dependió del sistema de operación y calidad de los servicios, también se aduce que el principal problema es el mismo modelo de política social, y de aquellos procesos estructurales asociados al modelo de desarrollo neoliberal.

El trabajo se divide en cinco capítulos. El capítulo 1 “Enfoques teóricos y aproximaciones conceptuales de la movilidad social y modelo neoliberal de la política social” se divide en dos subapartados principales. Respecto del primero, se define la movilidad social, las variables, dimensiones que la componen, y los enfoques con los cuales puede ser estudiada. En los primeros enunciados se determinan los tipos de movilidad social, entre los que para efectos de esta investigación, destaca la movilidad intergeneracional entendida como el nivel de asociación entre la posición socioeconómica de padres e hijos. Cabe mencionar que también se describen los componentes multidimensionales a partir de los cuales es medida; es decir, el componente educativo, ocupacional, ingresos y la percepción de los individuos.

Asimismo, en el entendido que la movilidad social es el resultado del acceso que una persona tiene a las oportunidades que le permiten lograr un bienestar social y económico sin que su origen social determine su alcance, se hace prioritario considerar cuáles son esas oportunidades necesarias para proveer dichas posibilidades. En ese sentido, se hace referencia al enfoque de justicia social del economista indio Amartya Sen para así comprender las oportunidades, medios y condicionantes que permiten o no la movilidad de las personas.

Respecto de los medios que promueven la movilidad y de los diferentes estratos socioeconómicos, el siguiente subapartado plantea a la política social como un mecanismo por excelencia que, a través de la prestación de bienes servicios en materia de vivienda, educación, salud y alimentación, promueve el bienestar y desarrollo social, condicionantes *sine qua non* para una sociedad dinámica. De esta manera, se aborda de forma descriptiva el arquetipo de política social que ha figurado durante la reciente historia de México, a condición del modelo de desarrollo en turno. Específicamente, se plantean las características del modelo tradicional de política social implementado durante el modelo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); y el actual modelo de corte

neoliberal, caracterizado por políticas compensatorias, minimalistas y focalizadas en la reducción de la pobreza y desigualdad; mismo que ha sido ejecutado en un contexto de constantes crisis socioeconómicas y reformas estructurales tanto económicas como políticas.

Derivado de lo anterior, con la finalidad de dar un mayor sustento teórico a la importancia del estudio de la movilidad social a partir del impacto de la política social, en el segundo capítulo “Historia de los estudios de movilidad social en América Latina. El caso de México”, se describen a detalle las tres etapas que comprenden el desarrollo de los estudios sobre movilidad social en la región de América Latina. La primera etapa va de 1941 a 1982; la segunda corre de 1982 al año 2000; y, el tercer periodo, inicia durante la primera década del siglo XXI. En cada etapa, se revisa con especial atención el desarrollo de las investigaciones realizadas en México. En su mayoría, el abordaje teórico de la movilidad social, considera la influencia de elementos micro y macro sociales que condicionan los patrones de movilidad social y que para efectos de esta investigación, su estudio enriquecerá el análisis sobre los requerimientos imprescindibles para el diseño de políticas y programas que impacten en la transmisión intergeneracional de las desigualdades.

Asimismo, retomando el apartado teórico del modelo neoliberal de política social presentado en el primer capítulo, de acuerdo con el economista Rolando Franco, cada modelo de desarrollo tiene implícita o explícitamente una concepción de la cuestión social, siendo así que tanto el enfoque como la operatividad de la política social, están al margen de las características del modelo de desarrollo en turno. Así, en el tercer capítulo “La política social mexicana. Análisis desde las reformas del Estado Mexicano y de su sistema de protección social”, se hace un repaso histórico sobre la configuración de la política social mexicana, sustentada en los dos principales modelos de política social. El capítulo se divide en tres subapartados en los cuales se describen las características de la política social durante el modelo ISI, el periodo de transición, y una vez que México se adscribe al modelo de desarrollo neoliberal. De acuerdo con cada etapa, se ejemplifican los programas emblemáticos de la política y sistema de protección social.

En capítulo 4. “Progres- Oportunidades. El programa emblemático del modelo neoliberal de la política social en México”, se toma como referencia al Programa, como el principal exponente del nuevo modelo de política social. Se aborda las características, objetivos y

acciones que lo integran para posteriormente analizar su impacto en la movilidad social de sus beneficiarios.

Por último, con el fin de demostrar si el actual modelo de política social promueve o no las oportunidades de movilidad social, toda vez que atiende aquellas carencias sobre las capacidades básicas en nutrición, salud, educación, trabajo y vivienda que permiten el bienestar y ascenso de los sectores socioeconómicos más bajos, en el quinto capítulo “Impacto del Programa Progres-Oportunidades sobre los patrones de movilidad social de la población” se analiza su impacto sobre los patrones de movilidad social de sus beneficiarios. Siendo entonces el objetivo determinar si Progres-Oportunidades sirvió como un mecanismo que promoviera la movilidad social, se analizan sus impactos en términos de: 1) movilidad educativa, a través del incremento del nivel escolar de los beneficiarios; 2) movilidad ocupacional, al determinar la ocupación de la persona, y la relación de esta con el promedio de su educación e ingresos; 3) movilidad de estatus socioeconómico, mediante el cambio de ingresos totales del hogar entre dos o más puntos a través del tiempo y del ensanchamiento del portafolio de activos del hogar que les procuren una mejor condición de bienestar y oportunidades de movilidad. Finalmente se analiza la dimensión de percepción de movilidad por medio de la determinación de los factores psicoculturales que influyen en el estado de bienestar de los beneficiarios.

Los resultados concluyen que a pesar de las mejoras en las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiarios, especialmente en el capital humano de los hijos, este no sirvió como un mecanismo que terminara con la transmisión intergeneracional de la pobreza; sino por el contrario, el que los beneficiarios concretaran en su mayoría, únicamente el nivel escolar secundario, no aseguró el acceso a mayores oportunidades ocupacionales ni de un aumento en sus ingresos. Asimismo, las transferencias no sirvieron como un elemento transitorio y mínimamente complementario a los esfuerzos laborales de los padres del hogar, sino una de las fuentes de ingresos más importantes para las economías domésticas, a merced de brindar una mayor seguridad para el consumo y abasto económico. Cabe agregar que su larga exposición al Programa representó una nula transición de una posición socioeconómica a otra. Por consiguiente, poco podría considerarse que el Programa cumpliera con su objetivo principal, ni que haya servido como un mecanismo de movilidad social.

El valor añadido de la presente investigación es servir para reflexionar sobre los desafíos de la política social hacia la construcción de sociedades más equitativas; sobre todo cuando es evidente la necesidad de un mayor acceso y distribución de oportunidades económicas, políticas y sociales que aseguren la movilidad social de todos los miembros de la sociedad; particularmente, la de los estratos más bajos. De hecho, el entender la naturaleza y las fuentes de la privación de capacidades y de inequidad, es esencial para eliminar las injusticias sociales.

Por tanto, el estudio de la movilidad social, no sólo representa un enfoque con el cual se pueda analizar el desarrollo humano y social, sino que además evidencia la necesidad de promoverla y de establecer las condiciones para asegurarla. Es decir, es necesario no sólo el desarrollo de la investigación en la materia, sino del diseño de políticas públicas que la promuevan y terminen con círculos viciosos de baja movilidad social intergeneracional que caracterizan a la sociedad mexicana.

De cara a lo anterior, vale la pena preguntar ¿Cuál es el "óptima" movilidad para una población? Y si existe, ¿Cuál es? Aunque habrá una infinidad de respuestas y esta no sea del todo aprobada, lo cierto es que una "óptima movilidad" será aquella que permita una sociedad mexicana más justa y equitativa en tanto todas las personas sin importar su posición de origen, tenga asegurado el acceso de aquellas oportunidades que le permitan su desarrollo humano y bienestar social.

Quisiera finalizar mencionando el motivo e interés personal por el tema. A lo largo de mi carrera, descubrí mi inclinación hacia los modelos y procesos de desarrollo, especialmente del desarrollo humano y social. Asimismo, la mayoría de las materias que cimentaron mi formación, evidenciaron los rezagos estructurales que hoy en día sufren las sociedades contemporáneas, en términos de pobreza, marginación, desigualdad y estratificación, a partir de los cuales constantemente se cuestionaba tanto al modelo de desarrollo neoliberal, como al sistema económico-social capitalista en general.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que desde siempre y, en mayor medida en la actualidad, procesos transnacionales como la internacionalización de la economía, la globalización política de un modelo de desarrollo, la estandarización de la democracia, y los mismos fenómenos de transculturación, determinan, condicionan, y transforman todos los procesos

que se gestan al interior de un Estado. De ese modo, es preciso estudiar las condiciones socioeconómicas de una determinada sociedad, a la luz del impacto de elementos externos, pero complementarios a su dinámica.

En ese sentido, me pareció pertinente analizar la crítica situación social que caracteriza a mi país, a partir de un enfoque de desarrollo multidimensional y progresivo como lo es la movilidad social. Asimismo, el cuestionar si el modelo neoliberal de política social es el adecuado para la promoción de una mayor igualdad y bienestar, se hace oportuno para repensar sobre los cambios que habrían de hacerse sobre ella. Claro está, que ello dependerá y quedará limitado en gran medida a las capacidades institucionales y económicas del aparato estatal.

Igualmente, me siento identificada con el tema de movilidad social en tanto mi familia es el vivo retrato de las oportunidades de movilidad. Provengo de abuelos maternos comerciantes de mercería durante toda su vida y de abuelos paternos dedicados al campo. Mis padres son profesionistas con doctorado, y al igual que yo, mis dos hermanos, una en preparatoria y el otro con el mismo nivel universitario, presentamos una situación de éxito de movilidad, a condición de la correlación existente entre mi situación y las condiciones adscritas a mi hogar de origen.

En fin, invito al lector a que en las siguientes páginas descubra e incremente su interés por el tema de movilidad social, aceptando su crítica y la oportunidad de un diálogo constructivo.

1. Enfoques teóricos y aproximaciones conceptuales de la movilidad social y política social de corte neoliberal.

Siendo la movilidad social un indicador clave para el análisis del desarrollo y bienestar que los miembros de una sociedad experimentan de acuerdo con el acceso que tengan a oportunidades, ya sea desde el inicio o a lo largo del ciclo de vida; y que asimismo, refleja si las capacidades, el talento o el esfuerzo, son recompensados como se debe, en el presente capítulo se desarrollan los distintos enfoques teórico-conceptuales del término, con la finalidad de comprender los tipos de movilidad existentes, las variables que constituyen su definición y las dimensiones que integran su medición. Igualmente, en el entendido que la movilidad social es el resultado del acceso que una persona tiene hacia aquellos recursos que le permiten lograr un bienestar social y económico, se hace referencia al concepto de <<estructura de oportunidades>> y al enfoque de justicia social del economista indio Amartya Sen, para así comprender los medios y condicionantes que permiten o no la movilidad de las personas.

En el entendido que la matriz político-institucional del Estado tiene un papel central en la determinación de la estructura de oportunidades, misma que promueve y confluje en la movilidad social de las personas, en el segundo suabapartado se aborda de manera descriptiva el arquetipo de política social que ha figurado durante la reciente historia de México, a condición del modelo de desarrollo en turno. Específicamente, se plantean las características del modelo tradicional de política social implementado durante el modelo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); y el actual modelo de corte neoliberal, caracterizado por políticas compensatorias, minimalistas y focalizadas en la reducción de la pobreza y desigualdad; que ha sido ejecutado en un contexto de constantes crisis socioeconómicas y reformas estructurales tanto económicas como políticas.

1.1. Definición de movilidad social.

El término <<movilidad>>, refiere a la *cualidad de movable*², que tiene algo o alguien, es decir, que *es capaz de moverse o recibir un movimiento por ajeno impulso*³. Etimológicamente, deviene del latín *mobilitas* cuyo significado define que tiene la cualidad de poder moverse⁴. Por su parte, al agregar el adjetivo <<social>>, se alude a la capacidad de movimiento que tiene una sociedad dentro de su distribución socioeconómica, como a través del tiempo.

La movilidad social ha sido estudiada desde la Sociología y la Economía. Respecto de la primera, se define como el movimiento entre diferentes clases sociales o laborales, de acuerdo con el empleo y nivel de ingresos que se tenga. Por su parte, la literatura económica se concentra en el estudio del aumento de ingresos, es decir, en la movilidad económica⁵.

Asimismo, existe un sinfín de definiciones en torno a la movilidad social, dependiendo del enfoque, la dimensión que se analice; o de aquellos actores que la definen, tal cual los organismos e instituciones internacionales, gobiernos y la academia, mismos que han enriquecido la variedad de su conceptualización. Por ejemplo, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se entiende como los cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su posición en la distribución socioeconómica; mientras que el Banco Mundial (BM), concibe a la movilidad social desde el enfoque de movilidad económica, entendida esta como el crecimiento de los ingresos que una persona experimenta. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la

²Real Academia Española. *Movilidad*, [en línea] Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=PxccluF> [consulta 24 de marzo de 2016].

³Real Academia Española. *Movable*, [en línea] Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=PxNNmcd> [consulta 24 de marzo de 2016].

⁴Cuando se articula la palabra *mobilitis* (móvil) y el sufijo *-tad* es usado para formar palabras que indiquen una cualidad.

Véase: Etimologías latinas. *Etimología de movilidad*, [en línea] Dirección URL: <http://etimologias.dechile.net/comentario.shtml?movilidad> [consulta 24 de marzo de 2016].

⁵Viviane Azevedo y César P. Boullion. *Social Mobility in Latin America: A review of existing evidence*, Estados Unidos, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, p. 6.

considera como el ascenso o descenso de individuos o grupos en algún indicador relativo de bienestar o posición social⁶.

En el caso de México, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) define a la movilidad social como un instrumento que *permite conocer los cambios experimentados por las personas que integran la sociedad en cuanto a su posición en la estructura socioeconómica, al identificar la facilidad con la que las personas pueden moverse dentro de la estructura socioeconómica, por lo que el grado de movilidad social es un indicador de la igualdad de oportunidades que existe en la sociedad*⁷. Por su parte, el principal centro de estudios de movilidad social en el país, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) conceptualiza a la movilidad social como los cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su posición dentro de la estructura socioeconómica⁸.

En ese sentido, el texto anterior muestra que si bien existe una infinidad de definiciones y enfoques en torno a la movilidad social, la mayoría coincide en que para lograr sociedades más dinámicas, justas y móviles, es necesario asegurar una igualdad de oportunidades. Es decir, se debe dotar a todos los miembros de una sociedad de herramientas, recursos y condiciones básicas que les permitan un bienestar y seguridad. Una vez aseguradas, el desarrollo de las personas dependerá de sus talentos y esfuerzos, y no de la posición socioeconómica del hogar de origen, o de aquellas características adscritas a la persona; tal cual su raza, sexo u origen étnico. Por tanto, la movilidad social también puede entenderse por el aumento equitativo de las oportunidades de las personas en salud, educación e ingreso a lo largo de su vida y entre generaciones⁹.

⁶ PNUD. Movilidad social, [en línea], pp. 2, Dirección URL: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/fact-sheets--reduccion-de-la-pobreza-/movilidad-social-.html>, [consulta 15 de marzo de 2016].

⁷Sedesol. "Avances y Retos de la Política Social. La movilidad social intergeneracional en México", Boletín quincenal de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, año 4, núm. 93, México, febrero, 2015,p. 1.

⁸ Roberto Vélez Grajales, Raymundo M. Campos Vázquez y Claudia Fonseca Godínez. "El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México", *Movilidad social: Constantes de desigualdad*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012, p. 22.

⁹ *Ibid*, p. 27.

De esta forma y para efectos de esta tesis, la movilidad social queda entendida como:

Aquellos cambios que una persona experimenta sobre su condición socioeconómica, de acuerdo con el acceso equitativo que esta tenga a oportunidades de salud, educación, alimentación, ingresos y a un trabajo digno, ya sea a lo largo de su vida, o en función de las oportunidades que tuvo en el hogar de su origen. En otras palabras, representa el nivel de igualdad y/o desigualdad de oportunidades de bienestar que existen dentro de una sociedad.

Tradicionalmente, la movilidad social se mide con base en diferentes enfoques, niveles y tipos. Por ejemplo, destacan los estudios comparativos sobre la situación de la persona en relación con el hogar de origen; aquellos en los cuales se hace un seguimiento de las distintas etapas que comprenden el ciclo de vida; y demás investigaciones sobre los cambios dentro de la distribución socioeconómica, a consecuencia de las condiciones macroeconómicas y/o sociales. En las siguientes páginas se ejemplifican los principales enfoques, niveles y tipos de movilidad social que han sido desarrollados por exponentes teóricos de México y demás países de América Latina; es decir: movilidad absoluta; movilidad relativa; movilidad intergeneracional; movilidad intrageneracional; movilidad ascendente y descendente.

La medición en términos absolutos de la movilidad refiere a la comparación intergeneracional del nivel de vida de una persona o grupo social, en función de las transformaciones de la estructura de clases, como resultado de factores macrosociales. Al respecto, destaca la definición de Birdsall y Graham, quienes la definen como el movimiento de individuos a lo largo del umbral de ingresos establecidos en un año base, para la población total de una sociedad¹⁰.

De acuerdo con el economista chileno Mario Marcel, la movilidad absoluta es un indicador con el cual: *gran parte de la población puede ser considerada móvil, independientemente de su posición relativa en la distribución, en la medida que el crecimiento económico,*

¹⁰ *Ibid*, p. 35.

*productividad y oferta laboral se traduzcan en mejores empleos y e ingresos para todo el conjunto poblacional*¹¹.

Por su parte, se dice que hay movilidad relativa cuando la posición de un individuo en la escala socioeconómica es distinta a la de su hogar de origen. Esta, describe las oportunidades con las que las personas de distintos orígenes cuentan para alcanzar un determinado destino, una vez consideradas las condiciones de la movilidad absoluta¹².

La movilidad relativa representa la posición en la escalera socioeconómica que una persona experimenta en relación con la alcanzada por su hogar de origen. No obstante, puede haber cambios en los valores de los indicadores macroeconómicos sin que haya movilidad relativa; es decir, a pesar de que exista un incremento en los ingresos de los individuos como resultado del impacto del crecimiento económico, estos pueden continuar dentro del escalón socioeconómico de origen. En contraste, puede haber movilidad relativa sin que la distribución cambie; por ejemplo, cuando dos individuos o familias intercambian posiciones en la distribución de ingresos¹³.

En términos generales, esta refleja la influencia de factores discriminatorios como lo son la distribución de oportunidades, el desarrollo de capacidades, el acceso a bienes y servicios educativos y sanitarios; o bien, que sea resultado de la herencia o diferentes fenómenos aleatorios. De acuerdo con Torche y Wormald, la movilidad relativa se refiere a “las oportunidades que tiene una persona de una determinada clase de origen, respecto de las personas con otro origen, de acceder a una clase de destino respecto de otros destinos y controlado por el cambio en el tamaño de esas clases”. En otras palabras, el análisis de

¹¹ Mario Marcel. *Movilidad, desigualdad y política social en América Latina, Chile*, Editado por CIEPLAN, 2009, p. 6.

¹²Roberto Vélez Grajales, Raymundo M. Campos Vázquez y Claudia Fonseca Godínez. “Capítulo I. El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México”. *Movilidad social: Constantes de desigualdad*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012, p. 35.

¹³Jere Behrman y Viviana Vélez-Grajales. “Patrones de movilidad intergeneracional para escolaridad, ocupación y riqueza en el hogar: el caso de México”, *México ¿El motor inmóvil?*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2015, pp. 299-300.

movilidad relativa permite conocer las probabilidades de movimiento de las personas en relación con sus ingresos, niveles de educación, ocupación, entre otros¹⁴.

En ese sentido, como sinónimo de la movilidad relativa, el estudio sobre el tipo de movilidad denominada <<intergeneracional>>, se centra en el nivel de asociación entre la posición socioeconómica de padres e hijos. Es decir, la dinámica de movilidad se determina tanto por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población total de un país (movilidad absoluta), como por el grado de relación entre las condiciones de vida de padres e hijos (movilidad relativa). Sin embargo, como ya fue enunciado, *puede haber un sustancial desarrollo económico en el país que da cuenta de una alta movilidad absoluta, pero que es acompañado de una baja movilidad relativa que demuestra la existencia de condiciones socioeconómicas similares entre hijos y padres*¹⁵.

Este tipo de movilidad compara los cambios y movimientos entre generaciones, en función de indicadores socioeconómicos como lo son la educación, ocupación e ingreso; cuya medición determina hasta qué punto la situación de los padres -en términos de los indicadores antes mencionados-, prescribe y condiciona la de sus hijos. De acuerdo con Torche y Wormald:

“Una sociedad intergeneracionalmente inmóvil es aquella en que las oportunidades de los hijos están determinadas por la posición de los padres. En contraste, una sociedad móvil es aquella en que las posiciones de los hijos son relativamente independientes de su origen social y, por lo tanto, existe mayor variación potencial entre generaciones”¹⁶.

¹⁴ De acuerdo con Mario Marcel: “El concepto de movilidad relativa se instrumenta a través de dos indicadores diferentes: i) los movimientos de los sujetos (personas u hogares) entre estratos de ingresos, y ii) los cambios en la participación de dichos sujetos en el ingreso total. En una sociedad globalmente estática ambos indicadores apuntarían en la misma dirección; sin embargo, es posible que ambos indicadores difieran cuando se está ampliando o reduciendo la distancia entre estratos socioeconómicos”.

Véase: Mario Marcel. Movilidad, desigualdad y política social en América Latina, Chile, Editado por CIEPLAN, 2009, p. 6.

¹⁵ Julio Serrano y Florencia Torche. *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010, p. 9.

¹⁶ Jere Behrman y Viviana Vélez-Grajales. “Patrones de movilidad intergeneracional para escolaridad, ocupación y riqueza en el hogar: el caso de México” en, *México ¿El motor inmóvil?*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2015, pp. 299-300.

Por su parte, Núñez y Risco argumentan que la movilidad intergeneracional mide el grado de igualdad de oportunidades existente en un país. Al respecto, señalan que:

Un mayor índice de movilidad intergeneracional indicaría que el origen socioeconómico de los individuos sería menos importante para determinar el conjunto de oportunidades disponibles para ellos. En ese sentido, la movilidad social intergeneracional es definida como el desplazamiento ya sea de individuos o grupos de ellos en la escalera socioeconómica, a través de generaciones¹⁷.

De manera contraria, la movilidad intrageneracional determina los cambios que una persona experimenta en su posición socioeconómica a lo largo de su vida. Es decir, este tipo de movilidad compara los cambios y movimientos en el ciclo de vida de un individuo, sobre la base de indicadores socioeconómicos de ocupación e ingreso¹⁸. Particularmente, interesa determinar en qué medida el ingreso o posición social de los individuos cambia en el corto, mediano y largo plazo; por lo que pueden distinguirse dos subcategorías: 1) movilidad de corto plazo (o de un año a otro) y 2) movilidad de ciclo de vida. La primera, se considera como una consecuencia de los ciclos de crecimiento macroeconómico, mientras que la segunda representa al conjunto de cambios experimentados durante la vida de cada persona¹⁹.

A raíz de las anteriores tipologías, la dinámica de movilidad social puede ser en sentido ascendente y descendente. Respecto de la primera, se considera un proceso ideal, en tanto es deseable que en toda sociedad dinámica y moderna, exista una movilidad ascendente entre toda su población, especialmente en los extremos más bajos de la estructura social. Por el contrario, una baja movilidad ascendente de los estratos de menores ingresos, es un indicador de la existencia de situaciones de pobreza, brechas de capital humano y social;

¹⁷ Véase: J. Núñez Risco. Movilidad Intergeneracional del ingreso en Chile, [en línea] Dirección URL: http://prejal.lim.ilo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=407&Itemid=206 [consulta 24 de marzo de 2016].

¹⁸ Roberto Vélez Grajales, Raymundo M. Campos Vázquez y Claudia Fonseca Godínez. “El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México”. *Movilidad social: Constantes de desigualdad*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012, p. 34.

¹⁹ Altas tasas de movilidad de ciclo de vida son típicas de sociedades de altos ingresos, pleno empleo y en estados avanzados de sus transiciones demográficas (baja fertilidad y baja mortalidad). Adicionalmente, sociedades con altos grados de movilidad en el ciclo de vida suelen ser más igualitarias.

Véase: Mario Marcel. Movilidad, desigualdad y política social en América Latina, [en línea] Editado por CIEPLAN, febrero 2009, Dirección URL: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/313/Paper-M_Marcel-Movilidad_AL.pdf, [consulta 17 de marzo de 2016], p. 9.

además de evidenciar situaciones de segregación, exclusión y marginalidad. Igualmente, sugiere una débil estructura meritocrática²⁰.

En general, el estatus socioeconómico de las personas se determina por distintos factores. Algunos de ellos derivan de la economía en la cual participan, otros se vinculan al grado de distribución de oportunidades y acceso a bienes y servicios básicos; o en su defecto, de aquellas características personales y familiares. En ese sentido, los rasgos, habilidades y recursos de los padres, son un determinante para las condiciones de vida de los hijos, en tanto la herencia de capacidades, la inversión en recursos humanos o la transmisión de bienes físicos y financieros determina sus oportunidades de desarrollo y bienestar²¹.

La movilidad social, es una definición multidimensional que comprende diversas dimensiones de bienestar para ser medida. Entre las más utilizadas se encuentran el ingreso, la riqueza, la ocupación y la educación²²:

1. **Movilidad de estatus socioeconómico, o también denominada económica:** Determina el cambio en el ingreso de los individuos entre dos o más puntos a través del tiempo. Para este tipo de medición, se consideran todas las fuentes económicas, además de la laboral. Asimismo, la riqueza es considerada como un elemento para incrementar el consumo a largo plazo ante situaciones adversas como la inversión hecha hacia el capital humano.
2. **Movilidad educativa:** La educación es considerada como un factor relevante en el proceso de movilidad, ya que la generación de capital humano puede funcionar como un mecanismo de ascenso. E estudio asocia el nivel educativo entre padres e hijos.

²⁰Existe un tipo de movilidad descendente que es especialmente dañina desde el punto de vista social y humano. Es decir, aquella que se desprende de la vulnerabilidad de ciertos grupos de la población a riesgos económicos para los que ni el Estado ni el mercado han desarrollado instrumentos efectivos de protección. Entre las contingencias más importantes que pueden generar movilidad descendente, se encuentran el desempleo, enfermedades catastróficas, ser víctima de la delincuencia, los desastres naturales, la incapacitación y la pérdida de ingresos en la vejez.

Véase: Mario Marcel, op.cit., p. 9.

²¹Jere Behrman. y Viviana Vélez-Grajales. "Patrones de movilidad intergeneracional para escolaridad, ocupación y riqueza en el hogar: el caso de México", *México ¿El motor inmóvil?*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2015, p.300.

²²Roberto Vélez Grajales, Raymundo M. Campos Vázquez y Claudia Fonseca Godínez. "El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México". *Movilidad social: Constantes de desigualdad*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012, p. 36.

3. **Movilidad ocupacional:** Presenta información sobre el estado de bienestar, de acuerdo con su participación en el mercado laboral.

4. **Percepción de movilidad o movilidad subjetiva:** Percepción que tiene la persona de su situación actual respecto al hogar de sus padres. Se consideran a aquellos factores psicoculturales que influyen en el estado de bienestar de las personas.

Gráfico 1. Niveles, tipos y dimensiones de la movilidad social.



Elaboración propia con información retomada de: Roberto Vélez Grajales, Raymundo M. Campos Vázquez y Claudia Fonseca Godínez. “El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México”. *Movilidad social: Constantes de desigualdad*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012, p. 36.

Así, en función de la medición de cada una de las dimensiones que componen la dinámica de movilidad social de una población, grupo social o persona, existe una <<alta movilidad>> cuando las personas tienen oportunidades educativas y laborales que no están fuertemente determinadas por su condición de origen. En contraste, <<baja movilidad>> sugiere que los accidentes de la cuna prescriben el éxito o fracaso individual. De acuerdo con Florencia Torche: *aunque no todas las fuentes de herencia intergeneracional, significan oportunidades*

*desiguales, una gran proporción proviene de barreras en el acceso a la salud, educación y el mercado laboral que reducen la posibilidad de que las personas desarrollen su potencial*²³.

A fin de entender las dinámicas de baja o alta movilidad social, en el siguiente subapartado se aborda el término <<estructura de oportunidades>>, con la finalidad de considerar que todo sistema social o también denominado sistema de estratificación, es una estructura de oportunidades cuya funcionalidad es la distribución diferenciada de oportunidades entre todos los miembros, a partir de la cual se determina el acceso de una posición socioeconómica a otra. Cabe destacar que esta no es estática; sino por el contrario, cambia con el tiempo y varía entre diferentes países o sociedades²⁴.

1.1.1. La estructura de oportunidades como elemento determinante para la promoción la movilidad social.

En términos estrictos, se entiende estructura de oportunidades por:

Las probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos. El término "estructura" alude al hecho que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades²⁵.

Es decir, la distribución de oportunidades que confieren un lugar dentro de la escalera socioeconómica, se determina por aquellos activos, o recursos materiales y simbólicos a los que tenga acceso un individuo u hogar. Entre este tipo de activos, destacan no sólo aquellos monetarios, sino el capital financiero, capital humano, la experiencia laboral, el nivel educativo, la composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes,

²³ Julio Serrano Julio y Florencia Torche. *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, p.7.

²⁴ Carlos Filgueira. "Actualidad de viejas temáticas: clase, estratificación y movilidad social en América Latina", *Estratificación y Movilidad Social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Editado por CEPAL, p. 84.

²⁵ Ruben Katzma y Carlos Filgueira. *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades* [en línea], Uruguay, Editado por CEPAL, Dirección URL: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/10816/LC-R176.pdf> [consulta: 06 de junio de 2016], p. 9

capital físico, entre otros²⁶. Adicionalmente, el acceso a estos recursos depende en gran medida de una serie de procesos e instituciones que inciden en la transformación de la estructura de oportunidades, a saber:

El mercado es uno de los principales asignadores de recursos, además de uno de los factores de mayor incidencia en el cambio de la estructura de oportunidades. El cambio, deriva de las variaciones existentes entre la oferta y demanda laboral, así como de los cambios científico-tecnológicos, del desarrollo de diferentes sectores económicos y de su inserción dentro de las cadenas productivas, sean nacionales, regionales o internacionales²⁷.

De acuerdo con Carlos Filgueira -y como se verá en las siguientes páginas- el impacto del ajuste económico, la apertura económica y la globalización del modelo de desarrollo neoliberal, favorece aún más la importancia del mercado como un asignador de recursos; repercutiendo sobre uno de los canales tradicionales de movilidad social, es decir, el mercado de trabajo, al aumentar los umbrales de conocimientos y habilidades requeridos para el ingreso en ocupaciones de calidad y bien remuneradas. De esto, resulta un aumento sobre las tasas de desocupación e informalidad, se debilitan las organizaciones sindicales y se incrementa la incertidumbre con respecto a la estabilidad laboral²⁸.

Respecto al rol del Estado, la matriz institucional que lo conforma tiene un papel central en la determinación de oportunidades y distribución de activos, ya sea a través de políticas de gobierno que implican la redistribución de recursos y oportunidades (a condición de modificar la distribución que se produce por el mercado); o de aquellas diseñadas para incentivar o conservar la estructura de desigualdad. En ese sentido, los regímenes de bienestar ejemplifican las diferentes estructuras de oportunidades, de tal forma que las políticas públicas, especialmente las políticas sociales, no sólo se reducen a la seguridad social; sino

²⁶ Carlos Filgueira. *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad Social. Aproximaciones conceptuales recientes*, Chile, Editado por CEPAL, 2001, p. 7.

²⁷ Carlos Filgueira. "Actualidad de viejas temáticas: clase, estratificación y movilidad social en América Latina", *Estratificación y Movilidad Social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Editado por CEPAL, p. 84.

²⁸ Carlos Filgueira. *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad Social. Aproximaciones conceptuales recientes*, Chile, Editado por CEPAL, 2001, p. 9.

también impactan en la apertura o estrechez de las oportunidades de bienestar, ya sea para todos los miembros de una sociedad o de unos cuantos²⁹.

Por su parte, el capital social cumple un papel estratégico en la transformación de la estructura de oportunidades. Es decir, las relaciones sociales caracterizadas por un alto grado de confianza, apoyo mutuo e intercambio de información, mejoran las posibilidades del desempeño de los individuos dentro de los sistemas de estratificación³⁰.

Cabe por último mencionar a las transformaciones demográficas y las transformaciones geográficas. Respecto de la primera, los diferenciales de fecundidad que varían entre los estratos sociales, abren las posibilidades de patrones de movilidad, ascendentes y descendentes; en tanto, los índices de fecundidad de los estratos más altos bajan, surgen condiciones positivas para el ascenso de los estratos bajos³¹.

En suma, los cambios en la estructura de oportunidades determinan las oportunidades de movilidad social dentro de la escalera socioeconómica. Es decir, tanto el Estado como el mercado y la misma sociedad contribuyen en el grado de acceso y distribución de los recursos que habrán de proveer una mejor situación de bienestar, y que además, permitirán la apertura hacia el ascenso y descenso. Una forma de ver reflejados las dinámicas que se conjugan dentro de la estructura de oportunidades, es a partir de las transformaciones macrosociales y microsociales.

Dentro de las transformaciones macrosociales, entendidas como aquellas variaciones que cambian completamente la estructura global de estratificación y afectan el ordenamiento jerárquico de la sociedad, destacan aquellos de carácter exógeno y endógeno que no son controlados por ella y que afectan positiva o negativamente sobre su bienestar³².

²⁹ Carlos Filgueira. "Actualidad de viejas temáticas: clase, estratificación y movilidad social en América Latina", *Estratificación y Movilidad Social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Editado por CEPAL, p. 86.

³⁰*Ibid*, p. 87.

³¹*Idem*.

³² Mario Marcel. *Movilidad, desigualdad y política social en América Latina*, Chile, Editado por CIEPLAN, 2009, p. 11.

Existe suficiente evidencia teórica para afirmar que hoy en día, los cambios en la estructura de oportunidades del mundo contemporáneo, ha sido principalmente a consecuencia de los factores macrosociales exógenos. Es decir, los procesos de globalización y su repercusiones, tales como la expansión y consolidación del modelo de desarrollo neoliberal, han sido determinantes para la configuración de las oportunidades y barreras de movilidad social. Por su parte, entre los elementos macrosociales de carácter endógeno, destacan los ciclos económicos que repercuten sobre los procesos de movilidad absoluta y que tienen impacto sobre las oportunidades de movilidad intergeneracional e intrageneracional³³.

Por último, entre aquellos factores microsociales de carácter endógeno, destaca la cultura, las condiciones particulares de una sociedad e incluso, los desastres naturales. Asimismo, la educación, la inversión, el emprendimiento, el esfuerzo laboral, un estilo de vida saludable y el acceso a redes de apoyo, son un ejemplo³⁴.

En ese sentido, a partir de los cambios dentro de la estructura de oportunidades, a consecuencia de las variaciones existentes en el acceso a los recursos y de la forma en que impacten los factores microsociales como macrosociales de carácter exógeno o endógeno, es posible determinar la relación que existe entre pobreza y movilidad social, y desigualdad y movilidad. Respecto de la primera, la situación de pobreza en la que una gran cantidad de personas viven, no sólo representa la carencia y limitado acceso hacia aquellos activos que permiten aprovechar las oportunidades dentro de una estructura; sino además, imposibilitan su ascenso dentro de la estructura socioeconómica.

En términos prácticos, la pobreza representa un conjunto de carencias de ingresos, educación, salud e incluso de la participación en las decisiones públicas, sin las cuales una persona puede desarrollar sus capacidades o tener dominio sobre sus activos y recursos. Si bien puede darse en distintas magnitudes e intensidades, para efectos de esta investigación importa considerar su carácter crónico y cíclico que impide la movilidad social. Generalmente, se denomina al carácter crónico como pobreza extrema, es decir, pobreza

³³ Carlos Filgueira. "Actualidad de viejas temáticas: clase, estratificación y movilidad social en América Latina", *Estratificación y Movilidad Social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Editado por CEPAL, p. 87.

³⁴ Mario Marcel. *Op. Cit.*, p.11.

absoluta que se experimenta en un periodo extendido o durante toda la vida; mientras que a su sentido cíclico como la transmisión intergeneracional de la pobreza³⁵.

Especialmente, en condiciones paupérrimas dentro de los hogares, implica la transmisión de rezagos sociales en términos de capital humano, educación, ocupación e ingresos de los padres a los hijos, los cuales constriñen las oportunidades de desarrollo integral y movilidad, perpetuando dichas carencias entre generaciones³⁶.

Al respecto, cabe recordar que estas condiciones están en gran medida determinadas por los recursos (o también denominados <<titularidades>> por el economista indio Amartya Sen), sobre los cuales tiene acceso un individuo. Estos están determinados en gran medida por la forma en que la sociedad se estructura, su posición ocupacional, el tipo de economía, el sistema de seguridad y bienestar del Estado, instituciones públicas, leyes; y las mismas características del hogar. La poca o desigual dotación inicial de recursos dentro de un hogar de origen, como las dificultades de conversión de estos activos en el mercado, impiden alcanzar niveles de vida por encima el mínimo de bienestar³⁷.

Es decir, la reproducción de la pobreza está directamente correlacionada con la desigualdad de oportunidades y condiciones entre los diferentes estratos sociales. Sin importar los cambios que se den en la reducción de los índices de pobreza, una alta concentración de los ingresos en un número reducido de personas dentro de una sociedad, permea las oportunidades de movilidad social, de tal forma que aun cuando no existe una sola forma de medir la desigualdad, representa la inequidad de condiciones de una persona respecto de otra. La pobreza extrema, entonces, como la falta de acceso a bienes y servicios y la concentración de los ingresos, son expresiones de desigualdad.

³⁵El concepto de pobreza, desde cualquier enfoque y concepción, conlleva una connotación de carencia y generalmente es asociada a una noción de mínimos de bienestar. Desde el enfoque de necesidades, refiere a la condición sobre la cual no existe la satisfacción de necesidades elementales, tal cual la alimentación. Por su parte, la pobreza en términos de capacidades, representa una carencia de la realización de capacidades de la persona.

³⁶Iliana Yaschine, Reflexiones en torno a un análisis de movilidad social intergeneracional. El caso de los beneficiarios del Programa Oportunidades, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, p. 3.

³⁷Iliana Yaschine. *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, México, Editado por el Colegio México y UNAM, colección Grandes Problemas, 2015, p. 6.

Tradicionalmente, los estudios de movilidad social se han enfocado en tratar de comprender la transmisión de la desigualdad entre los estratos socioeconómicos, a condición del acceso inequitativo de oportunidades y desventajas socioeconómicas. Especialmente, el marco de la estructura de oportunidades, permite mostrar el grado de distribución desigual de activos entre todos los miembros de una sociedad; y asimismo, el grado en el que se transmiten los recursos de una generación a otra, además de la asociación entre los recursos del individuo y su destino social³⁸.

Asimismo, es importante acotar que no toda la desigualdad se origina por diferencias de oportunidades, sino que puede ser resultado de diferencias en las habilidades, las capacidades, el esfuerzo, las decisiones de ahorro, o incluso la suerte. Lamentablemente, en el caso de países latinoamericanos como México, el conjunto de estas desigualdades limitan y recrudecen el malestar social de la mayoría de la población.

En general, es evidente la concentración de oportunidades que impiden los procesos de movilidad y perpetúan la situación de pobreza y desigualdad dentro de la estructura social. De hecho, su estudio enriquece el debate público y político hacia sociedades más justa, donde el acceso a bienes y servicios a la educación, salud y a un trabajo digno, estén al alcance de todos y no reservados a un grupo social determinado. Estos hechos, generan una dinámica perniciosa que no sólo obstaculiza el crecimiento económico, sino también puede ser fuente de conflictos e inestabilidad política³⁹.

En ese sentido, en el entendido que la movilidad social es el resultado del acceso que una persona tiene a las oportunidades que le permiten lograr un bienestar social y económico sin que su origen social determine su alcance, se hace prioritario considerar cuáles son esas oportunidades necesarias para proveer dichas posibilidades.

³⁸Es importante señalar que además de la desigualdad de oportunidades, está la desigualdad de condiciones. Mientras que la primera refiere al grado de dispersión en la distribución de bienes como educación, ingreso o riqueza en un momento determinado; la segunda alude al grado en que todas las personas, independientemente de sus características adscritas como el origen social, sexo o pertenencia étnica, tienen acceso a esos bienes. Hay desigualdad de oportunidades cuando el acceso al bienestar económico depende de factores fuera de control del individuo, es decir, cuando los accidentes de la cuna determinan las oportunidades de bienestar individual.

³⁹Eduardo Lora *et al.* *Realidad Social. Pobreza, desigualdad y movilidad social*, [en línea], 2013, Dirección URL: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7397/La-Realidad-Social-Una-introduccion-a-los-Problemas-y-Políticas-del-Desarrollo-Social-en-América-Latina-Modulo-I-Pobreza-Desigualdad-y-Movilidad-Social.pdf?sequence=1> [consulta 17 de marzo de 2016], p. 5.

Principalmente, la construcción de un sistema de instituciones justas y equitativas, permite una distribución correcta de una serie de recursos y oportunidades para el desarrollo de sus capacidades, de tal forma que en función de su talento y mérito, logre tener una vida que valere y no que este determinada por factores adscritos como el sexo, la raza, condición étnica o el origen socioeconómico⁴⁰.

El siguiente apartado complementa la teorización y conceptualización de la movilidad social, a partir del entendimiento de esta desde el enfoque de <<justicia social>> desarrollado principalmente por John Rawls⁴¹, Amartya Sen⁴² y John Roemer⁴³, para así comprender las oportunidades, medios y condicionantes que permiten o no la movilidad de las personas.

Si bien John Rawls es reconocido como uno de los exponentes más importantes de la teoría de justicia social, para efectos de esta investigación se retoman únicamente los estudios de Amartya Sen⁴⁴. Las aportaciones del economista indio a efectos del estudio de movilidad

⁴⁰ Iliana Yaschine. Movilidad social, pobreza crónica y trabajo: reflexiones en torno al análisis de la reproducción de desventajas en hogares en pobreza, [en línea], pp. 33, México, Dirección URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/003.pdf>, [consulta 05 de marzo de 2016], p. 4.

⁴¹ Filósofo estadounidense que rechazó el enfoque utilitarista dentro de la filosofía política. Siendo uno de los exponentes más destacados del liberalismo igualitario, es autor de las obras Teoría de la justicia (1971) Igualdad, libertad y derecho (1994), El liberalismo político (1996), Debate sobre el liberalismo político (1998), entre otros títulos.

Véase: S/a. John Rawls [en línea] Dirección URL: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/r/rawls.htm>, [consulta 23 de marzo de 2016].

⁴² Economista y filósofo indio especializado en el estudio de la pobreza y de las hambrunas, y quien además fue proclamado ganador del Premio Nobel de Economía en 1998.

Véase: S/a. Amartya Sen, [en línea] Dirección URL: http://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/sen_amartya.htm, [consulta 23 de marzo de 2016].

⁴³ Roemer plantea el concepto de <<igualdad de oportunidades>> a partir de la idea de que nuestros logros no deberían depender de aquellos factores sobre los cuales no tenemos ningún control (sexo, raza, lugar de nacimiento y orígenes familiares). Por tanto, la desigualdad de oportunidades únicamente se da en la medida en la que como nos va en la vida, dependa de las circunstancias en las que hemos nacido. El argumento de Roemer ha sido retomado como una preocupación central en el diseño e implementación de políticas para el desarrollo y crecimiento. De hecho, se intentó considerar dentro del diseño de políticas de los ochenta pero injustificadamente se dejó de lado por la crisis generalizada que llamó a acciones urgentes en el alivio a la pobreza. Con planes anti-pobreza, la primera década de este siglo retoma la importancia de considerar la desigualdad como uno de los temas centrales.

Véase: Isidro Soloaga. "Movilidad ¿De qué?", Movilidad social en México: Constantes de las desigualdades, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012, p. 8.

⁴⁴ Entre los críticos de la teoría de Rawls, se identifican dos tendencias: aquellos opuestos al liberalismo igualitario de Rawls, y otros preocupados por perfeccionar la teoría de la justicia. Para los primeros, tal cual el trabajo de Robert Nozick resulta insuficientemente liberal. Por su parte, Ronald Dworkin, Gerald Cohen y

social, resultan de gran importancia al considerar los medios que sirven de instrumento y las oportunidades que cada persona tiene de desarrollarse en función de su talento y mérito, y no de características adscritas al mismo. Por otra parte, el enfoque sirve de antesala para el estudio del impacto de la política pública sobre las oportunidades de movilidad.

1.1.2. Estudio de la movilidad social desde el enfoque de justicia social.

De acuerdo con John Rawls, una sociedad justa es aquella en donde existe una repartición equitativa de bienes primarios entre todos sus miembros; con la posibilidad de un cierto margen de desigualdad en tanto produzca beneficios compensatorios para todos, en particular para los menos aventajados⁴⁵. Por <<bienes primarios>>, refiere hacia aquellos medios para alcanzar una variedad de fines; es decir, derechos, libertades y oportunidades, el ingreso y la riqueza, y las bases sociales de convivencia⁴⁶.

En su ensayo *Justicia como equidad* de 1958 y su libro *Teoría de la justicia*, publicado en 1971, Rawls plantea un modelo o sistema de "justicia como equidad", caracterizado por una serie de principios imparciales de justicia, elegidos por personas libres, racionales y desinteresadas, situadas en una posición de igualdad. Rawls recurre a la "posición original"

Amartya Sen, dieron esfuerzos por perfeccionar su teoría. Específicamente, Robert Nozick, liberal conservador, hace especial crítica en la consideración de Rawls de la necesidad de un Estado muy activista, cuyas instituciones fundamentales debían contribuir en la primordial tarea de igualar a las personas en sus circunstancias básicas. En su obra *Anarquía, Estado y Utopía*, señala que es necesario un Estado mínimo dedicado exclusivamente a proteger a las personas contra el robo, fraude, y el uso ilegítimo de la fuerza, y a respaldar el cumplimiento de los contratos celebrados entre tales individuos. Es decir, un Estado mínimo que no recurra a las violaciones de derechos y libertades, sino que únicamente les asegure las condiciones necesarias para poder llevar a cabo una vida significativa. Asimismo, considera que si dentro de las instituciones se hace exigible el cumplimiento de una serie de derechos, ponemos en serio riesgo la posibilidad de que cada uno moldee su vida según su criterio.

Véase: Roberto Gagarella. Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política, España, Editorial Paidós, Barcelona, 1999, p.15.

⁴⁵ Isidro Soloaga. "Movilidad ¿De qué?", *Movilidad social en México: Constantes de las desigualdades*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012, p. 8.

⁴⁶ Los <<bienes primarios>>, son aquellos bienes básicos indispensables para satisfacer cualquier plan de vida. Los bienes primarios en los que piensa Rawls son de dos tipos: a) los bienes primarios de tipo social, que son directamente distribuidos por las instituciones sociales (tal cual la riqueza, las oportunidades y los derechos); y b) los bienes primarios de tipo natural, que no son distribuidos directamente por las instituciones sociales (talentos, salud, inteligencia, etc.).

Véase: Amartya Sen. "Rawls y más allá", *La idea de la Justicia*, México, Ed. Taurus, 2015, 2º edición, p. 89.

de los individuos, desde la cual se eligen los principios de justicia, al considerar que estos se encuentran situados detrás de un "velo de ignorancia" que les impide conocer cuál es su lugar de clase o estatus social, la fortuna, desgracia que han tenido en la distribución de capacidades naturales, su inteligencia, fuerza, raza, la generación a la que pertenecen etc., para así decidir parcialmente sobre aquellos principios que habrán de constituir una concepción política de justicia⁴⁷.

En palabras de Rawls:

La posición original es el adecuado *statu quo* inicial que asegura que los acuerdos fundamentales alcanzados hasta entonces son equitativos. Este hecho admite el nombre de <<justicia como equidad>>. Resulta claro, entonces, que lo que quiero decir es que una concepción de la justicia es más razonable que otra, o más justificable con respecto a ella, si personas racionales en posición original escogerían esos principios en lugar de otros para el papel de la justicia. Las concepciones de la justicia deben ser clasificadas por su aceptabilidad para las personas situadas en tales circunstancias⁴⁸.

En otras palabras, es a partir de su posición original y de un velo de ignorancia, que los individuos habrán de escoger los principios que constituirán la <<concepción política>> apropiada de la justicia, así como de aquellas las instituciones justas requeridas para la estructura básica de una sociedad. Así, en el cumplimiento de dichas características, considera dos principios fundamentales para la constitución de una sociedad justa⁴⁹:

1. Cada persona tiene un derecho igual a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos.
2. Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades; y en segundo lugar, las desigualdades deben ser parte del mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad.

Estos principios priorizan a la libertad, en tanto en el primero queda enmarcada la máxima libertad de cada persona, aunque condicionada a la igual libertad para todos. Sin embargo, la igual libertad de las personas tiene preponderancia sobre las exigencias del segundo

⁴⁷ Roberto Gagarella. *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, España, Editorial Paidós, 1999, pp. 36-37.

⁴⁸ Amartya Sen. "Rawls y más allá", *La idea de la Justicia*, México, Ed. Taurus, 2015, 2º edición, p. 84.

⁴⁹ *Ibid*, p. 85.

principio, las cuales refieren a la igualdad de ciertas oportunidades generales y a la equidad en la distribución de los recursos de carácter general. En otras palabras: *especifica que las libertades que todos disfrutan no pueden ser violadas con el pretexto del fomento de la riqueza o del ingreso, o de una mejor distribución de los recursos económicos entre los ciudadanos*⁵⁰.

Por tanto, la primera parte del segundo principio se relaciona con el requisito institucional de garantizar que las oportunidades públicas estén abiertas a todos, sin discriminación por motivos de raza, etnia, casta o religión. En su defecto, la segunda parte del segundo principio, llamada <<principio de diferencia>> refiere tanto a la equidad en la distribución cuanto a la eficiencia general y se interesa en mejorar la suerte de los más desaventajados de la sociedad⁵¹.

No obstante, para que ello suceda, estos principios deben cimentarse sobre la base de aquellas instituciones justas; de modo que la teoría de Rawls se enfoca exclusivamente en las instituciones, que en el mismo ejercicio de la justicia. En ese sentido, existe consenso en que sus aportaciones representan un ideal hipotético antes que una posible realidad. En palabras de Samuel Freeman y Erin Nelly⁵²:

Rawls utiliza la idea de un hipotético contrato social para abogar por principios de justicia. Estos principios se aplican en primera instancia para decidir sobre la justicia de las instituciones que constituyen la estructura básica de la sociedad. Los individuos y sus actos son justos en la medida en que se ajustan a las exigencias de las instituciones. La forma en que estas instituciones se especifican y se integran en un sistema social afecta profundamente los caracteres, deseos y planes de las personas; así como sus prospectos para el futuro y la clase de personas que aspiran a ser. Debido a los profundos efectos de estas instituciones en la clase de personas que somos, Rawls dice que la estructura básica de la sociedad es el <<tema primario de la justicia>>.

Es decir, los principios que plantea Rawls evalúan las oportunidades que la gente tiene a través de los bienes primarios que posee, sin tomar en cuenta las grandes variaciones que puede haber en el uso de estos, dependiendo de las condiciones de vida y comportamientos de cada persona. En ese sentido, Sen ejemplifica el caso de una persona discapacitada que

⁵⁰ Amartya Sen. "Rawls y más allá", *La idea de la Justicia*, México, Ed. Taurus, 2015, 2° edición, p. 88.

⁵¹ *Idem*.

⁵² *Ibid*, p. 96.

puede hacer menos con el mismo nivel de ingresos y otros bienes primarios, que un ser humano plenamente capacitado. Así, existen argumentos en favor de trasladar el énfasis de los bienes primarios hacia la evaluación efectiva de las libertades y las capacidades⁵³.

De acuerdo con Roberto Gargarella, los estudios de Amartya Sen si bien no contradicen del todo las aportaciones de Rawls, si cuestionan el segundo punto de los bienes primarios. Sen señala que la métrica igualitaria de bienes primarios resulta altamente imperfecta, al concentrarse en ciertos bienes "objetivos" y descuidar el modo diferente en que los mismos bienes pueden impactar sobre distintos individuos que viven en contextos también muy diferentes. Por tanto, una propuesta igualitaria aceptable no debería concentrarse en la igualdad de bienes primarios, sino en la tenencia posterior de tales recursos, pero "anterior" a la obtención de su utilidad. Es decir, la igualdad debería darse en la capacidad de cada persona para convertir o transformar esos recursos en libertades⁵⁴.

Al respecto, Sen afirma que: *dada la conversión de los bienes primarios y recursos en libertades de elección, la igualdad en la posesión de bienes primarios o de recursos puede variar de persona en persona; o asimismo ir de la mano de serias desigualdades en las libertades reales disfrutadas por diferentes personas*⁵⁵.

Es decir, reenfoca el significado teórico de los principios rawlsianos en tanto la importancia no estriba en el conjunto de bienes disponibles para las personas, sino en lo que estos bienes hacen o permiten hacer a las personas. Derivado de ello, surge el concepto de <<capacidad>>, como la habilidad y práctica de las personas de alcanzar estados del ser o hacer⁵⁶. Así, la justicia guardará estrecha relación con la forma en que las personas viven

⁵³Lo anterior cuestiona la manera en que habrían de funcionar las instituciones escogidas en un contexto en el cual el comportamiento real de cada quien puede o no estar del todo conforme con la concepción política de la justicia. Es decir, no hay una transición inmediata a partir de la aceptación de algunos principios de justicia, ni un cambio total de comportamiento real de cada uno en conformidad con la concepción política de justicia.

Véase: Amartya Sen. "Rawls y más allá", *La idea de la Justicia*, México, Ed. Taurus, 2015, 2º edición, p. 95

⁵⁴ Roberto Gargarella. *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, España, Editorial Paidós, 1999, p. 35.

⁵⁵ Amartya Sen. *Inequality Reexamined*, Estados Unidos, Editado por Harvard University Press, 1992, p. 76.

⁵⁶ El enfoque de las capacidades surge en el contexto del desarrollo humano. Defiende que el desarrollo no termina en el aumento de la producción económica nacional, y que por eso su estimación mediante la renta disponible es insuficiente. El desarrollo tiene que ver, más bien, con las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser (los llamados *funcionamientos*), y así con las *capacidades* de que disponen, entendidas

sus vidas, a partir del acceso sobre aquellos bienes que permitan el desarrollo de sus capacidades, y no simplemente con la naturaleza de las instituciones. Empero, las instituciones no dejan de jugar un papel significativo e instrumental, al asistir directamente en las vidas que las personas son capaces de llevar; siendo así facilitadores de nuestra capacidad para examinar los valores y prioridades que sean ponderados⁵⁷.

En general, el enfoque de capacidades propone *un cambio de énfasis que pase de la concentración en los medios de vida, a la concentración en las oportunidades reales de vivir como medios con valor instrumental para el desarrollo de nuestras capacidades*⁵⁸. A efectos del estudio de movilidad social, el enfoque de capacidades resulta de gran importancia para considerar tanto los medios que sirvan de instrumento, como para reflexionar sobre las verdaderas oportunidades que cada persona tiene, de desarrollarse en función de su talento y mérito, y no de características adscritas al mismo, tal cual su posición de origen. En ese sentido, Sen considera que “ser libre es ser capaz, y para eso hace falta estar habilitado”. Es decir:

Ser capaz, es ser capaz de funcionar. Los funcionamientos (functionings) son las cosas que el sujeto hace o la situación en que se encuentra gracias a sus habilitaciones y al uso que pueda hacer de ellas, por ejemplo viajar, estar sano, o tener una vivienda. Los funcionamientos ofrecen un panorama de cómo es la vida del sujeto, lo cual es necesario, si no para la valoración de su libertad, sí para juzgar su bienestar⁵⁹.

como las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida. Es éste el sentido en que una sociedad desarrollada es una sociedad más libre, y en el que el desarrollo es el camino hacia una libertad mayor.

Véase: Rafael Cejudo Córdoba. *Capacidades y libertad. una aproximación a la teoría de Amartya Sen*, “Revista Internacional de Sociología”, vol. LXV, no. 47°, mayo-agosto 9-22,2007, p. 10.

⁵⁷ Amartya Sen. *La idea de la Justicia*, México, Ed. Taurus, 2015, 2° edición, pp. 16-17.

⁵⁸ No obstante, los recursos sí tienen un valor instrumental al ser requisitos indispensables para tener capacidad. La teoría seniana los tiene en cuenta en la forma de habilitaciones (entitlements), que son los recursos bajo el poder del sujeto.

Véase: Rafael, Cejudo Córdoba. “Capacidades Y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen”, *Revista Internacional De Sociología*, vol. 65, núm. 47, España, Universidad de Córdoba, mayo-agosto, 2007, p. 13.

⁵⁹ Sen considera entre las principales capacidades de una persona el: estar sana; ver; evitar el hambre; ayunar; tener una vivienda; tener seguridad física; evitar ser agredida físicamente; trasladarse sin peligro; tener ropa; evitar la vergüenza por la ropa que lleva; estar junto a sus seres queridos; vivir sin estar estigmatizada; llevar una vida normal; actuar con sensatez; estar equilibrada; sentirse feliz; estar satisfecha.

Véase: Rafael, Cejudo Córdoba Rafael. “Capacidades y libertad. una aproximación a la teoría de Amartya Sen”, *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXV, no. 47°, mayo-agosto 9-22,2007, p.13.

1.2. El arquetipo de la política social.

Como fue presentado en el subapartado anterior, el enfoque que sustenta el diseño y la misma implementación de las políticas sociales, debe cumplir un papel fundamental como instrumento en la ampliación del conjunto de elecciones de vida posibles de las personas, al no sólo igualar las capacidades de todos los miembros de la sociedad, sino expandir su ventana de oportunidades de tal forma que sea el individuo, quien en función del desarrollo de sus capacidades, pueda ser capaz de funcionar y vivir la vida que valore.

Es decir, las políticas sociales inciden en los procesos de movilidad social al aumentar los recursos a los que tienen acceso un individuo o incrementar el retorno que puede obtener por ellos en el mercado. Puede influir por medio de su reglamentación fiscal y laboral, sus programas de desarrollo y bienestar social tal cual sus políticas de familia, seguridad social, protección social, educación; como aquellas políticas económicas⁶⁰.

A manera de paráfrasis, la política social es aquel conjunto de decisiones y acciones que un régimen de gobierno lleva a cabo respecto de aquellas situaciones y/o problemáticas consideradas de carácter social y atención pública⁶¹. De acuerdo con Magninon, existe una diversidad de definiciones y enfoques que pueden agruparse en dos tipos: 1) Aquellas que limitan la concepción de política social a un conjunto de medidas materializadas en programas cuyo fin es contribuir en el mejoramiento de una problemática determinada a consecuencia de los embates de la política económica. Esta, es de carácter asistencial y tiene una función residual. Por su parte, el segundo grupo corresponde a aquella concepción de la política social como un conjunto de acciones encaminadas a la reducción y eliminación

⁶⁰Ibid, p.14.

⁶¹ Como parte de la política pública, las políticas sociales cumplen con las siguientes características: 1. Son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas. 2. Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida. 3. Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares. 4. Todo lo anterior, además, tiene como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados. Así, al escoger una alternativa se están abandonando otras, al escoger un método de solución se están dejando de lado otros, por lo que estos procesos de “no-decisión” son también muy importantes.

Véase: David Arellano Gault y Felipe Blanco. Políticas Públicas y Democracia, México, Editado por el Instituto Federal Electoral, 2013, p. 28.

de las inequidades sociales, a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Esta definición engloba todas aquellas acciones que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población⁶².

Otra concepción es aquella de Repetto quien considera que las políticas sociales son aquellas intervenciones sectoriales en educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica; así como aquellas acciones focalizadas en la pobreza, empleo y protección a grupos vulnerables⁶³.

En ese sentido, de acuerdo con el economista Rolando Franco, cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social; siendo así que, tanto el enfoque como la operatividad de la política social están al margen de las características del modelo de desarrollo en turno. Específicamente, el modelo neoliberal⁶⁴, concebido como el vértice ideológico para el desarrollo económico, político y social del sistema internacional actual, ha dado origen a un modelo de política social, caracterizado por políticas compensatorias, minimalistas y focalizadas en la reducción de la pobreza y desigualdad⁶⁵. Con relación a lo descrito anteriormente, se retoma la publicación “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina” del economista Rolando Franco, en la cual se abordan las distintas dimensiones que comprenden tanto al modelo tradicional de política social como al modelo emergente, o también denominado modelo neoliberal de la política social. Específicamente, se consideran las siguientes dimensiones: institucionalidad, lógica de toma

⁶² Thais Maingon: Política social en Venezuela 1999-2003, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Epoca, enero-abril 2004, pp. 48-49.

⁶³ Fabián Repetto. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales. Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina, INDES, p. 40.

⁶⁴ Emir Sader y Pablo Gentilli. *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Argentina, Universidad de Buenos Aires, 1997, [en línea] Dirección URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609030645/latrama.pdf> [consulta: 14 de abril de 2016], p. 16.

⁶⁵ Aun cuando las especificidades nacionales e incluso locales determinan el cómo se configura y desarrolla un país, lo cierto es que los procesos de globalización implicaron la expansión, homogeneización y consolidación del modelo económico y social neoliberal

Véase: Gonzalo Savarí. “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”, *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Argentina, Ed. Ciesas/Prometeo, 2006, p.19.

de decisiones, financiamiento, objetivo, criterio de prioridad y expansión, población beneficiaria, enfoque e indicador básico utilizado.

Cabe por último señalar que este subapartado, servirá de antesala teórica al breve recorrido histórico presentado en el capítulo 4, a fin de apuntalar el impacto que la política social tiene sobre los patrones de movilidad social.

1.2.1. Modelo tradicional de política social.

El denominado modelo tradicional de política social, se enmarca en el periodo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) caracterizado por un crecimiento económico hacia adentro. Específicamente de 1947 a 1982, se llevó a cabo una serie de políticas económicas basadas en la protección, fomento y regulación económica, con el objetivo de impulsar la industrialización y el crecimiento vía importaciones⁶⁶.

El objetivo del modelo económico, fue alcanzar un crecimiento del mercado interno a través de la sustitución de importaciones. Para ello, fue necesario desarrollar la demanda interna, realizar una reforma agraria e impulsar la industria nacional; además de una infraestructura que permitiera el avance hacia la industrialización. Con dicha estrategia, se pensaba que esta generaría un desarrollo económico integral, en tanto aumentara el empleo y mejorara el nivel de vida de los mexicanos, disminuyera el déficit de comercio exterior y por ende, la vulnerabilidad de la economía nacional⁶⁷.

⁶⁶Véase: Villareal, René, Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque estructuralista (1929- 1997), FCE, México, 1997. p.31.

⁶⁷De acuerdo con el economista René Villareal, destacan tres etapas dentro de este periodo: 1) De 1947 a 1958: Esta primera etapa se caracteriza por el proceso de industrialización por sustitución de bienes de consumo, a través de la intervención directa del Estado en la industrialización. Es decir, El Estado realizó grandes inversiones públicas en infraestructura con el objeto de desarrollar la industria manufacturera, e incentivo aquellas empresas estratégicas en el sector primario. En términos generales, durante esta etapa se implementó una política industrial de protección y fomento, con la cual se pretendía lograr disminuir la dependencia a las importaciones y los problemas de desequilibrio económico externos. 2) De 1959 a 1970: La segunda etapa es definida por un "crecimiento con estabilidad de precios y cambiaria", que permitió avanzar sostenidamente en el proceso de industrialización. Entre las principales medidas económicas llevadas a cabo, destaca una mayor reducción de las importaciones, protección a la industria manufacturera (con el fin de incrementar las exportaciones con valor industrial); así como el aumento del gasto público sobre los sectores medios, de tal forma que se alentara la demanda del mercado interno. Asimismo, se dinamizó la productividad de sectores claves de la economía, tal cual el sector eléctrico y de comunicación. Cabe señalar que las empresas públicas jugaron un papel clave para la generación de ingresos públicos. En general, se dio un gran dinamismo, modernización y diversificación de la industria manufacturera. 3) De 1970 a 1982: Los inicios de la

A continuación se presentan las siguientes características del modelo tradicional de política social:

1. Institucionalidad. Responsabilidad estatal de la gestión pública

El Estado, se concibe como el único gestor de la política social. Es decir, lleva a cabo la totalidad de las funciones, actuando como financiador, diseñador, implementador, supervisor y evaluador. Derivado de ello, tanto la planificación como gestión de la política social es de carácter centralizado⁶⁸.

2. Lógica decisional burocrática

Esta característica refiere a la lógica que sustenta la propia ejecución de los programas sociales. Es decir, el Estado, a través del gobierno en turno y de su aparato administrativo define la cantidad y calidad de los bienes y servicios otorgados mediante los programas, en función de razones administrativas, políticas y económicas. De acuerdo con Rolando Franco: *Se parte del principio que el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria*⁶⁹.

3. Financiamiento. Fuente de recurso estatal

Al ser un paradigma estatista, el financiamiento proviene de fuentes fiscales, por lo que la eficacia y cobertura de la política social y de los programas sociales que la componen, resultan limitados ante la situación fiscal y económica en turno⁷⁰.

tercera etapa se distinguen por la pérdida de dinamismo del modelo, cuyo primer síntoma fue la crisis cambiaria de 1976, seguida de la irrupción de la denominada "Primavera Petrolera", debido al gran endeudamiento externo y de la caída internacional de los precios del petróleo. El modelo, comenzó a mostrar una serie de limitaciones tras lo cual, el gobierno en turno, se dio a la tarea de implementar políticas ortodoxas que llevarían consigo la reestructuración del modelo de desarrollo.

⁶⁸ Rolando Franco. "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la Cepal*, núm. 58, Chile, CEPAL, abril, 1996, p. 8.

⁶⁹ *Ibid*, p. 13.

⁷⁰ *Ibid*, p. 14.

4. Asignación de recursos. Subsidio a la oferta

Como una característica del modelo tradicional, el financiamiento se fundamenta en función de las decisiones y los costos que representan para el proveedor (aparato estatal). De esta forma, el Estado decide y oferta los bienes o servicios con los cuales pretende solucionar un problema social⁷¹.

5. Objetivo. Universalismo de la oferta

Al respecto, la implementación de la política social parte de una oferta homogénea de bienes y servicios para todos los beneficiarios. Empero, la crítica a esta característica, es que el acceso a dicha oferta estatal no es homogénea, sino que por el contrario, se concentra en aquellos sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) y en los que es necesario incurrir para recibir los servicios. Asimismo, se considera que los criterios de oferta no son transparentes, pues en la mayoría de veces, fueron entregados a aquellos sectores claves para los procesos político-electorales⁷².

6. Criterios de prioridad. Expansión de arriba hacia abajo

La ejecución de la política social se da a través de la ampliación progresiva del sistema de protección social; es decir, se gestiona e incorpora progresivamente a los beneficiarios, de acuerdo con la disposición de recursos. En este tipo de cobertura, se expande de arriba hacia abajo, comenzado por aquellos sectores con menos necesidades y mayor capacidad de defensa ante las coyunturas socioeconómicas. Una vez atendidos, se ofertan los bienes y servicios hacia aquellos sectores con mayores problemas, con la finalidad de ejercer el recurso fiscal exclusivamente para ellos⁷³.

⁷¹ *Ibid*, p. 12.

⁷² *Ibid*, p. 15.

⁷³ *Ibid*, p. 14.

7. Beneficiarios. Clase media

Al contextualizarse en una etapa de desarrollo económico basado en el crecimiento del mercado interno, se atiende principalmente a la clase media, como el sector potencial para incrementar la demanda interna y fortalecer la industria nacional⁷⁴.

8. Enfoque de cobertura fundamentado en los medios

Dentro de este modelo, se destaca la importancia de la ampliación de la cobertura bajo un esquema vertical y derivado de una finalidad u objetivo político, sin contemplar el impacto en términos de bienestar y cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios. Asimismo, pone acento en la inversión en infraestructura social; es decir, escuelas, unidades de salud, entre otros, sin considerar la calidad del servicio o producto otorgado⁷⁵.

9. Indicador de evaluación

A fin de evaluar el impacto que generan los programas sociales y la política social en general, se utiliza al gasto público social como el indicador de medición. Se considera, que existe una relación inversa entre el monto de gasto y la magnitud de la problemática; es decir, mayor recurso disponible, menor proporción de personas que sufren la problemática. En términos generales, se considera a l gasto social es la suma de "todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social"⁷⁶.

1.2.2. Modelo neoliberal de política social.

Con la instauración del modelo de desarrollo neoliberal, a partir de 1982, los nuevos roles y facultades del Estado le confirieron un papel exclusivo de regulador en el proceso de liberalización del mercado nacional; de tal modo que sus responsabilidades sociales quedaron acotadas a la oferta de la asistencia social hacia los más pobres; es decir, a un

⁷⁴ *Ibid*, p. 16.

⁷⁵ *Idem*

⁷⁶ *Ibid*, p. 18.

“universalismo residual” dirigido hacia los más desfavorecidos y vulnerables a los choques económicos⁷⁷.

Las reformas neoliberales modificaron la concepción de justicia y desarrollo social. Es decir, si bien durante el modelo de desarrollo hacia adentro, el sistema de protección social se enfocó en alinear el progreso social al económico, a través de la absorción de mano de obra en sectores de mayor productividad, del aumento del gasto en infraestructura, educación y salud, así como de la implementación de instituciones de seguridad social, la nueva lógica de la política social abandonó el objetivo de igualdad de condición entre los ciudadanos, por uno que acepta las desigualdades de condición⁷⁸. En otras palabras, se dio paso a un esquema de protección social caracterizado por políticas compensatorias, minimalistas y focalizadas en la reducción de la pobreza y desigualdad. Asimismo, su gestión se caracteriza por la privatización y descentralización, elementos que reflejan la redefinición de competencias y recursos entre el Estado y otros actores privados y sociales⁷⁹.

A saber:

1. Institucionalidad. Responsabilidad y pluralidad de sectores en la gestión pública

Ante la aparición de nuevos actores en la escena pública-política, el Estado se convierte en un responsable parcial del financiamiento y ejecución de la política social. Asimismo, se tiende a privilegiar la desconcentración y descentralización de las decisiones y acciones entre los tres órdenes de gobierno, y entre los actores públicos, privados y sociales⁸⁰.

⁷⁷ Teresa Incháustegui y Alicia Martínez F. “Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores”, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Ed. Instituto José Ma. Luis Mora, p. 62.

⁷⁸ Carlos Soto Iguarán Los tiempos del Estado de bienestar en América Latina: ¿hacia la universalidad?, p. 34

⁷⁹ Francisco J. Sales Heredia. “Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social”, *Documentos selectos de estudios sociales 2009*, México, ED. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2009, p. 14.

⁸⁰ Rolando Franco. “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la Cepal*, núm. 58, Chile, CEPAL, abril, 1996, p. 8.

2. Lógica decisional por proyectos

El modelo neoliberal de política social, sustenta la participación de otros actores tanto en el financiamiento como en el diseño y ejecución. Específicamente, asigna el recurso público a aquellos proyectos sociales formulados por actores sociales y privados, de acuerdo a la capacidad que estos tengan para solucionar un determinado problema social. Dicha concepción, parte de la creencia que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado⁸¹.

3. Financiamiento. Fuente de recurso cofinanciado

El modelo neoliberal, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, se vuelve un corresponsable del gasto público. Es decir, se aboga por la responsabilidad financiera de los propios beneficiarios, al considerar su contribución económica y/o material en la gestión de la política y programas sociales. Asimismo, se opta por la cofinanciación de actores públicos y privados⁸².

4. Asignación de recurso. Subsidio a la demanda

En términos generales, el financiador (Estado y otros actores) transfieren el poder de compra, vía un apoyo económico, a los beneficiarios del programa social para que compren el bien que requieren para subsanar su carencia o problemática social⁸³.

5. Objetivo. Universalismo a la demanda

El modelo neoliberal parte de una oferta fundamentada en la satisfacción de las necesidades de las personas, según la cual, a fin de superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales. También se concibe como focalización de la política social o acción afirmativa⁸⁴.

⁸¹ *Ibid*, p. 13.

⁸² *Ibid*, p. 14.

⁸³ *Ibid*, p. 12.

⁸⁴ *Ibid*, p. 15.

6. Criterio de prioridad. Focalización

Respecto del criterio anterior, los recursos correspondientes a la implementación de los programas sociales, así como la operación de los mismos, se focaliza en los sectores socioeconómicos más vulnerables. En términos generales, focalizar es: *identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios*. Es decir, se diseñan los programas de una manera específica y diferenciada, con la finalidad de atender concretamente el problema y a los sectores que realmente lo padecen⁸⁵.

7. Beneficiarios. Grupos vulnerables en situación de pobreza.

A diferencia del paradigma tradicional, la gestión de la política social se dirige exclusivamente a la atención de las poblaciones en situación de pobreza y/o marginación, en tanto son concebidos como beneficiarios sin capacidad ni autonomía para salir de su situación precaria⁸⁶.

8. Enfoque de cobertura fundamentado en los fines

La cobertura de los programas sociales se fundamenta en lograr un cambio sobre las condiciones de vida de los beneficiarios, a partir del impacto o magnitud de beneficio que genere. A fin de conocer lo anterior, se realizan evaluaciones y análisis de costo-beneficio, a través de los cuales se mide la eficiencia y eficacia del programa⁸⁷.

9. Indicador de evaluación

En el modelo neoliberal de política social, se opta por el diseño e instrumentación de indicadores específicos para cada programa; mismos que evalúan el costo- impacto, a fin de analizar si el programa maximizó el impacto al menor costo posible⁸⁸.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ *Ibid*, p. 17.

⁸⁸ *Ibid*, p. 18.

Cuadro 1. Características del modelo tradicional y neoliberal de la política social

Características	Modelo tradicional de política social	Modelo neoliberal de política social
Institucionalidad	Monopolio estatal: <ul style="list-style-type: none"> • Financia • Diseña • Implementa • Controla 	Pluralidad de subsectores: <ul style="list-style-type: none"> • Público • Privado • Social • Familiar
Lógica decisional	Centralizada	Descentralizada
Financiamiento	Estatal	Cofinanciación
Asignación de recurso	Subsidio a la oferta	Subsidio a la demanda
Objetivo	Universalismo de la oferta	Universalismo de satisfacción
Criterio de prioridad	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo	Focalización
Beneficiarios	Clase media	Grupos vulnerables en situación de pobreza
Enfoque de cobertura	En los medios	En los fines
Indicador de evaluación	Gasto público social	Costo-beneficio

Información retomada de: Rolando Franco. "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la Cepal*, núm. 58, Chile, CEPAL, abril, 1996, p. 6.

Las características teórico-conceptuales presentadas en las páginas anteriores, servirán de antesala al capítulo tercero, para determinar si es posible incorporar un sistema justo dentro de un modelo de desarrollo neoliberal, caracterizado por la profundización de la pobreza y el crecimiento de las desigualdades. Difícilmente podría decirse que sí, cuando es la misma lógica del modelo neoliberal, que es incompatible con una sociedad igualitaria de bienes primarios y generación de capacidades. Empero, para fines de este trabajo, el valor agregado del abordaje conceptual de la movilidad social, la política social y del mismo enfoque de justicia social, presentan la necesidad por construir los medios desde la política pública, para brindar una igualdad de oportunidades; sobre todo porque en las sociedades contemporáneas y en especial la mexicana, más que igualdad de oportunidades, son visibles las desigualdades tanto de estas, como de condiciones.

Al respecto, cabe por último acortar que más que hablar de <<igualdad>> es necesario transitar nuestro interés por promover la equidad de <<oportunidades>>, en función de que todas las personas -aun considerando ciertas características adscritas a ellas-, tengan las mismas oportunidades para orientar su vida en la forma que ellas mismas decidan y estar a salvo de privaciones graves. Por tanto, el considerar a la justicia social como a la equidad, permitirá una mayor protección y garantía de los derechos humanos, especialmente de los derechos económicos y sociales que garanticen las habilitaciones para el desarrollo de capacidades y por tanto de las oportunidades de movilidad social.

2. Breve repaso del estudio de movilidad social en América Latina. El caso de México.

Antes de proseguir con el objetivo principal de la presente investigación, el capítulo anterior dio muestra de la riqueza teórica y conceptual del estudio de la movilidad social; que si bien ha sido un tema dominado por enfoques sociológicos y económicos; y cuyo mayor análisis se concentra en sociedades europeas, es posible detallar las etapas que comprenden el desarrollo de su estudio en la región de América Latina, y específicamente en México.

Dicho recorrido histórico servirá como un antecedente para el reconocimiento de aquellos factores de carácter micro y macro social que influyen y condicionan los patrones de movilidad social. En particular, permitirá nutrir la discusión académica que se plasma en la presente propuesta de investigación, específicamente respecto de los requerimientos imprescindibles para el diseño de políticas y programas que impacten positivamente contra la transmisión intergeneracional de desigualdades y falta de oportunidades.

De acuerdo con el economista Rolando Cordera, es posible identificar lo largo de las últimas décadas, tres etapas en los estudios sobre estratificación y movilidad social en América Latina: 1) de 1941 a 1982; 2) de 1982 a 2000; y, 3) después del 2000⁸⁹:

2.1. Periodo de 1941 a 1982.

En el marco del desarrollo de la Sociología científica y posteriormente de la Sociología crítica en la región, hubo una preocupación generalizada por analizar los cambios que las sociedades latinoamericanas experimentaron en su transición de un capitalismo agrario, hacia un capitalismo industrial durante el periodo de posguerra⁹⁰.

Empero, antes de proseguir es necesario señalar que entre 1940 a 1982, y con mayor énfasis en la década de los sesenta y setenta, el periodo de posguerra fue considerado como una época de oro del capitalismo mundial. Específicamente, en la región latinoamericana se

⁸⁹ Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria. "Estratificación y movilidad social en América Latina. Una agenda de trabajo", *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto siglo*, Editado por CEPAL, p. 26.

⁹⁰ *Idem*.

desarrolló bajo el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) o de “desarrollo hacia adentro”, caracterizado por el progreso incipiente en el sector de servicios y del extraordinario crecimiento de los aparatos administrativos del Estado, tanto de su burocracia como de las empresas productivas públicas. Asimismo, se dio una gran expansión de los sistemas de educación, salud y de la seguridad social. De esta forma, los cambios en los patrones demográficos permitieron una mayor movilidad ascendente, en la medida en que las clases medias y altas comenzaron a reducir sus tasas de fecundidad antes que los sectores bajos urbanos y rurales, lo cual permitió que los padres de origen social bajo accedieran a posiciones ocupacionales más altas⁹¹.

En ese contexto, dentro de la corriente de Sociología científica se consideró a la teoría desarrollista⁹² como la base analítica a partir de la cual fue posible entender el proceso de reestructuración de una sociedad latinoamericana tradicional a una moderna, una vez cumplida la ruta seguida por los países industrializados. Por su parte, las investigaciones de la sociología crítica partieron de la teoría de la dependencia⁹³ para explicar la expansión del sistema capitalista a partir de la relación <<desarrollo del centro-subdesarrollo de la periferia>> dentro de la estructura internacional de producción y distribución del mercado⁹⁴.

Por lo anterior, el interés tanto en los cambios sociales experimentados como en la reestructuración del modelo de desarrollo, tuvo explicación a partir de la consideración de la sustitución de agentes o clases sociales que pudieran liderar y llevar a cabo tales

⁹¹ Carlos Filgueira. “Actualidad de viejas temáticas: clase, estratificación y movilidad social en América Latina”, *Estratificación y Movilidad Social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Editado por CEPAL, p. 78.

⁹² La tesis central de la teoría del desarrollo, es que el desarrollo económico se origina a partir de continuum, entre la etapa inicial de subdesarrollo y la etapa final de desarrollo económico pleno. En ese sentido, el desarrollo económico implica la modernización de las condiciones económicas, productivas, sociales, institucionales e ideológicas de tal manera que se transitara de una sociedad tradicional a una moderna.

⁹³La Teoría de la Dependencia surge en la década de los sesenta y setenta en la región de América Latina. Los principales postulados son: el subdesarrollo está directamente ligado a la expansión de los países industrializados; desarrollo y subdesarrollo son dos aspectos diferentes del mismo proceso; el subdesarrollo no es ni una etapa en un proceso gradual hacia el desarrollo ni una precondition, sino una condición en sí misma; la dependencia no se limita a relaciones entre países, sino que también crea estructuras internas en las sociedades.

⁹⁴ Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria. “Estratificación y movilidad social en América Latina. Una agenda de trabajo”, *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto siglo*, Editado por CEPAL, p. 26.

transformaciones. Los sociólogos de la tradición científica, estipularon que con los procesos de modernización, se daría un incremento de la clase media, de tal modo que se convertiría en el elemento estratégico para promover una mayor distribución de oportunidades de movilidad, tanto ascendente como descendente dentro de la estructura socioeconómica. En contraste, la tradición crítica apuntaba en que los cambios no sólo dependían del progreso científico y tecnológico, sino de aquellos políticos que debían de ser liderados por la clase obrera de corte marxista⁹⁵.

Sin embargo, la conclusión de este primer periodo se dio con la publicación en 1981 de Carlos Filgueira y Carlo Geneletti *Estratificación y Movilidad Ocupacional en América Latina*, en la cual queda sustentado que “la estratificación social alude a la manera en que los individuos tienen acceso a los bienes sociales disponibles, por lo que la movilidad social debía entenderse a partir de “los cambios en los patrones de distribución”⁹⁶.

Su estudio resumió las investigaciones antes realizadas, al confirmar que los cambios en los patrones de movilidad - principalmente durante los años sesenta y comienzos de los ochenta-se dieron a consecuencia de la modernización de las estructuras económicas, la reducción de las actividades primarias, y del crecimiento del sector secundario; que a su vez permitió el incremento de los estratos medios y altos (aunque con capacidad limitada para la absorción de la fuerza de trabajo del sector primario) y de los procesos de movilidad geográfica. En general, existió un patrón de movilidad que mostró dinamismo y fluidez en la región, que en palabras de Carlos Filgueira, los primeros estudios sobre movilidad registraron efectos positivos del desarrollo económico y productividad sobre la movilidad social, a saber:

Las tendencias seculares en la reducción del sector rural por los efectos de la migración hacia la urbe, la caída de la ocupación en el sector primario, el proceso de industrialización que se dio en la mayor parte de los países de la región, el creciente grado de salarización de la población económicamente activa (PEA) y la expansión del sistema educativo, fueron los procesos que incentivaron la movilidad social ascendente registrados por los estudios de la época⁹⁷.

⁹⁵ *Ibid*, p. 27.

⁹⁶ Véase: Carlos Filgueira y Carlo Geneletti. *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Chile, Editado por CEPAL, 1981, p. 29.

⁹⁷ Asimismo, de acuerdo con el sociólogo: *El desarrollo inicial de estos estudios en la región estuvo ligado a vertientes intelectuales predominantes en la época. Cabe destacar la influencia de Gino Germani desde la Universidad de Buenos Aires, así como de Aldo Solari desde el Instituto de Ciencias Sociales de Montevideo, Hutchinson adscrito al Centro de Pesquisas em Ciências Sociais de Río de Janeiro, Costa Pinto, y Hamuy en el*

En particular, los estudios de movilidad social en México durante esa época, se enfocaron en la desigualdad existente en los logros de los individuos según su clase de origen, en la influencia existente del origen migratorio hacia concentraciones urbanas; así como en aquellos elementos que permitían distinguir la movilidad estructural de la movilidad circular. Ejemplo de ello, son los estudios sobre los patrones de movilidad en Monterrey y en el Distrito Federal⁹⁸.

2.2. Periodo de 1982 a 2000.

Con la denominada “crisis de la deuda” que aconteció en las principales economías latinoamericanas durante la década de los ochenta, y que trajeron consigo las cesaciones de pagos, el alza de las tasas de interés, inflación, desequilibrios en las cuentas públicas; además de la caída de la tasa de crecimiento, el aumento del desempleo y la posterior introducción de un decálogo de reformas estructurales; no sólo se disminuyó la producción de conocimiento en las Ciencias sociales en torno a la desigualdad, estratificación y movilidad social, sino que la pobreza se convirtió en el eje central del mismo, con la finalidad de que su análisis nutriera el diseño de aquellas políticas sociales tendientes a reducirla⁹⁹.

*Instituto de Sociología de la Universidad de Chile. Asimismo, tuvieron gran importancia los trabajos fundacionales de Glass sobre Inglaterra o los análisis del paradigma estructural- funcionalista, como Lipset, Bendix, Duncan, Kahl y Blau que dieron continuidad a tres trabajos fundacionales sobre el tema: el influyente y controvertido trabajo de Davies y Moore, *Some Principles of Stratification* (1945), el de Natalie Rogoff, *Recent Trends in Occupational Mobility* (1953), que sentó las bases de los estudios de movilidad ocupacional y la síntesis contenida en el libro de Barber, *Social Stratification* (1957). Además, contribuyó al perfeccionamiento de este paradigma la tradición intelectual europea, en especial el pensamiento marxista y weberiano. En la mayoría de los casos, el aporte fue crítico o abiertamente beligerante y, en otros, se fundió en forma más o menos armónica a sus principios orientadores. Se distingue la comunidad de investigadores europeos y, en particular, ingleses y franceses, destacándose Thompson, Lockwood, Goldthorpe, Touraine, los sociólogos “del conflicto”, como Dahrendorf o Rex; las elaboraciones marxistas más ortodoxas de Althusser y Poulantzas, sin desconocer el impacto que representó la obra de Marshall y su artículo clásico “Citizenship and social class” (1963). En América, en esta segunda vertiente destacan Tumin, Gerth y Mills.*

Véase: Carlos Filgueira. “Actualidad de viejas temáticas: clase, estratificación y movilidad social en América Latina”, *Estratificación y Movilidad Social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Editado por CEPAL, pp. 74-78.

⁹⁸ Agustín Escobar Latapí. *Nuevos modelos económicos ¿Nuevos sistemas de movilidad social?*, Chile, Editado por la CEPAL, 2001, p. 7.

⁹⁹ Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria. “Estratificación y movilidad social en América Latina. Una agenda de trabajo”, *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto siglo*, Editado por CEPAL, p. 29.

De ese modo, las Ciencias Sociales se centraron en investigar los impactos de las crisis y los ajustes sobre el empleo, la pobreza, la desigualdad del ingreso y las organizaciones económicas y sociales; al tiempo que el mismo contexto dificultaba la realización de encuestas sobre movilidad social, pues su diseño se hacía muy caro¹⁰⁰.

Aun así, fue posible realizar escasos estudios de movilidad social en los que se mostraba la problemática del cambio estructural, en tanto no todas las personas y/grupos sociales lograron posicionarse dentro del mercado del trabajo. Así, la literatura evidenció el crecimiento de los cinturones periféricos de pobreza urbana, la limitada integración social, el insuficiente dinamismo del mercado laboral para absorber a la población, principalmente inmigrante, y los problemas de empleo precario, informalidad y subempleo. Presta señalar que estos estudios se abordaron en su mayoría, desde el enfoque de marginalidad¹⁰¹.

Para el caso de México, al margen de las transformaciones sociales y económicas asociadas con el advenimiento del neoliberalismo, tal cual la profundización de la desigualdad y el incremento de la pobreza, fue posible concluir que las oportunidades de la movilidad social ascendente fueron constreñidas ante una sociedad mexicana cada vez más rígida. No obstante, dicho contexto también promovió la actualización y enriquecimiento de estudios en la materia, con la finalidad de contribuir en el entendimiento de la reproducción intergeneracional de la pobreza y desigualdad, como de aquellos mecanismos que impiden la movilidad¹⁰².

¹⁰⁰Agustín Escobar Latapí. Nuevos modelos económicos ¿Nuevos sistemas de movilidad social?, Chile, Editado por la CEPAL, 2001, p.7.

¹⁰¹ En contraste a la escasa investigación en la región latinoamericana, se dieron importantes y sostenidos avances en la medición de la movilidad social en Europa y Estados Unidos, con los cuales se realizaron un sinnúmero de publicaciones, técnicas y metodologías similares que permitían la acumulación de conocimiento y existencia de una variedad de paradigmas en torno a la movilidad social, la estructura social, sus tendencias de cambio, los alineamientos de clase, la movilidad social y la distribución del poder y el prestigio en sus sociedades, principales áreas de la indagación social

Véase: Carlos Filgueira. "Actualidad de viejas temáticas: clase, estratificación y movilidad social en América Latina", *Estratificación y Movilidad Social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Editado por CEPAL, p. 80.

¹⁰² Patricio Solís. "Desigualdad y movilidad social en la Ciudad de México", *Estudios sociológicos*, vol. XXIX, núm. 85, México, Editado por el Colegio de México, enero-abril 2011, p. 284.

2.3. Periodo posterior al año 2000.

En lo que va del Siglo XXI, ha sido evidente el renacimiento de los estudios de movilidad social en la región. A merced de las condiciones que actualmente caracterizan a la mayoría de las sociedades latinoamericanas; es decir, de gran desigualdad socioeconómica, pobreza y estratificación, el interés por conocer los patrones de movilidad social no sólo ha aparecido en el discurso político sino también en la reflexión académica¹⁰³.

Hoy, su estudio se ha enriquecido desde una gran diversidad de enfoques, entre los que si bien continúan destacando las investigaciones de carácter sociológico y económico en torno a la movilidad ocupacional y económica; se han desarrollado otros tantos de interés comparativo, ya sea entre localidades y países; o en su defecto, de las oportunidades de movilidad social entre los miembros de un mismo núcleo familiar¹⁰⁴; con perspectiva de género, o en función de las políticas públicas¹⁰⁵.

De acuerdo con esta nueva variedad de estudios, cabe señalar las limitaciones encontradas en las investigaciones pasadas, tal cual su enfoque estático. Es decir, la estática comparada se utilizó como el enfoque por excelencia para estudiar el impacto de las políticas sociales, caracterizar la situación socioeconómica, así como analizar los índices de pobreza y distribución del ingreso. No obstante, este enfoque generó importantes limitaciones en la

¹⁰³ Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria. "Capítulo 1. Estratificación y movilidad social en América Latina. Una agenda de trabajo", *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto siglo*, Editado por CEPAL, p. 29.

¹⁰⁴ De acuerdo con Gary Solon, hay estudios internacionales que comparan la situación intergeneracional de ingresos, cuya importancia estriba en dos razones: En primer lugar, cada estudio de un país señala las desigualdades de ingresos; mientras que en segundo lugar, las comparaciones de la movilidad intergeneracional entre países puede dar valiosas pistas sobre cómo se transmite el estado de los ingresos a través de las generaciones y por qué la fuerza de esa transmisión intergeneracional varía a través de los países. Para mayor información leer Gary Solon, Cross-country differences in intergenerational earnings mobility, en "Journal of Economic Perspective", vol. 16, no. 3, verano 2002, pp.59-66.

¹⁰⁵ Para un mayor conocimiento de los enfoques actuales y modelos de movilidad social que se han desarrollado, véase: Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria. "Estratificación y movilidad social en América Latina. Una agenda de trabajo", *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto siglo*, Editado por CEPAL, pp.30-42.

capacidad para comprender los fenómenos sociales y diseñar así políticas públicas eficaces¹⁰⁶.

Asimismo, a pesar de haber reconocido la importancia que tiene la influencia de los padres y otros factores familiares en el logro y definición de la posición social de sus hijos, las investigaciones sobre movilidad social se enfocaban casi exclusivamente en estudios estadísticos de la movilidad ocupacional individual. De ese modo, hacia la segunda mitad del S.XX, algunos teóricos consideraron que en resumen, los estudios de movilidad ocupacional se desarrollaron en torno a dos vertientes analíticas: la primera centrada en el análisis comparativo de los patrones y tasas de movilidad ocupacional intergeneracional de las sociedades industrializadas; y la segunda, enfocada al estudio de los determinantes del logro individual.

Estas dos vertientes englobaron lo que Ganzeboom, Treiman y Ultee llamaron las tres primeras generaciones de estudios sobre estratificación y movilidad social; mientras que a partir de la década de 1990 a la fecha, se considera el inicio de una cuarta generación de movilidad social. Esta generación es caracterizada por centrarse en la incidencia sobre la movilidad social y el logro individual de la estructura familiar, la segregación residencial, los sistemas escolares, los mercados laborales y los modelos de estado de bienestar¹⁰⁷.

Específicamente en el caso de México, de acuerdo con el Doctor Agustín Escobar Latapí, es a inicios de este siglo que los estudios de movilidad social tiene un marcado repunte, debido al interés por analizar la manera en que han sido modificados los patrones de movilidad social experimentados hasta antes del proceso de reestructuración que sufrió el país; como por el hecho de tratar de superar en lo técnico y conceptual los análisis previos, incluyendo

¹⁰⁶ Mario Marcel. *Movilidad, desigualdad y política social en América Latina*, Chile, Editado por CIEPLAN, 2009, p.1

¹⁰⁷ Iliana Yaschine. *Movilidad social, pobreza crónica y trabajo: reflexiones en torno al análisis de la reproducción de desventajas en hogares en pobreza*, México, Editado por Programa Universitario de Estudios de Desarrollo, UNAM, 2013, p. 7.

así, perspectivas de género, movilidad intersectorial o determinantes como la educación y percepción, etcétera¹⁰⁸.

Respecto de lo anterior, cabe señalar que anteriormente los estudios se enfocaban únicamente en el análisis de las principales ciudades del país, siendo así que dificultaban el acceso a una mayor aproximación de los patrones de movilidad dentro de toda la estructura socioeconómica; a la vez que se restringían a las experiencias de movilidad ocupacional de los hombres (hecho que encarecía la reflexión sobre la heterogeneidad estructural de las ocupaciones, los estratos y las clases sociales). Sin embargo, es indudable que los estudios previos hicieron varias aportaciones, entre las que destacan: 1) establecer la desigualdad en los logros de los individuos según su clase de origen; 2) determinar la influencia del origen migratorio y la exposición al medio urbano en los logros; 3) distinguir la movilidad social absoluta de la movilidad social relativa¹⁰⁹.

Respecto de la movilidad intergeneracional, la mayoría de estos estudios usaron muestras de una sola ciudad o de un conjunto de zonas metropolitanas. Asimismo, se focalizaron en dos dimensiones de la movilidad intergeneracional: movilidad educacional y movilidad ocupacional de clases. Por ejemplo:

En 1994, Binder y Woodruff usaron una muestra de seis ciudades para estudiar la movilidad intergeneracional educativa; Behrman, Gavira y Székely hicieron un estudio comparativo de la movilidad educativa de México y Estados Unidos en términos de que es baja, pero relativamente alta respecto a países latinoamericanos. Por su parte, Dahan y Gavira utilizaron la correlación de los logros educacionales entre hermanos; Parrado encontró que la expansión educacional no fue acompañada por una expansión de

¹⁰⁸ Agustín Escobar Latapí. Nuevos modelos económicos ¿Nuevos sistemas de movilidad social?, Chile, Editado por la CEPAL, 2001, p. 7.

¹⁰⁹ En palabras de Escobar Latapí: "Conviene recordar, sin embargo, que además de la centralidad que ocupa la dimensión ocupacional como estatus determinante de la estratificación y la movilidad social en general - aspecto sobre el cual existió un amplio consenso entre los analistas-, el paradigma también comprendió el análisis del logro de estatus ("status attainment"), incorporando además de la ocupación las posiciones referidas a la educación y los ingresos. El supuesto en este caso, fue el de la existencia de una relación de contingencia entre el logro educativo, como requisito de acceso a mejores posiciones en la estructura ocupacional, y éstas como determinantes de los niveles de ingreso. Por lo menos ese fue el marco de referencia orientado por la utopía de la construcción de "sociedades abiertas" de intensa movilidad social".

Véase: Agustín Escobar Latapí. Nuevos modelos económicos ¿Nuevos sistemas de movilidad social?, Chile, Editado por la CEPAL, 2001, p.7.

oportunidades ocupacionales durante la transformación neoliberal¹¹⁰. Igualmente destacan los estudios de Zenteno en 2003, Binder y Woodruff, en 2002, Córtes y Escobar en 2005, Córtes et al en 2007; a pesar de que la mayoría de ellos continua la tradición que utiliza muestras de una sola ciudad o de un conjunto de zonas metropolitanas¹¹¹.

En resumen, de todas las etapas y perspectivas consideradas dentro del desarrollo de los estudios de movilidad social en América Latina y México, podrían identificarse cuatro elementos a reflexionar en torno a los patrones y dinámicas de cada sociedad¹¹²:

1. Los estudios comparativos han comprobado que la teoría de modernización está equivocada en tanto la movilidad social no se incrementa en forma constante dentro de las sociedades industrializadas; sino que depende de una serie de factores que promueven ya sea la movilidad o la reproducción social. El consenso actual, se centra en torno a la existencia de convergencia en las tasas de movilidad absoluta y de variaciones importantes en la movilidad relativa o igualdad de oportunidades entre países y a lo largo del tiempo que pueden relacionarse con las diferencias históricas, institucionales, económicas y de políticas estatales entre los países.
2. Los estudios sobre el logro de estatus han mostrado que la educación es el principal factor de mediación debido al rol central que tiene en el proceso de logro ocupacional.
3. El mercado de trabajo es una de las instituciones que más inciden en los procesos de movilidad social, pues en el mismo se definen las oportunidades laborales a las que las personas pueden o no acceder. No obstante, las características de los mercados laborales se definen tanto por factores internacionales como regionales y nacionales; como por las decisiones de actores claves tal cual los empresarios los cuales inciden sobre la oferta laboral como en los cambios estructurales de los sectores económicos, tal cual la flexibilización del empleo.
4. La familia el género y la etnia inciden sobre los procesos de movilidad pues por ejemplo, la familia constituye el origen social de los individuos. Por su parte, el sexo, la raza y la etnia son factores adscritos típicamente correlacionados con la desigualdad social.

¹¹⁰Florencia Torche. "Capítulo II. Cambio y persistencia de la movilidad intergeneracional en México", *Movilidad social en México. población, desarrollo y crecimiento*, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010, pp.80-81.

¹¹¹Roberto Vélez y Claudia Fonseca, "Movilidad social, Conceptos, resultados y retos", *México Social*, núm.59, México, Editorial, CEIDAS, junio de 2015, p. 7.

¹¹²Iliana Yaschine. *Movilidad social, pobreza crónica y trabajo: reflexiones en torno al análisis de la reproducción de desventajas en hogares en pobreza*, México, Editado por Programa Universitario de Estudios de Desarrollo, UNAM, 2013, pp. 8-9.

En ese sentido, también las políticas estatales cumplen un papel fundamental. Es decir:

Inciden en los procesos de movilidad social al aumentar los recursos a los que tienen acceso un individuo o incrementar el retorno que puede obtener por ellos en el mercado. Puede influir por medio de su reglamentación fiscal y laboral, sus programas de desarrollo y bienestar social tal cual sus políticas de familia, seguridad social, protección social, educación; como aquellas políticas económicas. De hecho, se ha encontrado asociación entre estados de bienestar fuertes con la existencia de sociedades más fluidas¹¹³.

Al respecto, si bien la movilidad social consiste en la probabilidad de que una persona pueda lograr el bienestar social y económico sin que su origen social determine sus alcances, los estudios realizados en la región latinoamericana y especialmente en México, han dado cuenta de los cambios ocurridos en las dinámicas y patrones de movilidad de las sociedades dentro de su estructura social, a partir del entendimiento de transformaciones microsociales como aquellas de carácter macrosocial, tal cual la reestructuración del modelo de desarrollo ISI hacia el modelo neoliberal; mismo que ha impactado en las condiciones económicas, políticas y sociales de los países de la región.

En ese sentido, es posible afirmar la importancia del análisis en los cambios de los sistemas de estratificación social provocados por grandes transformaciones macrosociales a escala mundial, regional y nacional, ya no sólo desde la Sociología y Economía, sino desde otras áreas de las Ciencias Sociales que den cuenta de las consecuencias de dichos cambios para la equidad y bienestar social. De esa forma, se enriquecerá la discusión académica en torno a las relaciones intrínsecas que existen entre movilidad social, pobreza, estratificación y desigualdad en el acceso y distribución (inequitativa) de oportunidades entre individuos provenientes de distintos estratos sociales. Asimismo, su consecuente investigación, fortalecerá el análisis sobre los requerimientos de las políticas públicas que irrumpen con la transmisión intergeneracional de desigualdades.

¹¹³*Ibid*, p.14.

3. La política social mexicana. Análisis desde las reformas del Estado y de su sistema de protección social.

Desde hace más de tres décadas, México ha experimentado un crecimiento económico ralentizado, que no sobrepasa el 3% del Producto Interno Bruto, y que no es comparable con el experimentado durante las décadas de los sesenta y setenta. En su defecto, los costos sociales del nulo desarrollo económico, se han caracterizado por el aumento de los índices de pobreza y del recrudecimiento de la desigualdad social; barreras que impiden la existencia de una sociedad mexicana justa, dinámica y movable.

Al respecto, ha sido cuestionable el papel y la capacidad que el Estado y su sistema de protección social tienen para promover una estructura de igualdad de oportunidades, que permita el desarrollo y bienestar, reducir los márgenes de pobreza y promover la movilidad social. No obstante, de acuerdo con los procesos de reforma que ha sufrido el Estado mexicano, su aparato administrativo y su mismo sistema de protección social en las últimas décadas, el impacto de las políticas públicas ha sido ineficaz, en especial las políticas sociales para promover verdaderas oportunidades de desarrollo social.

Como resultado de la crisis del modelo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), México sufrió una de las peores crisis económica y social en su historia. El modelo, comenzó a mostrar limitaciones, tras lo cual el gobierno en turno y los que le sucedieron, se dieron a la tarea de implementar con urgencia, una serie de políticas ortodoxas que llevarían consigo la reestructuración del modelo de desarrollo. Así, a partir de la década de 1980, México al igual que otros países en desarrollo, llevaron a cabo un conjunto de ajustes estructurales que cimentaron una nueva estrategia económica neoliberal, basada en los postulados del Consenso de Washington. De esta forma, con el fin de retornar a los niveles de crecimiento económico antes experimentados, el gobierno de Miguel de La Madrid, (1982- 1988), se comprometió con los principales organismos financieros internacionales, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, por seguir una política económica caracterizada por la apertura comercial, desregulación, privatización y la reducción de los roles del Estado sobre la economía¹¹⁴.

¹¹⁴El Consenso de Washington se refiere al conjunto de políticas económicas de corte neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta, con el fin de hacer frente a la reducción de las tasas de crecimiento en los países

Al respecto, se dio paso a un esquema de protección social caracterizado por políticas compensatorias, minimalistas y focalizadas en la reducción de la pobreza y desigualdad. Asimismo, su gestión se caracterizó por la privatización y descentralización, elementos reflejan la redefinición de competencias y recursos entre el Estado y otros actores privados y sociales¹¹⁵. No obstante, ni el avance hacia la consolidación del modelo neoliberal, la estabilización económica, ni mucho menos la puesta en marcha de diversos programas sociales sustentados en el nuevo paradigma de política social, han reducido los costos y problemas sociales que las sociedades contemporáneas vienen arrastrando desde hace décadas. Es decir, la eficacia de los sistemas protección social, como mecanismos que buscan construir sociedades más justas e inclusivas, y garantizar niveles mínimos de bienestar para todos, ha quedado cuestionada.

El modelo neoliberal de política social, no ha cumplido como un motor fundamental que contribuya a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población. Por tanto, el análisis de los nuevos esquemas de protección social se hace prioritario, en tanto la pobreza y desigualdad social son los principales obstáculos de la movilidad social. El presente capítulo, tiene el objetivo de analizar las características del modelo neoliberal de política social, de tal forma que se demuestre o no, si promueve las oportunidades de movilidad social, toda vez que atienda aquellas carencias sobre las capacidades básicas en nutrición, salud, educación, trabajo y vivienda que permiten el bienestar y ascenso de los sectores socioeconómicos más bajos.

desarrollados, tras la crisis económica de los sesenta. Asimismo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, lo considerado un una medida de emergencia ante el estallido de crisis de deuda externa de los países en desarrollo. Su implementación, quedo a merced de la condicionalidad macroeconómica, vinculada la financiación concedida por estos organismos.

El Consenso, se caracterizó por la recomendación de 10 postulados para la transformación y liberalización de las economías nacionales, a saber: el reordenamiento de la disciplina fiscal y de las prioridades del gasto público, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio competitivas, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización de las empresas públicas, desregulación de los mercados y derechos de propiedad.

Véase: Observatorio de Multinacionales en América Latina. *Consenso de Washington*, [en línea], Dirección URL: <http://omal.info/spip.php?article4820>, [consulta 21 de agosto de 2016].

¹¹⁵ Francisco J. Sales Heredia. "Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social", *Documentos selectos de estudios sociales 2009*, México, ED. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2009, p. 14.

En suma, las siguientes páginas hacen un breve recorrido histórico sobre las principales modificaciones que se han gestado en la política social mexicana, desde el modelo tradicional hasta el actual modelo neoliberal. Cada etapa, es ejemplificada con los programas más representativos.

3.1. El modelo tradicional de política social durante el periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (1947-1978).

Durante el periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el Estado Mexicano asumió el rol de regulador, interventor, planificador, empresario y con responsabilidad social, a efectos de contribuir con el nuevo modelo de desarrollo. Por ejemplo, se establecieron aranceles con el fin de defender la industria nacional de la competencia externa, se promovió la inversión de empresarios privados, e invirtió en infraestructura. Por su parte, la política social estuvo destinada a la protección de los trabajadores asalariados, tanto por las presiones derivadas del creciente sindicalismo, como por ser considerada como un mecanismo que habría de aumentar el consumo interno¹¹⁶.

La denominada política social tradicional consistió en aquellos programas diseñados y gestionados en su totalidad por el Estado Mexicano y su aparato burocrático. Es decir, el Estado llevó a cabo todas las acciones de la política social, al fungir como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. De esta manera, la gestión de la política social, se caracterizó por la planificación central, donde su diseño, implementación y financiamiento fue meramente estatal. De esta forma, la distribución de los recursos se realizó exclusivamente a través del subsidio a la oferta, con la finalidad de extender la presencia del Estado en la provisión de servicios¹¹⁷.

¹¹⁶ Rolando Franco. "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la Cepal*, núm.58, Chile, CEPAL, abril, 1996, p. 2.

¹¹⁷ Simone Cecchini y Rodrigo Martínez. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Chile, CEPAL, 2011, p. 31.

Asimismo, se caracterizó por ser de corte universalista. Es decir, su enfoque priorizó la oferta homogénea de bienes y servicios para toda la población, con el objetivo de difundir valores y creencias que fomentaran el desarrollo del modelo económico imperante, la integración social y la igualdad. Sin embargo, en la realidad se dio atención prioritaria a los asalariados, clase media y sectores organizados y/o sindicalizados, siendo así que se denominó como una política social fragmentada o estratificada, que únicamente atendía a la protección de los trabajadores asalariados¹¹⁸. Por su parte, los programas no contributivos, es decir, aquellos destinados a las personas en condición de pobreza y desempleo, se limitaron al otorgamiento escaso de subsidios en el consumo de alimentos y combustibles¹¹⁹.

De acuerdo con el enfoque universalista, se consideró que era necesaria la ampliación progresiva del sistema de protección social, al incorporar paulatinamente a los sectores postergados, de conformidad con la disposición de recursos que el gobierno en turno tuviera. Es decir, la cobertura se expandió de arriba hacia abajo, empezando por quienes tenían menos necesidades y más capacidad de defensa a sus intereses. Con la implementación de este criterio de <<prioridad>>, la política social se consideró como un mecanismo que habría de contribuir en la consolidación de una clase media, con capacidad técnica y laboral para las exigencias del tipo de economía de ese entonces; como por el hecho de que en función de su estilo de vida, este subgrupo habría de demandar nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado¹²⁰.

¹¹⁸ Presta señalar que dicha priorización de la atención de los grupos mexicanos asalariados, parte de un contexto político mexicano en el que, a fin de consolidar un sistema político democrático encabezado por un solo partido político (Partido Revolucionario Institucional) y un modelo de desarrollo basado en la demanda y mercado interno, el Estado tuvo un papel activo en la conformación tanto de sus organizaciones sociales como en la creación y fortalecimiento de una clase media. De esta forma, la política social se dirigió a la clase media, principalmente hacia aquellos grupos sindicalizados o corporativistas. De acuerdo con Schmitter el corporativismo se definió por un sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que les concede un deliberado monopolio de representación, a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas.

Véase: Jorge Mario Audelo Cruz. *Sobre el Corporativismo: Una revisión en el contexto político mexicano actual*, [en línea], México, UNAM, Dirección URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/5.pdf>, [consulta: 21 de noviembre de 2016], p. 11.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 30.

¹²⁰ *Ibid*, p. 3.

Por último, cabe mencionar que tanto el gasto social público como sus fluctuaciones, fueron considerados como los principales indicadores para evaluar la eficacia e impacto de la política social. De acuerdo con el modelo tradicional, existe una relación inversa entre el monto de inversión pública destinado y la magnitud de la pobreza que se reduce; es decir, a mayores recursos disponibles, menor cantidad o proporción de pobres¹²¹. Sin embargo, los recursos no fueron correctamente destinados hacia el desarrollo social de la población mexicana; sino por el contrario, fueron utilizados como medios para la reproducción del paternalismo y el clientelismo entre el gobierno y la sociedad. De esta forma, la política social sirvió como un medio de propaganda para los políticos, al destinarlos hacia los sectores y regiones prioritarias para el contexto económico y político¹²².

Por lo anterior, durante el periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, la institucionalización de los sistemas de protección social quedó relacionada con la necesidad de garantizar mínimos de bienestar para la clase trabajadora asalariada que en ese entonces servía como el principal medio para la industrialización del país. Así, en 1943 se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Vivienda (INV) y el Fondo de Habitaciones Populares (Fonahpo), con la finalidad de atender la demanda habitacional de los sectores populares. Durante la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964) se crearon nuevas instituciones sociales y fue modificada la Ley del Seguro Social, con tal de incluir nuevas categorías de trabajadores a los sistemas de protección social. Entre estos sectores, destacan los pequeños agricultores y comerciantes, artesanos e integrantes de ejidos colectivos¹²³.

Por su parte, en 1959 se creó el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el programa de seguridad social para los empleados de Petróleos Mexicanos y de Fuerzas Armadas. Posteriormente, en 1962, se llevó a cabo la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) para la asistencia alimentaria. Por último, en 1972 se creó el Fondo de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de

¹²¹ *Ibid*, p. 17.

¹²² Guillermo Trejo y Claudio Jones (coordinadores), *Contra la Pobreza* http://cidac.org/esp/uploads/1/Contra_la_Pobreza_PDF.pdf, p. 192.

¹²³ Mónica Uribe Gómez. Enfoques contemporáneos de política social en México, *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XVIII No. 52, Septiembre / Diciembre de 2011, p. 49.

Vivienda para los Trabajadores del Estado (Fovissste) con la finalidad de ampliar los programas habitacionales¹²⁴.

Respecto a las acciones de combate contra la pobreza, destaca el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), con el que se buscó ampliar la implementación del sistema de protección social hacia los sectores rurales, de tal forma que se contribuyera en la rehabilitación de la economía agrícola. Sin embargo, estos objetivos no fueron logrados, y en cambio, la pobreza persistió y se agudizó como resultado de las crisis económicas procedentes. Igualmente se llevaron a cabo programas sectoriales como los de Caminos de Mano de Obra, de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, de Atención a las Zonas Áridas, que junto con el PIDER, buscaron revitalizar la productividad agrícola y el bienestar de la sociedad rural. A estos programas les secundo el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y el del Sistema Alimentario Mexicano (SAM)¹²⁵.

En general, el modelo de política social respondió a los objetivos del modelo de desarrollo económico en turno (tal cual promover el crecimiento económico, un mercado de trabajo y el incremento de la clase media) y del sistema político mexicano centralizado, por lo que el gasto público social se destinó a programas de educación, salud, vivienda y previsión social; políticas de empleo en materia de salarios, condiciones laborales, sindicalización y formación profesional; políticas de subsidios a los precios de bienes y servicios básico, e incluso, hacia políticas de apoyo a la organización vecinal y comunitaria urbana¹²⁶. No obstante, esta no permitió un desarrollo social integral para todos los mexicanos, pues los altos índices de pobreza y desigualdad en las localidades rurales persistieron e incrementaron dentro de las

¹²⁴ *Ídem*.

¹²⁵ Rolando Cordera Campos. *La política social moderna: del desarrollo a la compensación*, [en línea] Dirección URL: http://www.pued.unam.mx/cordera/1-Pol_Soc/pol_soc/politicassocial.pdf, [consulta: 11 de junio de 2016], p. 4.

¹²⁶ Rebeca Grynspan M. Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social, *Gerencia Social en América Latina*, Washington DC, Ed. BID, 2002, p. 4.

urbes como resultado de las crisis económicas experimentadas a finales de las décadas del siglo XX¹²⁷.

3.2. El proceso de transición de México hacia el modelo de desarrollo neoliberal (1978-1994)¹²⁸.

Las políticas económicas implementadas durante el modelo de desarrollo hacia adentro, condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y de hiperinflación, situación que desembocó en un endeudamiento externo impagable, y por tanto en una crisis de deuda cuya eclosión terminó en la cesación de pagos de México en 1982¹²⁹. Así, con el fin de resolver los desequilibrios macroeconómicos y restablecer el crecimiento experimentado en décadas pasadas, a partir de los ochentas la administración mexicana se dio a la tarea de redirigir el modelo de desarrollo hacia la apertura de la economía al mercado internacional; dando mayor protagonismo al mercado y reduciendo las atribuciones económicas y sociales del Estado¹³⁰.

El proceso de transición de una economía cerrada a una caracterizada por la apertura comercial hacia el mercado internacional, ha sido definida por la implementación de una serie de políticas económicas de ajuste, tendientes a la estabilización de las variables macroeconómicas. Sin embargo, este proceso fue acompañado por un comportamiento cíclico de periodos recesivos entre 1982 a 1987 y 1995, como también, de etapas de crecimiento moderado experimentadas entre 1988 a 1994 y 1996 al 2000¹³¹.

¹²⁷ Rolando Cordera Campos. *La política social moderna: del desarrollo a la compensación*, [en línea] Dirección URL: http://www.pued.unam.mx/cordera/1-Pol_Soc/pol_soc/politicassocial.pdf, [consulta: 11 de junio de 2016], p. 5.

¹²⁸ Se considera la temporalidad en función de la transición de un modelo tradicional de política social a un modelo emergente o neoliberal.

¹²⁹ Rolando Franco. "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la Cepal*, núm.58, Chile, CEPAL, abril, 1996, p. 4.

¹³⁰ Rebeca Grynspan M. Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social, Gerencia Social en América Latina, Washington DC, Ed. BID, 2002, p. 7.

¹³¹ Durante los años setenta, la situación económica de México se deterioró debido a 1) una expansión del gasto público que no fue acompañada por un incremento en la recaudación, hecho que influyó en el déficit fiscal, de la cuenta corriente y de la tasa de inflación; y 2) por el incremento en los precios internacionales del

De acuerdo con Cristina Puga, el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones mostró su inevitable agotamiento a finales de la década de los setenta; siendo así, que la intervención estatal no contó con los recursos financieros para cumplir con los problemas económicos, políticos y sociales del país, ni mucho menos pudo pagar la deuda externa ocasionada por la crisis petrolera. En ese sentido, en 1982, el presidente López Portillo declaró públicamente la imposibilidad de pagar la deuda, así como la necesidad de tomar nuevas medidas de política económica, para salvar la economía y terminar con las repercusiones de la mala dirección del estatismo¹³².

Tales medidas incluyeron el establecimiento de un control de cambio, la devaluación de la moneda y la renegociación de la deuda. De esta forma, se trató de restablecer la confianza en la inversión privada y fomentar la entrada de capital extranjero hacia los principales sectores económicos del país. Asimismo, la banca fue nacionalizada¹³³.

En 1982, durante la administración de Miguel de la Madrid, se llevó a cabo Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE), como parte de las condicionalidades que el Fondo Monetario Internacional impuso para el rescate económico del país y de la renegociación de la deuda. El Programa, contempló la reducción del gasto público, el incremento de los precios y tarifas del gobierno, así como el recorte al aparato administrativo, el encarecimiento de los créditos públicos y la privatización de la banca. En otras palabras, el PIRE cimentó las bases para la reestructuración total del modelo de desarrollo¹³⁴. Así, en medio de varios intentos de estabilización, una crisis en la balanza de pagos en 1985 y la recesión económica de 1986 ocasionada por la caída de los precios internacionales del petróleo, en 1988 se implementó el Pacto de Solidaridad Económica, un programa de

petróleo en 1973. Posterior a 1976, la otra ola de crisis fue de corta duración. Para 1978, con el descubrimiento de nuevas reservas petroleras, la administración de López Portillo decidió utilizar los ingresos petroleros en la eliminación de las restricciones, fiscal y externa; al tiempo que con exportaciones petroleras, se incrementaron las inversiones públicas sobre los sectores productivos del país. Durante los cuatro años que duró el auge petrolero, la estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público permitió retomar un crecimiento promedio anual del PIB de 8.4 % mientras que la inversión total aumentó a 16.2 % anual y el empleo urbano se expandió a 5.7 % anual.

¹³² Cristina Puga. *México la modernización contradictoria*, México, Ed. Alambra Mexicana, 1996, p. 27.

¹³³ *Ibid*, pp. 30-32.

¹³⁴ *Ibid*, pp. 33-34.

estabilización que dio consigo la disminución significativa de la inflación, más no el incremento de las tasas de crecimiento económico¹³⁵.

Al respecto, la aplicación de una serie de políticas de estabilización y ajuste económico, tuvieron grandes costos sociales, sobre todo en el incremento de la pobreza y desigualdad, como en la reducción de la cobertura universal de la política social.

Tal cual fue señalado en el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD) de 1996, “con frecuencia las políticas de ajuste equilibraron los presupuestos pero desequilibraron la vida de la gente”. Es decir, los costos del ajuste estructural se tradujeron en un incremento de la pobreza que alcanzó a los grupos sociales de ingresos medio, a consecuencia de la contracción económica, el desempleo, y la reducción de los salarios reales; hechos que a su vez hicieron más precarias las relaciones laborales y expandieron el desempleo informal. Por su parte, la contracción del gasto público y en específico del gasto social, redujo la cantidad de bienes y servicios sociales a disposición de la población¹³⁶.

En ese contexto, la política social quedó restringida a los criterios de saneamiento fiscal y de mayor eficacia en la asignación de los recursos públicos; lo que a su vez representó una mayor selectividad en el otorgamiento de apoyos presupuestales. Sin embargo, se creía que la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo promovería soluciones a mediano plazo, para resolver el problema estructural de pobreza que se estaba gestando. La idea, consistió en que con la libre competencia en el mercado, disminuirían los precios, se resolverían los errores de una distribución centralizada, para así destinar los bienes y servicios sociales en aquellos que realmente lo necesitaran¹³⁷.

¹³⁵Nora Claudia Losting y Miguel Székely. *México, evolución económica, pobreza y desigualdad*, Washington, D.C., 1997, [en línea] Dirección URL: http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca_file/M%C3%A9xicoEvoluci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica,%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf, [consulta 22 de agosto de 2016], p. 4.

¹³⁶Rebeca Grynspan M. Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social, Gerencia Social en América Latina, Washington DC, Ed. BID, 2002, p. 8.

¹³⁷ Al restablecer la estabilidad macroeconómica por medio de la implementación de políticas de ajuste fiscal, hubo la necesidad de aumentar los impuestos, mejorar la administración y la recaudación de impuestos, reducir o eliminar los subsidios a bienes y servicios y a las empresas estatales, así como reducir el número de trabajadores en el sector público. Estas acciones tuvieron que ser tomadas al mismo tiempo que se llevaban a cabo programas que redujeran el papel y la dimensión del Estado, por medio de la privatización de empresas estatales e instituciones financieras públicas

Sin embargo, la pobreza se tornó más heterogénea, y caracterizada por una diversidad de situaciones que sirvieron de parteaguas para repensar el modelo tradicional de política social, como de su cobertura homogénea. Derivado de ello, se optó por políticas asistencialistas, diferenciadas, selectivas y descentralizadas entre la multiplicidad de entidades intermedias que operaban entre el Estado y la comunidad. Ello a su vez obligó a redefinir las relaciones entre lo público, privado y social, de modo que se dio causa a una mayor participación social en la gestión de las políticas públicas¹³⁸.

Al respecto, cabe mencionar que durante el periodo de ajuste estructural, el debate teórico conceptual se centró en la crítica a la “política social tradicional” frente a la emergencia de nuevos enfoques, tales como la focalización, privatización y descentralización que poco a poco fueron incorporados como alternativas ante los déficit de la política social tradicional; constituyéndose así, como los elementos centrales del nuevo modelo de política social. De acuerdo con Susana Sottoli:

“La crítica a la política social tradicional se centraba en la constatación de que, a pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura de los sistemas sociales entre los países, en ningún caso las políticas sociales habían podido responder efectivamente a la crisis con medidas que compensaran realmente el deterioro de los niveles de vida de la población. Servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos y fragmentación institucional, así como deficiencias en relación con los efectos redistributivos de las políticas constituían los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales”¹³⁹.

En ese sentido, el Programa Nacional de Solidaridad, implementado durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), ha sido catalogado como un programa *sui generis*, en tanto se caracteriza por tener elementos de la política tradicional que respondían a los efectos del ajuste estructural, y del nuevo modelo de política social. Es decir, Pronasol, se configuró como un mecanismo enfocado no sólo a paliar la pobreza creciente a consecuencia del

Véase: Francisco J. Sales Heredia. “Racionalidad de la conce

ptualización de una nueva política social”, *Documentos selectos de estudios sociales 2009*, México, ED. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2009, p.19.

¹³⁸ Rebeca Grynspan. *Op.cit.*, p. 9.

¹³⁹ Susana Sotolli. “La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”. *Papeles de Población*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 8, núm. 34, octubre-diciembre, 2002, p. 48.

ajuste económico, sino que fungió como un elemento que permitiría la eficiencia en la distribución de recursos exclusivamente destinados para aquellos sectores considerados pobres¹⁴⁰.

La naturaleza de Pronasol tuvo sus cimientos en la estructura de los Fondos de Inversión Social, implementados en los demás países latinoamericanos y que fueron cofinanciados por el Bando Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El objetivo de este, era garantizar una economía funcional de mercado que permitiera un crecimiento constante a costa de una reducción de los gastos en programas universales, para ser dirigidos hacia programas focalizados¹⁴¹.

De esa manera, los objetivos del Pronasol fueron: 1) Asignación de un porcentaje alto del presupuesto para incrementar el bienestar en los pobres; 2) expansión de programas multidimensionales a todas las zonas indígenas; 3) incremento del retorno de la inversión al incorporar a grupos locales y materiales locales en los proyectos de infraestructura; 4)

¹⁴⁰Los Fondos de Inversión Social creados en Latinoamérica y el Caribe fueron diseñados con el objeto de disminuir el impacto que sobre los pobres tuvo la reducción del ingreso y el empleo, a consecuencia de la crisis de la deuda y los ajustes estructurales tendientes a reactivar el crecimiento. Los fondos, fueron concebidos como una forma de restablecer la credibilidad de los gobiernos y asegurarse el apoyo político para las reformas. Entre sus características destacan: contratos asignados al sector privado, alto nivel de participación de los miembros de la comunidad, libertad de gasto y de distribución de recursos sin supervisión directa del gobierno, uso estratégico de los fondos en zonas claramente señaladas como necesitadas del apoyo, promoción de proyectos de alta prioridad en comunidades de alta marginalidad, cofinanciamiento de proyectos entre gobierno y agencias internacionales

Véase: Francisco J. Sales Heredia. "Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social", *Documentos selectos de estudios sociales 2009*, México, ED. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2009, p. 31.

¹⁴¹Cabe señalar que los Fondos de Inversión Social creados en Latinoamérica y el Caribe para disminuir el impacto que sobre los pobres tuvo la reducción del ingreso y el empleo, producto de la crisis de la deuda y los ajustes estructurales tendientes a reactivar el crecimiento. Los ministerios tradicionales del sector social no estaban suficientemente preparados para enfrentar tal situación. Los fondos fueron concebidos como una forma de restablecer la credibilidad de los gobiernos y asegurarse el apoyo político para las reformas. Entre las características de los fondos destacan: contratos asignados al sector privado, alto nivel de participación de los miembros de la comunidad, libertad de gasto y de distribución de recursos sin supervisión directa del gobierno, uso estratégico de los fondos en zonas claramente señaladas como necesitadas del apoyo, promoción de proyectos de alta prioridad en comunidades de alta marginalidad, cofinanciamiento de proyectos entre gobierno y agencias internacionales

Véase: Francisco J. Sales Heredia. *Op.cit.*, p. 31

inversión por parte de los tres órdenes de gobierno; 5) vinculación con organismos no gubernamentales; 6) promoción del involucramiento activo de las mujeres, etcétera¹⁴².

En términos generales, Pronasol fue un programa *sui generis* en tanto es el primer programa cuya cobertura es exclusivamente focalizada, permite la incorporación de los grupos locales y organismos no gubernamentales en la gestión de los proyectos, así como la descentralización mediante la inversión por parte de los tres órdenes de gobierno; todas ellas, características del nuevo y naciente modelo de política social. Sin embargo, su gestión se tornó tradicional, pues su control financiero fue de carácter vertical y centralista; promoviendo así la asignación arbitraria de recursos, de acuerdo con las relaciones de poder centradas en la figura del presidente¹⁴³.

Es decir, quedó limitado frente al nulo mejoramiento de las condiciones de vida de los tradicionalmente vulnerables, como de la incorporación de los denominados contingentes de población que habían dejado de ser atendidos por la política social en años anteriores. Asimismo, a la necesidad de continuar expandiendo las instituciones educativas, los sistemas de agua potable y alcantarillado, y la infraestructura sanitaria, se necesitaba

¹⁴²En otras palabras, el universo focalizado de Pronasol, fue conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos más vulnerables a los efectos de la crisis. Las áreas que recibieron atención prioritaria fueron: alimentación, regulación de la tenencia de la tierra y de la vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación; agua potable; infraestructura agropecuaria, y preservación de los recursos naturales, todo ello por medio de proyectos de inversión en el campo como en la ciudad. El Programa, no sólo llevo a cabo proyectos de infraestructura social con la finalidad de incidir en la disminución de la pobreza, sino que asimismo, tuvo una concepción amplia respecto a la creación de las condiciones apropiadas para que los niños pobres tuvieran la posibilidad de incorporarse al sector productivo. Es decir, se trató de una política social que reconoció la necesidad de incluir a todos los sectores dentro de la reactivación del crecimiento económico y de la productividad.

Véase: Alejandro Guevara Sangínez "Poverty alleviation in Mexico", *The Socio-economic Aspects of Pronasol*, *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, Ed. The Institute of Latin American Studies, 1996, p. 158.

¹⁴³Presta señalar, que el principal problema de Pronasol es que nunca dejó de ser un programa presidencial, que sirvió como un recurso de propaganda y legitimidad política, además de que no tuvo sustento en una institución que garantizara su permanencia.

Véase: Francisco J. Sales Heredia. "Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social", *Documentos selectos de estudios sociales 2009*, México, ED. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2009, p. 35.

rehabilitar con urgencia la infraestructura que había quedado relegada durante la crisis, y que difícilmente podía ser costeadada nuevamente¹⁴⁴.

En suma, durante la década de los noventa, el avance de las reformas económicas fueron mostrando logros en cuanto a la estabilización macroeconómica del país, una mayor disciplina fiscal, un aumento de la competitividad internacional, mejoras en la inserción internacional, avances en la integración regional, una mayor confianza en la inversión privada y un funcionamiento más eficiente de los mecanismos de mercado.

Sin embargo, la economía mexicana no pudo superar un nivel bajo de crecimiento económico, ni mucho menos terminar con los déficits sociales arrastrados desde la década de los ochenta, a saber: el aumento estructural del desempleo, deterioro y flexibilización del empleo (aumento del empleo informal, de baja productividad, temporal, sin contrato de trabajo), una reducción gradual pero insuficiente de la pobreza, y una distribución del ingreso muy heterogénea. De esta forma, hacia finales de la década de los noventa, el diseño de la política social se volvió a considerar con una renovada atención en las estrategias de reducción de pobreza, a través de la focalización, compensación y descentralización.

3.3. Implementación del modelo neoliberal de política social (1997 hasta la actualidad).

Como ya fue mencionado, en el seno de una crisis de deuda externa insostenible, la administración mexicana llevó a cabo un quejoso y necesario cambio hacia un nuevo modelo económico, a razón de ser la única y forzada solución. Principalmente, el tipo de economía paso de ser una economía cerrada a una economía altamente dependiente de sus exportaciones y capital privado, siendo así, que a través de su apertura comercial, hoy en día es una economía abierta al mercado internacional, especialmente en la industria manufacturera, y parte de numerosos Tratados Comerciales y Organismos Multilaterales, tal cual el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, o su adhesión a la

¹⁴⁴ Rolando Cordera Campos. *Op.cit.*, pp. 6-8.

Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁴⁵.

De acuerdo con los postulados que favorecían el adelgazamiento del Estado, se llevó a cabo la privatización de empresas públicas, con el objetivo de que estas sufrieran un profundo proceso de modernización estructural que exigía el nuevo tipo de economía. De la mano, se privatizaron bienes y servicios que, bajo el anterior modelo interventor, corrían a cargo del Estado. Así, se favoreció la entrada de capital extranjero y una apertura comercial indiscriminada que dejó sin protección a muchas actividades productivas y comerciales internas¹⁴⁶.

Por otra parte, se dio inicio a un proceso de descentralización de la administración pública, es decir, las facultades de las entidades paraestatales fueron transferidas a los gobiernos estatales y municipales, tal cual la gestión de los programas públicos y demás funciones. Cabe señalar, que con la reducción de las responsabilidades públicas del Estado, (limitadas únicamente a promover la apertura y regulación de la economía nacional) el gobierno contrajo créditos, congeló salarios, aumentó impuestos, redujo el gasto público y comprimió la demanda interna. En términos llanos, el objetivo principal de toda la ola de ajuste y reestructuración, fue estabilizar la economía, sin contemplar el coste social que ello representaría¹⁴⁷.

En ese sentido, desde finales de los noventa hasta el día de hoy, la política social muestra una tendencia global a desvincularse del contenido redistributivo y del anclaje laboral que tuvo durante el último medio siglo. Es decir, la nueva orientación se dirige a la atención

¹⁴⁵ Enrique Cárdenas y Verónica Guzmán Malo. "Crecimiento económico, desigualdad en la distribución de la riqueza y movilidad absoluta en México, 1950-2006", *Movilidad Social en México. Población, Desarrollo y Crecimiento*, México, Ed. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010, p.14.

¹⁴⁶ José Silvestre Méndez Morales. "El neoliberalismo en México ¿Éxito o fracaso?", *Revista de Contaduría y Administración*, núm. 191, México, UNAM, 1998, p. 68.

¹⁴⁷ Gloria Delgado Cantú. *Historia de México. Legado histórico y pasado reciente*, México, Ed. Pearson, 2008, 2ª edición, pp. 466-479.

exclusiva de grupos en situación de pobreza y alta vulnerabilidad, que han quedado marginados a los mecanismos de integración de mercado y la educación¹⁴⁸.

La nueva lógica de la política social, se caracteriza por focalizar el gasto social, abandonando las políticas redistributivas tradicionales, los subsidios generales a los precios y las políticas de provisión universal de servicios. Es decir, se restringe a un paquete de servicios básicos y bien especificados en materia de educación primaria, salud básica, etc. Asimismo, se han desarrollado redes sociales o compensatorias de apoyo a los segmentos más postergados, en las cuales se traspasa cierta responsabilidad de instrumentación a los tres órdenes de gobierno, al sector privado y social¹⁴⁹.

Así:

La “focalización”, “descentralización” y “privatización”, se constituyeron como los elementos necesarios para profundizar las reformas instrumentadas en los años ochenta y continuar el ajuste estructural, pero con sentido social (prioridad a los pobres-focalización) y sentido democrático (descentralización y más participación)¹⁵⁰.

Es decir, el Estado cumple un nuevo rol al tomar en cuenta los costos económicos que supuso un Estado interventor, y la ineficacia de la concentración de responsabilidades sociales en el aparato estatal, de tal manera que pasa a considerarse un responsable parcial en el financiamiento de programas orientados a la población en situación de pobreza. Es decir, únicamente cumplirá como un actor subsidiario de las actividades de otros actores sociales, principalmente de aquellos subsectores filantrópicos y voluntarios¹⁵¹.

En otras palabras, el Estado se concibe como un “gerente social” cuya tarea es constituir una política social orientada por la eficiencia y razones de costo-efectividad, criterios políticos de transparencia y, dirigida hacia los más pobres. Dicho enfoque, atiende a la promoción de

¹⁴⁸ Teresa Incháustegui y Alicia Martínez F. “Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores”, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Ed. Instituto José Ma. Luis Mora, p. 61.

¹⁴⁹ Rebeca Grynspan M. Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social, Gerencia Social en América Latina, Washington DC, Ed. BID, 2002, p. 10.

¹⁵⁰ *Idem*.

¹⁵¹ Rolando Franco. “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la Cepal*, núm.58, Chile, CEPAL, abril, 1996, p. 5.

una mayor credibilidad y legitimidad a la acción social de un Estado desacreditado por la crisis económica, el ajuste estructural y las políticas sociales tradicionales¹⁵².

Por tanto, se plantea la necesidad de disminuir la programación centralizada de la política como asimismo su ejecución unisectorial, para dar paso a una gestión descentralizada, multisectorial y orientada por la demanda. Es decir, en el entendido de que la coordinación tradicional, centralizada en el Estado, se presta a destinar recursos únicamente a las regiones, entidades y municipios que más importan para el desarrollo económico e interés político; se promueve una gestión distribuida y equilibrada entre los tres órdenes de gobierno y diversas entidades federativas, con la finalidad de lograr una mayor equidad en la distribución de bienes y recursos y eliminar el control que la burocracia central tenía¹⁵³.

Al respecto, la lógica del modelo neoliberal de política social considera que el desarrollo humano y el combate contra la pobreza y desigualdad, no son una responsabilidad exclusiva del Estado. En su defecto, la sociedad civil y el sector privado, son actores protagónicos en la lucha contra la pobreza; sin que el Estado se retire de la tarea de otorgar subsidios y hacer transferencias a los pobres sino de que su acción se complemente y articule con el resto de la sociedad¹⁵⁴.

Así, se favorece una estructura pluralista de actores estatales y privados que participen en las diferentes fases de diseño y ejecución de la política social. La estrategia, consiste en fortalecer las capacidades estatales de coordinación y regulación, al transferir determinadas competencias de ejecución a instancias estatales descentralizadas, organizaciones de la sociedad civil, comunidades e incluso a la misma familia. Es decir, con la descentralización

¹⁵² Rebeca Grynspan M. op.ci., p. 10.

¹⁵³ Así, entre las ventajas de la descentralización, destaca que a través de esta dinámica se puede generar un mayor consenso social derivado de la participación de los diferentes niveles de la administración pública, como un mayor control de las burocracias por parte de la ciudadanía. No obstante, también hay argumentos en contra que sostienen que la autonomía local de la distribución de los bienes y servicios sociales, puede ocasionar variabilidades inaceptables en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas

Véase: Rolando Franco. "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la Cepal*, núm.58, Chile, CEPAL, abril, 1996, p. 8.

¹⁵⁴ Rebeca Grynspan M. Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social, Gerencia Social en América Latina, Washington DC, Ed. BID, 2002, p. 12.

también se fomenta la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades en la ejecución de la política social. Así, intervienen con su mano de obra, materiales de construcción o equipamiento en el suministro de los servicios sociales. Con esta práctica, se busca propiciar que los ciudadanos intervengan de manera activa en las decisiones de la política¹⁵⁵.

Respecto de lo anterior, se busca establecer un acercamiento con los usuarios y responder a sus demandas particulares por medio de políticas que no son homogéneas y que por tanto toman en cuenta las especificidades locales y la heterogeneidad de situaciones. En ese sentido, también se cree que la capacidad de respuesta a los problemas sociales, se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado¹⁵⁶.

Ahora bien, en cuanto a la participación del sector privado, no se trata únicamente de un proceso de "privatización" de la seguridad social; sino por el contrario, los privados participan en la administración de los fondos de capitalización individual, así como en la prestación de bienes y servicios considerados de mayor calidad y especializados¹⁵⁷. En suma:

Un proceso de descentralización no sólo se circunscribe a un cambio en la modalidad como se imparten los servicios sociales, sino que supone una reorganización del estado en el plano nacional, federal y municipal, así como en la redistribución del poder entre diferentes actores sociales¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Al respecto, coexisten dos posiciones: por un lado, la postura antiestatista aprueba las medidas privatizadoras y descentralizadoras de las tareas sociales; mientras que la segunda, reclama más espacios para la sociedad en la toma de decisiones sociales, y enfatiza la autoorganización, la autonomía y la participación política como dimensiones de la acción social. A pesar de las diferencias, ambas posiciones se dirigen a superar el rol monopólico del Estado en el desarrollo social y económico, y con ello también a superar la idea de una política social "estatista", planteando —según el énfasis de una u otra posición— medidas privatizadoras, desreguladoras y descentralizadoras de servicios sociales en sus múltiples variantes.

Véase: Susana Sotolli. "La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas". *Papeles de Población*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 8, núm. 34, octubre-diciembre, 2002, p. 56.

¹⁵⁶ Rolando Franco. *Op. Cit.*, p. 9.

¹⁵⁷ Sin embargo, cabe acotar que ante la ineficiencia de los servicios públicos, personas en condiciones y recursos constantemente optan por servicios privados que tras ser pagados, aseguran una mayor calidad.

Ibid, p. 7.

¹⁵⁸ Bertha Lerner Sigal, "Las políticas sociales: tendencias actuales", *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Ed. Instituto José Ma. Luis Mora, p.31.

Cabe señalar que la aparición de nuevos actores en la gestión de la política social, ha sido relacionada con las formas en que es financiada. El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, opta por la cofinanciación, es decir, que los propios beneficiarios contribuyan. Esto, se sustenta en el entendido de que al aportar recursos, los beneficiarios tendrán un mayor compromiso con el programa y el uso adecuado de los bienes y servicios sociales para su bienestar. Igualmente, el nuevo enfoque ha promovido el financiamiento con recursos provenientes de fuentes internacionales tanto públicas como privadas. Un ejemplo de ello ha sido la cofinanciación sobre algunos programas y proyectos sociales, por organismos internacionales, agencias de cooperación internacional, organismos internacionales financieros, organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, etcétera¹⁵⁹.

En cuanto al enfoque, la nueva política social definió su criterio de prioridad ya no en la formación de una clase trabajadora que sirviera al crecimiento y productividad del país, sino en la lucha contra la pobreza, a través de programas sociales compensatorios y focalizados. No obstante, el enfoque de combate a la pobreza, se concibe desde la multidimensionalidad de factores, causas y consecuencias que entretujan el problema. Es decir, se prioriza la atención a temas tales como la integración social de grupos excluidos por razones de raza, género, edad; o en su defecto, a cuestiones relativas a la pobreza infantil, el desempleo, consecuencias sociales de la globalización, el acceso a niveles básicos de bienestar como forma de construcción de ciudadanía, el mejoramiento de la gestión pública social, la violencia doméstica y ciudadana, etcétera¹⁶⁰.

La diversidad de temáticas y enfoques, contribuyen en la constante redefinición de prioridades, a la vez que permiten una gestión compleja e integral de la atención a los problemas sociales que conforman la reproducción y transmisión intergeneracional de la pobreza. Esto, en palabras de Susana Sotolli: “supone complementar la visión estrictamente sectorial con propuestas y programas integrales que consideran la multidimensionalidad de los problemas sociales, con intervenciones que no sólo entreguen un servicio, sino que

¹⁵⁹ Rolando Franco. “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la Cepal*, núm.58, Chile, CEPAL, abril, 1996, p. 10.

¹⁶⁰ *Idem*.

contribuyan a generar condiciones institucionales y capacidades sociales para disminuir la pobreza y la exclusión¹⁶¹”.

En ese sentido, al atender a la multidimensionalidad del enfoque de la política social, da cuenta de la importancia por enfatizar acciones encaminadas no sólo en la compensación de las consecuencias de la pobreza, sino de aquellas que atiendan las causas. Por años, el asistencialismo ha fungido como un paliativo, cuyos incentivos (bienes y servicios sociales) fomentan la dependencia, ahogan la iniciativa e inhiben los esfuerzos propios de los beneficiarios por aumentar sus ingresos. Por el contrario, la política social orientada en el enfoque de ampliación y creación de igualdad de oportunidades, busca incidir sobre las causas de la pobreza, concebida ésta como la privación de capacidades adecuadas para la plena inserción social de las personas¹⁶².

Así, con el enfoque de igualdad de oportunidades, se busca proporcionar a los pobres, capacidades básicas de educación y salud. Por ejemplo, para lograr el acceso como permanencia en la escuela de los alumnos provenientes de hogares pobres, no sólo basta con garantizar una aula ni una educación de buena calidad, sino se requiere otorgar apoyos económicos y materiales extras que compensen las limitaciones familiares que obstaculizan la capacidad de aprender; tal cual el acceso a programas de nutrición y de atención a la salud o becas que compensen el costo privado de acceder a la escuela (útiles, uniformes, transporte, e incluso el costo de oportunidad por ingresos laborales no percibidos)¹⁶³.

En suma, el enfoque multidimensional de la política social, fundamenta la necesidad de que:

La política social invierta en las personas, que amplíe sus capacidades y cierre las brechas existentes en el acceso a las oportunidades, el conocimiento y la información. Es decir, una política social basada en el reconocimiento de derechos y no en la distribución de dádivas. Una política social diseñada no para excluir a la clase media sino para incluir a los pobres en el acceso a los servicios de calidad de los que goza el resto de la población. Una política social que no se conforme con ofrecer a los pobres paquetes

¹⁶¹*Idem.*

¹⁶²Rebeca Grynspan M. Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social, Gerencia Social en América Latina, Washington DC, Ed. BID, 2002, p.16.

¹⁶³*Ibid*, p.17.

básicos o mínimos, que sin duda ayudan pero que los siguen manteniendo en la marginalidad. Una política social que aspira no a la sobrevivencia sino al desarrollo de las potencialidades humanas y a una cultura de derechos¹⁶⁴.

En cuanto a la definición de criterios para la gestión de la política social, a finales de la década de los ochenta, el combate contra la pobreza se llevó a cabo a partir de utilización selectiva y focalizada del gasto social, de tal forma que en la mayoría de los países latinoamericanos, las acciones sociales del Estado se han caracterizado por la creciente gestión de programas focalizados¹⁶⁵.

Es decir, quedo entendido que la lucha contra la pobreza no es suficiente a través de una estrategia de compensación de los costos originados por las reformas económicas; es decir, de políticas que tratan de compensar los efectos, pero no atacan las causas estructurales, ni reconocen la complejidad de factores que intervienen en la generación de la pobreza y la exclusión social. En su defecto, una lucha eficiente se habría de lograr a través de aquellas políticas sectoriales, conjugadas con otras políticas públicas, tal cual la política económica. Asimismo, la política social debe tomar en cuenta enfoques y conceptos multidimensionales para analizar los factores que contribuyen a la generación de pobreza y desigualdad social, por ejemplo, el enfoque de la exclusión o movilidad social¹⁶⁶.

En ese sentido, con la estrategia neoliberal, se hizo necesario optar por políticas focalizadas hacia los sectores más pobres. Es decir, se recomienda dejar de implementar políticas sociales de cobertura universal, para dar paso a aquellas selectivas en empleo, educación y salud. Igualmente, los déficits fiscales del Estado impiden una cobertura mayor. Focalizar, es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios. Así, la única forma de lograr una justicia social, es atendiendo a los más necesitados tanto por su situación de carencia, como por el hecho de que otros sectores antes beneficiados han

¹⁶⁴ Ibid, p. 21.

¹⁶⁵ Sottoli, Susana, op. cit., p. 52.

¹⁶⁶ Ibid, p. 53.

logrado superar su condición de pobreza y tienen la capacidad para solucionar autónomamente sus problemas¹⁶⁷.

La focalización, cuestiona la provisión universal y homogénea de servicios y beneficios que caracterizaba a la política social tradicional y, en su defecto, propugna su concentración en grupos-meta previamente definidos. Dicha política requiere de la racionalización del gasto estatal; es decir, a través de la focalización se ofrece la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva, de acuerdo con los criterios de costo-eficiencia. De esta manera, la focalización promueve acentuar no sólo la utilización eficiente del gasto social estatal, sino en los destinatarios de dicho gasto¹⁶⁸.

En otras palabras, el priorizar a los destinatarios del gasto social se traduce en el cambio de los subsidios a la oferta por las transferencias de subsidio a la demanda, en cuales son los beneficiarios quienes tienen el poder y capacidad de compra sobre los bienes y servicios sociales. Ejemplo de ello son los cupones en útiles para la escuela, atención sanitaria y demás servicios. No obstante, para este tipo de cobertura se hace necesaria la existencia de competencia entre los oferentes (lo que a menudo no es el caso) y por otra, que el usuario esté informado sobre la gran variedad de opciones donde puede comprar¹⁶⁹.

En suma, el paradigma neoliberal plantea una nueva forma de universalización basada ya no en la cobertura total por medio de la oferta, sino en la satisfacción de las necesidades por medio de los criterios de demanda. Es decir, el nuevo tipo de cobertura se sustenta en el principio de equidad, según el cual, para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente

¹⁶⁷ Rolando Franco. Los paradigmas de la política social en América Latina, Editado por la CEPAL, 1996, p. 15.

¹⁶⁸ De acuerdo con Susana Sotolli: "Las estrategias focalizadoras no sólo ganaron en importancia debido a los requerimientos restrictivos que el ajuste imponía a la política fiscal o debido a las necesidades de la economía de mercado, sino también a causa del propio déficit institucional y programático de la política social tradicional. Es decir, aun cuando quedó establecido en la ley el acceso igualitario a los servicios sociales por toda la población, en la práctica se encontraba segmentado de acuerdo con criterios económicos, sociales y corporativos".

Véase: Susana Sotolli, *op.cit.*, pp. 53-54.

¹⁶⁹ Rebeca Grynspan M. Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social, Gerencia Social en América Latina, Washington DC, Ed. BID, 2002, p.15.

a quienes son socioeconómicamente desiguales¹⁷⁰. El rasgo más representativo de este nuevo modelo ha sido la creación de los programas de Transferencias monetarias condicionadas, los cuales fueron introducidos en la región latinoamericana en el segundo lustro de la década de los noventa, con el fin de ajustar la política social a una estrategia de desarrollo que confiere centralidad al mercado en el logro del crecimiento económico y en el fomento de la integración social¹⁷¹.

Estos programas se caracterizan por la transferencia de una cantidad de recursos económicos a hogares en situación de pobreza, a cambio del cumplimiento de una serie de condicionalidades. El objetivo es que los hogares beneficiarios inviertan en el capital humano de sus hijos, en términos de educación, salud y alimentación, de modo que se impacta en la transmisión intergeneracional de la pobreza. Así, se caracterizan por intentar combatir la pobreza mediante el aumento de recursos disponibles a corto plazo para el consumo, con el fin de satisfacer las necesidades básicas de las familias beneficiarias; como también, por medio del fortalecimiento del capital humano a largo plazo, para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para ello, se utilizan tres instrumentos: i) las transferencias monetarias para aumentar los ingresos, ii) el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano y iii) la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres¹⁷².

Los programas de transferencias monetarias han asumido una creciente importancia en la agenda de políticas del desarrollo, debido al reconocimiento de su impacto en la reducción de la pobreza, en el aumento de la matrícula escolar y las mejoras en la salud de los hogares beneficiarios. En otras palabras:

¹⁷⁰ Rolando Franco. “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la Cepal*, núm.58, Chile, CEPAL, abril, 1996, p. 13.

¹⁷¹ Israel Banegas González y Minor Mora Salas, “Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* vol.93, Ámsterdam, Editada por el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, octubre de 2012, p. 41.

¹⁷² Simone Cecchini y Rodrigo Martínez. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Chile, CEPAL, 2011, p. 95.

Los PTC son programas que consisten en transferencias monetarias a los hogares pobres con hijos, cuya entrega está condicionada a la realización de ciertas inversiones en el capital humano de los niños, particularmente, en la educación, la salud y la nutrición. Típicamente, las condicionalidades vinculadas con la educación incluyen la inscripción de los niños en la escuela y un mínimo de asistencia a clases, mientras que las condicionalidades ligadas con la salud y la nutrición habitualmente consisten en la realización de chequeos regulares, el cumplimiento de los programas de vacunación, la realización de controles perinatales en el caso de las mujeres y la asistencia de las madres a encuentros informativos periódicos sobre salud y nutrición. Hacia 2010, 18 países de América Latina y el Caribe (16 en América Latina) contaban con algún PTC, con una cobertura que ascendía al 19% de la población total de la región. Asimismo, el gasto de estos programas como porcentaje del PBI era de 0,40% en promedio para la región¹⁷³.

Otra de las características del nuevo modelo de política social es la innovación en el tipo de indicadores utilizados para su evaluación. De acuerdo con el paradigma neoliberal, se insiste en la necesidad de utilizar indicadores específicos para la evaluación de cada programa. Sin embargo, se recomienda utilizar en general, la relación costo-impacto, de tal manera que pueda medirse la optimización e impacto que los recursos destinados tienen sobre los beneficiarios, al menor costo posible¹⁷⁴. Al ser uno de los objetivos lograr un cambio en las condiciones de vida de la población, se enfatiza el impacto o magnitud de beneficio que reciben los destinatarios de los programas. No obstante, el enfoque de gestión de las políticas sociales debe ir acompañado de sistemas de información confiables, que fortalezcan la capacitación gerencial y los sistemas de monitoreo y evaluación; así como de una medición correcta sobre el acceso efectivo de la población a los programas ejecutados, de tal forma que permita identificar los cambios y el impacto redistributivo del gasto social¹⁷⁵.

Por último, la relación entre desarrollo social y crecimiento económico, ha tenido gran importancia dentro de la esfera del debate y diseño de la política pública, especialmente en el de la política social. Hoy en día, existe gran evidencia de la compleja relación entre las variaciones de crecimiento económico y la reducción y/o aumento de la pobreza, de tal forma

¹⁷³Guillermo Cruces y Leonardo Gasparin, "El impacto de los nuevos programas de protección social en la pobreza y la desigualdad", *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente*, Editado por CEDLAS, FCE-UNLP, p. 50.

¹⁷⁴Rolando Franco. *Op.cit.*, p. 17.

¹⁷⁵*Ibid*, p. 16.

que se reconoce la necesidad de una política social integrada y complementaria a la económica. Es decir, se enfatiza la necesidad de que la política económica incorpore en su diseño los objetivos sociales, a fin de lograr beneficiar a los más pobres y promover la equidad¹⁷⁶. En otras palabras, el impacto de la política social en el desarrollo de los sectores más desfavorecidos queda a merced de las posibilidades de estos sectores a una plena inserción socioeconómica dentro de los eslabones de productividad. Por tanto, para que el combate a la pobreza y el desarrollo humano sean efectivos, la política económica debe promover el crecimiento sostenido e incluyente, en tanto permita las condiciones para que todos los ciudadanos participen y se beneficien del proceso¹⁷⁷.

En resumen, con la profundización de la crisis económica y política desde la década de los ochenta, las bajas tasas de crecimiento económico, y altas tasas inflacionarias, como la consecuente incapacidad del Estado para cumplir con sus funciones y responsabilidades sociales, dieron fin a un modelo de política social caracterizado por una cobertura universalista y homogénea. De hecho, la política social fue considerada como uno de los orígenes de los males económicos, al argumentarse que el aparato gubernamental se había sobrecargado con demandas de los sindicatos, lo que había contribuido al desequilibrio financiero¹⁷⁸.

En ese sentido, a partir de la década de los noventa, el diseño de las políticas sociales dio un giro hacia la implantación de programas focalizados, compensatorios y descentralizados. En particular, el concepto de focalización, reenfocó la gestión de la política, de tal forma que se ha buscado la implementación de estrategias de discriminación positiva para los más pobres, concentrando los recursos públicos, servicios y acciones en ellos¹⁷⁹. Ejemplo de lo anterior, fue la institucionalización del enfoque neoliberal mediante la creación de la Secretaría de

¹⁷⁶Susana Sotolli. "La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas". *Papeles de Población*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 8, núm. 34, octubre-diciembre, 2002, p. 59.

¹⁷⁷Rebeca Grynspan M. Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social, Gerencia Social en América Latina, Washington DC, Ed. BID, 2002, pp. 13-14.

¹⁷⁸ Mónica Uribe Gómez. Enfoques contemporáneos de política social en México, *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XVIII No. 52 □ Septiembre / Diciembre de 2011, p. 52.

¹⁷⁹ *Ibid*, p. 53.

Estado de Desarrollo Social, (Sedesol), con lo cual surgieron nuevos programas cuya lógica se enfocó en subsidios a la demanda. Asimismo, la concepción de política social quedó acotada como un instrumento de política pública que únicamente: *tiene como objetivos la superación de la pobreza, la transformación educativa efectiva, el acceso universal de los mexicanos a los servicios de salud y el apoyo a los grupos sociales vulnerables para su propio desarrollo*¹⁸⁰.

En consonancia, durante 1991 el Secretario de Hacienda y Crédito Público de ese entonces, Santiago Levy, presentó el libro “La pobreza en México”, que dio sustento a la estructuración y diseño de una nueva política social focalizada en el combate contra la pobreza. Dicho así, el programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá creado en 1997, representó el inicio de una política caracterizada por el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas hacia hogares en condiciones de pobreza extrema. Es decir, durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), la administración se enfrentó con una severa crisis financiera que fue atendida mediante el incremento de la descentralización administrativa y fiscal, medidas que determinaron la desaparición de Pronasol, para dar paso a la creación del programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá, en 1997.

El programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá, se definió como un mecanismo de intervención social centrado en las familias en pobreza extrema, conforme a los nuevos criterios de focalización. Con el objetivo de ampliar las oportunidades de las familias mexicanas que vivían en tales condiciones, se propuso atender las necesidades básicas de tal forma que pudieran desarrollar sus capacidades e insertarse productivamente en la sociedad. Se buscó así, articular la acción asistencial con el desarrollo del capital humano; elemento que contribuye en la ruptura del círculo vicioso de empobrecimiento intergeneracional¹⁸¹.

¹⁸⁰ Coneval. *Política social*, [en línea], Dirección URL: <http://www.programassociales.mx/?p=346>, [consulta 25 de agosto de 2016].

¹⁸¹ Según el Banco Mundial las estrategias para reducir la pobreza deben concentrarse en la creación de capital humano a partir del acceso a educación, nutrición y salud. Se supone que la combinación de estos componentes contribuye a dotar de capacidades a los individuos para que sean competitivos en el mercado.

Véase: Mónica Uribe Gómez. Enfoques contemporáneos de política social en México, *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XVIII No. 52 Septiembre / Diciembre de 2011, p.56-57.

Así, por medio de las denominadas transferencias condicionadas, se entregó un determinado monto económico a las familias en pobreza extrema, a cambio de que éstas enviaran a sus hijos a la escuela, asistieran a consultas médicas y los alimentaran adecuadamente. Es decir, en el marco del enfoque de igualdad de oportunidades, Progresá proporcionó un conjunto de servicios de educación, salud y alimentación fundamentales para el desarrollo de las capacidades de las familias en condiciones de pobreza extrema¹⁸². Específicamente, las acciones de Progresá se sustentaron en cinco objetivos particulares y fundamentales:

- a) mejorar substancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, particularmente de las poblaciones vulnerables;
- b) Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes;
- c) procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica;
- d) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación; y e) promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de familias de las localidades donde opera¹⁸³.

Cabe señalar que la creación del Programa Progresá-Oportunidades se contextualizó en una etapa de cambios estructurales tanto económicos, como políticos y sociales que México experimentó a raíz de su transición hacia un modelo de desarrollo económico neoliberal.

En primer lugar, el Programa se originó en medio de una crisis económica que hacía necesario realizar ajustes sobre los subsidios destinados a los programas sociales, sobre todo por la incapacidad fiscal del Estado para seguir costeadando un sistema de protección social universal. Asimismo, con la crisis económica aumentaron las personas en situación de

¹⁸² Rolando Cordera Campos. *La política social moderna: del desarrollo a la compensación*, [en línea] Dirección URL: http://www.pued.unam.mx/cordera/1-Pol_Soc/pol_soc/politicasocial.pdf, [consulta: 11 de junio de 2016], p. 8.

¹⁸³ Cabe decir, que la Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable de la coordinación general del programa a través de la Coordinación Nacional de Progresá (Conprogresá), órgano encargado de formular, coordinar y evaluar su ejecución. Asimismo, en su operación, a nivel federal participaron las secretarías de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social; mientras que a nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas fueron los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud. También las autoridades municipales intervinieron en su gestión.

Véase: Rolando Cordera Campos. *La política social moderna: del desarrollo a la compensación*, [en línea] Dirección URL: http://www.pued.unam.mx/cordera/1-Pol_Soc/pol_soc/politicasocial.pdf, [consulta: 11 de junio de 2016], pp.8-9.

pobreza, lo que exigía el diseño de una iniciativa pública que diera respuesta no sólo a corto plazo, protegiendo a los pobres del impacto transitorio; sino hacia aquellas familias que vivían en condiciones de pobreza estructural, y que sufrían aún en mayor grado las fluctuaciones económicas¹⁸⁴.

En segundo lugar, el nuevo modelo de desarrollo suponía la redefinición de las responsabilidades e intervención del Estado en el desarrollo social. Este hecho, se vio reflejado con el retiro de su participación pública en diversas áreas del bienestar, la caída del gasto social y la descentralización de los servicios de educación básica y salud asistencial; la eliminación de subsidios a la alimentación y a la adquisición de viviendas populares. Por último, pese a los esfuerzos realizados en décadas pasadas, la situación de pobreza en que una gran cantidad de mexicanos se encontraban representó un problema de suma gravedad para la cohesión y bienestar social¹⁸⁵.

De acuerdo con Santiago Levy, a principios de 1995 más de la quinta parte de las familias mexicanas no tenían ingresos suficientes para adquirir una canasta básica alimenticia con los nutrientes necesarios, lo que a su vez repercutía negativamente en su salud, capacidad de aprendizaje, tipo de empleo al que podrían aspirar, y por tanto, sus posibilidades de acceder a mayores niveles de ingresos. Asimismo, había comunidades donde la desnutrición era considerada la tercera causa de mortalidad infantil; más de 1.5 millones de niños entre 6 y 14 años de edad no asistían a la escuela, y era en las comunidades marginadas, donde más se sufrían rezagos de analfabetismo, deserción y reprobación escolar, que triplicaban y duplicaban las tasas registradas a nivel nacional, respectivamente. Específicamente la situación socioeconómica del núcleo familiar se caracterizaba en que uno de cada cinco mexicanos vivían en condiciones de pobreza extrema, de los cuales el 40% eran niños; problema que se intensificaba aún más en las zonas rurales¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Santiago Levy. *Pobreza y transición democrática en México*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 2009, P. 37

¹⁸⁵ Gerardo Ordóñez Barba. La política social en los gobiernos de la alternancia en México, 2000-2008: continuidades, cambios y retrocesos, en *Políticas Sociales en Iberoamérica*, p. 286

¹⁸⁶ Santiago Levy y Evelyne Rodríguez. *Sin herencia de pobreza. El programa Progresa-Oportunidades de México*, México, Editorial Planeta, 2005 p.16.

Como se muestra en el Cuadro 1, las condiciones socioeconómicas anteriores, fundamentaron el diseño de Progresá. Específicamente en la fase de definición se estimó que en el país habían 20.2 millones de hogares, de los cuales, casi el 24% vivía en condiciones de pobreza extrema (equivalente a 4.8 millones de hogares pobres, casi 28 millones de personas y 29.3% de la población total). La mayoría de los pobres se concentraban en el medio rural, donde casi seis de cada diez hogares eran pobre, en comparación con las zonas urbanas (dos de cada diez)¹⁸⁷.

Cuadro 2. Situación de pobreza en México (1994)

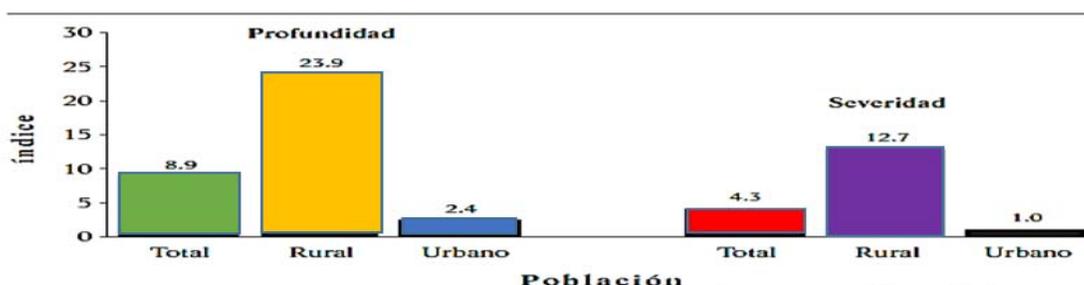
Distribución de hogares y personas según su condición de pobreza y lugar de residencia, 1994 (en millones)						
Localidad	Total	Hogares Pobres	Hogares no pobres	Total	Personas Pobres	No pobres
Total	20.2	4.8	15.4	93.7	27.5	66.2
Rural	4.8	2.7	2.1	25.3	15.4	9.9
Urbano	15.4	2.1	13.3	68.4	12.1	56.3

Información retomada de: Santiago Levy y Evelyne Rodríguez. *Sin herencia de pobreza. El programa Progresá-Oportunidades de México*, México, Editorial Planeta, 2005 p.16.

Asimismo, se determinó que aun cuando vivía un número importante en condiciones de pobreza extrema, esta situación no era homogénea. Dicha diferenciación fue importante puesto que permitió determinar a las familias provenientes de zonas rurales como los primeros beneficiarios. Tal como lo muestra la siguiente gráfica, la profundidad y severidad de la situación de pobreza que presentaron los hogares rurales priorizó la focalización hacia estos sectores.

¹⁸⁷ *Ídem*

Gráfica 1. Profundidad y severidad de la pobreza 1994 (Porcentaje)



Información retomada de: Santiago Levy y Evelyne Rodríguez. *Sin herencia de pobreza. El programa Progres-Oportunidades de México*, México, Editorial Planeta, 2005, p.17.

Cabe asimismo recordar que dentro de estos hogares se concentraba un mayor número de miembros y una mayor presencia de niños. Dicha situación representó una mayor dependencia de ingresos hacia los miembros del hogar que trabajaban. Asimismo, uno de cada cinco hogares estaba encabezado por una mujer, de modo que su ingreso era alrededor de 10% menor que el de los hogares con jefatura masculina. En ese entonces, la proporción de adolescentes de 12 a 15 años que asistía a la escuela era 76% por ciento en los hogares dirigidos por una mujer, en comparación con 82% en aquellos dirigidos por un hombre. Específicamente, las mujeres que vivían en pobreza abandonaban durante los 14 años la escuela e iniciaban sus uniones maritales a la edad de 19 años¹⁸⁸.

En cuanto a su nutrición, siendo que es fundamental para el crecimiento, desarrollo antropométrico y cognitivo, e incluso, previene enfermedades infecto-contagiosas, entre 1994 y 1995, los niños en desnutrición crónica, es decir 18.7%, mostró una talla deficitaria de 107, 7 centímetros (una diferencia de casi dos años de retraso en el crecimiento lineal). Esta diferencia de crecimiento estaba directamente relacionada con las diferencias higiénicas y nutricionales que este grupo vivía. Asimismo, sufrían una tasa de mortalidad infantil de un 49% por cada 1000 niños nacidos vivos. La falta de asistencia prenatal estuvo asimismo relacionada con el desconocimiento y uso de la planificación familiar, siendo que los hogares pobres, se presentó una tasa de fecundidad de 5,1 hijos por mujer¹⁸⁹.

¹⁸⁸ *Ibid*, p.19.

¹⁸⁹ *Ibid*, p. 20.

Por último, presta señalar que la mitad de los hombres y mujeres de 15 años en adelante sufrían de grandes rezagos educativos al no haber concluido el nivel escolar de primaria. Este descenso se veía marcado entre las menores de hogares pobres rurales, pues al llegar a los 15 años, sólo aproximadamente el 33% de ellas continuaba en la escuela, en comparación con el 45% de los varones. La falta de asistencia escolar, se entendió por la prevalencia de trabajo infantil combinado con estudios; siendo así que alrededor del 11.6% de los jóvenes de familias pobres de 12 y 15 años de edad estudiaba y trabajaba; mientras que el 19.3% solo trabaja¹⁹⁰.

A lo anterior, le fue sumado la relativa ineficacia de los programas y mecanismos de la política social creados para combatir la pobreza, especialmente los subsidios alimentarios. De la mano, la crisis económica de ese entonces no sólo repercutió en las finanzas públicas, limitando los recursos públicos destinados al gasto social; sino que además, había una gran posibilidad de que incrementara el número de mexicanos en condiciones de pobreza extrema¹⁹¹.

Por otra parte, si bien era necesario reactivar el crecimiento económico del país para lograr una estabilidad macroeconómica, y generar empleos estables y bien remunerados con los cuales aumentara el nivel de vida de los mexicanos, esto debería ir acompañado por otros mecanismos de política pública con los cuales se ampliaran las oportunidades de progreso, se generara una distribución equitativa de la riqueza, y eliminaran las condiciones de marginación. Así, se hacía necesario fortalecer las acciones de política social de manera coordinada a la política económica; es decir, era necesario *aumentar la intervención del Estado en materia social, pero modificando esta intervención de acuerdo con la experiencia adquirida en el pasado, adaptándola a la nueva realidad del país y al cambiante entorno internacional*¹⁹².

¹⁹⁰ *Ibid*, p. 22.

¹⁹¹ Santiago Levy. *Pobreza y transición democrática en México*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 2009, p.1.

¹⁹² Santiago Levy. *Pobreza y transición democrática en México*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 2009, p.3.

Al respecto, es importante señalar que el Programa, además de diseñarse de acuerdo con el modelo neoliberal de política social, adscribir su operación a las transformaciones estructurales gestadas a partir del nuevo modelo de desarrollo y estar fundamentado en la promoción del capital humano como una vía que promoviera la productividad de los beneficiarios e interrumpiera la transmisión intergeneracional de la pobreza, fue alineado a la persecución de los derechos humanos, especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), como a la Constitución Política, leyes y a los mismos objetivos de desarrollo social que integran un Plan Nacional de Desarrollo¹⁹³.

Lo anterior, fue reflejado mediante la continuidad de una estrategia de combate contra la pobreza, llevada a cabo desde mediados de noventa hasta el 2012; por lo que el programa continuó con la misma lógica durante el gobierno de Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón, aunque con un cambio cosmético respecto al nombre; es decir, paso de Progres a ser llamado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades).

Durante la presidencia de Vicente Fox Quezada (2000-2006) se continuó con la implementación del Programa Oportunidades, en el marco de la estrategia gubernamental de combate contra la pobreza “Contigo”, la cual sirvió como el marco conceptual que definió las acciones públicas y al conjunto de programas dedicados a la reducción de la pobreza. La estrategia, reconoció las múltiples dimensiones de la pobreza y aquellas complementarias de la acción pública como son desarrollo humano, generación de ingresos, acumulación de activos físicos y protección social. Contigo, fue conformada por cuatro líneas de acción: “ampliar capacidades” (educación, salud y capacitación laboral), “generar opciones” (desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo), “proveer protección social” (salud y protección social, previsión social) y “formar patrimonio” (vivienda y ahorro). Estas fueron ordenadas en el ciclo de vida de los individuos: prenatal, infancia, adolescentes y jóvenes, adultos y adultos mayores. Con el cruce de estas líneas y el ciclo de vida, las

¹⁹³ De igual forma, tuvo gran alineación y fundamentación legislativa. Por ejemplo, en la Ley General de Desarrollo social, se estipula que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, que toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, sobre todo las persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja

autoridades generaron una matriz en la que incluyeron los programas sociales existentes (por reforzar o transformar) y los nuevos que generaron en ese momento, intentando articularlos, para hacerlos coherentes y evitar duplicidades¹⁹⁴.

Consecuentemente, durante el gobierno Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se continuó con la gestión del Programa Oportunidades. Sin embargo, a partir del 2008 se estableció una nueva estrategia “Vivir Mejor”; la cual fue muy similar a la de Fox y Zedillo. Sus objetivos fueron: a) Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura e identidad jurídica; b) Otorgar protección y certeza a las personas y comunidades para enfrentar contingencias, tanto en el curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno; c) Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio; d) Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza; e) Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social. Dichos objetivos se pretendían lograr mediante el desarrollo de capacidades básicas en alimentación, educación, salud, vivienda e infraestructura social básica¹⁹⁵.

En general, la continuidad de la operación del Programa refleja las acciones sociales que los tres gobiernos anteriores implementaron a fin de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias. No obstante, cabe acotar que Progres- Oportunidades no fue el único componente de la estrategia de lucha contra la pobreza durante los tres gobiernos. Por el contrario, el Programa formó parte del rediseño amplio de la política social, siendo parte de las medidas que constituyeron una intervención integral que comprendió no sólo el desarrollo del capital humano, sino la promoción del empleo y la construcción de infraestructura física en las regiones pobres, por medio de la construcción de viviendas, carreteras, electrificación, etc. Específicamente esta estrategia se

¹⁹⁴ Luis Ignacio Román Morales, Enrique Valencia Lomelí Pobreza. “Desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el combate contra la pobreza y desigualdad”, *Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina*, Editado por Fundación Konrad Adenauer Stiftung, p.114.

¹⁹⁵ *Idem*.

concentró en el primer componente de capital humano que, a través del subsidio a la demanda de servicios de salud y educación, buscó mejorar el capital humano de las personas en condición de pobreza. Empero, su éxito dependía en gran medida del cumplimiento de los otros componentes así como del crecimiento y desarrollo general del país.

4. Progres-Oportunidades. El programa emblemático del modelo neoliberal de la política social en México.

Con el fin de demostrar si el actual modelo de política social promueve o no las oportunidades de movilidad social, toda vez que atienda aquellas carencias sobre las capacidades básicas en nutrición, salud, educación, trabajo y vivienda que permiten el bienestar y ascenso de los sectores socioeconómicos más bajos, en el presente capítulo se toma como referencia al programa Progres-Oportunidades, como el principal exponente del nuevo modelo de política social. Específicamente, se abordan las características, objetivos y acciones que lo integran para posteriormente analizar su impacto en la movilidad social de sus beneficiarios.

4.1. Fundamentación teórico-conceptual del Programa y sus características de cobertura.

Las anteriores líneas, si bien justificaron el porqué de la creación del Programa, también fundamentaron el objetivo principal de este: la ruptura de la transmisión intergeneracional contra la pobreza. Su diseño buscó “igualar las oportunidades de las familias que sufrían esta condición con las del resto de la sociedad”. Es decir, su gestión estuvo encaminada en aumentar las capacidades básicas de los beneficiarios, a través de su acceso hacia aquellos bienes y servicios sociales que les permitieran adquirir y desarrollar habilidades y aptitudes para una vida plena y eficiente. De esta forma, la intervención concordaba con el enfoque de igualdad de oportunidades en tanto planteaba el desarrollo de capacidades básicas y la satisfacción de necesidades elementales como una vía para terminar con la transmisión intergeneracional, y por ende promover la movilidad social de sus beneficiarios¹⁹⁶.

No obstante, de acuerdo con Iliana Yaschine, pese a la concordancia con el enfoque de igualdad de oportunidades: “la hipótesis subyacente del programa en términos de su función económica y social denota el predominio de la teoría del capital humano que privilegia el

¹⁹⁶Iliana Yaschine. *¿Oportunidades? Política Social y movilidad intergeneracional en México*, México, colección Grandes Problemas, Editado por el Colegio de México y UNAM, 2015, p. 72.

papel instrumental de la educación, la salud y la alimentación para el aumento de la productividad y la construcción de objetivos económicos a nivel macro y micro”¹⁹⁷.

La falta de acceso a la educación, salud y alimentación, impactan en la generación y producción intergeneracional de la pobreza. Especialmente aquellos que viven en condiciones de pobreza extrema, presentan un acceso limitado a la satisfacción de sus necesidades básicas, capital humano precario, llevan una economía de subsistencia, caracterizada por bajos ingresos y escasa oferta laboral. Todo ello, provoca a su vez el acceso a bajos ingresos económicos y por lo tanto, impide que los hogares pobres inviertan en el capital humano de las siguientes generaciones y mejoren su nivel de bienestar, lo cual asegura el *continuum* del ciclo¹⁹⁸.

A partir de la identificación de la ausencia de capital humano, la hipótesis del programa se definió como:

“la mayor inversión en educación, salud, y alimentación de las nuevas generaciones les permitirá cuando sean adultos, insertarse en el mercado laboral en actividades de mayor productividad, rendimiento y redistribución de ingresos. Esto se concibe indispensable para combatir la pobreza al considerar que el trabajo es el principal recurso de las familias pobres para obtener ingresos, los cuales se consideran el principal indicador de un buen trabajo conducente a una vida sin pobreza. Mediante esta inversión, se promoverá la igualdad de oportunidades y la ruptura del ciclo de reproducción de la pobreza; los individuos serían capaces de integrarse a la vida social, económica y política nacional en condiciones de mayor equidad”¹⁹⁹.

Así, la educación, salud y nutrición habrían de representar una triada complementaria mediante la cual se puede confluir en la potenciación de las habilidades, capacidades y aptitudes de los individuos de manera que a mayores niveles educativos, se produzca e incentive una mayor concientización por el uso de servicios en salud, como de las oportunidades y beneficios laborales y económicos que provee la escolaridad. A su vez, las

¹⁹⁷Cabe señalar que el capital humano se entiende por los conocimientos, aptitudes y la experiencia de los seres humanos, que los hacen económicamente productivos. El capital humano se puede incrementar invirtiendo en educación, atención de la salud y capacitación laboral

Véase: Iliana Yaschine. *¿Oportunidades? Política Social y movilidad intergeneracional en México*, México, colección Grandes Problemas, Editado por el Colegio de México y UNAM, 2015, p.72

¹⁹⁸ *Ibid*, p.73.

¹⁹⁹ *Ídem*.

personas más saludables aprovechan mejor los refuerzos alimenticios que, combinados con una alimentación adecuada y saludable, se traducen en rendimientos escolares muy altos²⁰⁰.

De acuerdo con el componente alimentario:

1. Los problemas de nutrición en las familias pobres derivaba de ausencia de suficientes alimentos dentro del hogar, así como en los desequilibrios en la composición de la dieta. En contraste la relación que existe entre más alimentación y mejor nutrición está mediada por el estado de salud e higiene en que viven las familias.
2. La desnutrición, sobre todo en menores de dos años, puede causar daños permanentes en el desarrollo físico y mental. Asimismo, en el caso de las mujeres embarazadas puede ser causa de bajo peso en los niños al nacer o que estos sean más vulnerables a enfermedades.

De acuerdo con el componente de salud:

1. Una mayor fecundidad, es considerada como una característica de la propia condición de pobreza. Sin embargo, también queda asociada a la falta de asistencia a servicios de salud, como en el desconocimiento y puesta en práctica de una planificación familiar. Mayores tasas de fecundidad representan una mayor dependencia y distribución de escasos recursos económicos.

De acuerdo con el componente de educación:

1. La asistencia escolar de los hijos puede representar un costo económico muy alto para las familias con ingresos muy precarios. En su defecto, la mayoría se caracterizaba la alta participación de los niños en el mercado de trabajo. En general, la falta de educación contribuía en la continuidad de las condiciones de pobreza en tanto se incorporaban al trabajo en condiciones desventajosas.

Por lo anterior, la justificación inicial de la existencia de dicho Programa, es que aquellas personas en condiciones de pobreza extrema requieren de una atención sostenida y sistemática, pues tanto una buena salud, nutrición y educación, resultan de un proceso secuencial y acumulativo. Tal como fue planteado por Santiago Levy: *debe tenerse presente que los apoyos que se otorgan, si bien son una transferencia de ingreso, tienen el carácter de una inversión y, como tal, requiere de un esfuerzo continuo para rendir frutos*²⁰¹. En ese

²⁰⁰Ibid, p. 26.

²⁰¹ Santiago Levy y Evelyne Rodríguez. *Sin herencia de pobreza. El programa Progres-Oportunidades de México*, México, Editorial Planeta, 2005 p. 58.

sentido, además de requerir de una atención sostenida, es necesario que los apoyos se concentren en los aspectos más críticos del ciclo de vida de los individuos. Es decir:

Durante el proceso de gestación y en los primeros años, resultan esenciales una buena nutrición y un buen cuidado de la salud. Posteriormente, se deben concentrar los esfuerzos en obtener una educación básica de calidad, que permita la transición hacia más capacitación y hacia una inserción productiva de los individuos en el desarrollo nacional. A lo largo de todo el proceso, se necesita un mínimo de ingreso para aumentar la seguridad y la confianza de las familias pobres. Se requiere, en suma, a través de un enfoque integral, continuo y de largo alcance, crear las condiciones que permitan a las familias pobres aprovechar las oportunidades del crecimiento económico y de las acciones amplias de la política social, y sentar las bases de un aumento permanente en sus ingresos y su calidad de vida²⁰².

Asimismo, debe puntualizarse que hubo dos consideraciones que condicionaron su gestión; es decir, la capacidad de operación y coordinación de las instancias gubernamentales, y los recursos presupuestarios disponibles. Desde inicios del Programa, estas dos consideraciones fundamentaron la incorporación gradual de las familias en situación de pobreza extrema, comenzando por el medio rural. Dentro de estas comunidades, se privilegió a aquellas de alta y muy alta marginación con acceso a servicios de salud y educación, para luego, a través de un sistema de puntaje elegir a las familias beneficiarias. A través de dicho sistema, fueron <<elegibles>> las familias cuyas condiciones de vida estuvieran por debajo de un umbral mínimo de pobreza. De acuerdo a la medición de la pobreza por ingresos, el umbral mínimo correspondía a la pobreza de capacidades, en la cual se considera como pobres a los hogares cuyos ingresos monetarios son insuficientes para cubrir los gastos en alimentación, salud y educación²⁰³.

A los hogares que se consideró como beneficiarios iniciales, se les aplicó una encuesta de carácter homogéneo a nivel nacional. Las variables que la constituían, se dividían en cuatro categorías: 1) características del jefe del hogar (edad, sexo, nivel de educación o primaria incompleta); 2) características sociodemográficas del hogar (número de niños menores a 12

²⁰²Ibid, p. 59.

²⁰³ Israel Banegas González y Minor Mora Salas, "Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado", Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe vol.93, Ámsterdam, Editada por el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, octubre de 2012, p. 43.

años, dependencia demográfica, sin seguridad social); 3) características de la vivienda (hacinamiento, indicadores de sin baño, baño sin agua, piso de tierra, sin estufa de gas, sin refrigerador, sin lavadora, sin vehículo); y 4) características regionales (indicadora del sector rural e indicadores de regiones específicas).

A partir de estas categorías, entre mayor era el nivel de puntaje, más pobre se consideraba al hogar. Así, aquellos con un puntaje mayor o igual a 0.69 fueron considerados como elegibles; mientras que los hogares por debajo de 0.69 no eran elegibles. Una vez dentro del Programa, el estado de elegibilidad de cada hogar se volvía a evaluar, pasados tres años de recibir las transferencias; de modo que si volvían a ser elegibles, se recertificaban. Un hogar se consideraba elegible por recertificación si su puntaje era mayor que 0.383. Por el contrario, si su puntaje era menor o igual a 0.383 pero mayor o igual a 0.077 eran considerados elegibles para transitar al llamado esquema diferenciado de apoyos (EDA), donde los hogares recibían únicamente un subconjunto del total de beneficios. Por último, aquellos hogares con un puntaje menor que 0.077 dejaban de ser considerados elegibles para recibir cualquier tipo de beneficio²⁰⁴.

Al respecto, cabe mencionar que los criterios de elegibilidad se justificaron en tanto uno de los supuestos que justificó la creación del Programa, es que las transferencias tenían el fin de aumentar los activos de los hogares pobres, y el capital humano de los hijos, lo que crearía las posibilidades de a mediano plazo desmantelar eventualmente el programa. A partir de esto, específicamente se le dio mayor importancia a: 1) Hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado se encontrara por debajo de la línea de bienestar mínimo y tuvieran integrantes menores a 22 años; y 2) Hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado se encontrara por debajo de la línea de bienestar mínimo y tuviera mujeres en edad reproductiva²⁰⁵.

204 Raymundo M. Campos Vázquez, Carlos Chiapas y Alma S. Santillán. "Análisis de trayectorias de los hogares beneficiarios del programa oportunidades", *Estudios Económicos*, vol.27, núm. 2, México, Editado por el Colegio de México A.C., julio-diciembre 2012, pp.302-303.

205 Santiago Levy. *Pobreza y transición democrática en México*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 201.

De esta forma, la cobertura del Programa se focalizó en el núcleo familiar debido a que este representa la instancia en la que se habrían de tomar las decisiones en torno al gasto y consumo de las personas. Asimismo, se enfocó en la etapa de formación del ciclo doméstico, que va desde la unión conyugal de la pareja a la época en que la vida fértil de la mujer llega a su fin, en tanto que en situaciones de pobreza hay una mayor dependencia de los miembros del hogar a los ingresos del jefe de hogar. Lo anterior, también quedó fundamentado en los hallazgos relacionados con las características sociodemográficas de estos hogares, debido a que sus oportunidades y condiciones se adscriben en la transmisión intergeneracional de esta condición.

En cuanto a la focalización en términos presupuestales, esto se decidió a consecuencia de la ineficacia de los Programas de desarrollo social, dirigidos a reducir la pobreza. De acuerdo con Santiago Levy:

Dada la distribución de los hogares pobres, existía un desequilibrio en la distribución de los recursos presupuestales entre el medio urbano y el rural, de tal forma que más del 75% del presupuesto total estaba canalizado hacia el medio urbano, en el que vivían menos del 40% de los pobres. Asimismo, se presentaba un marcado desajuste en las calidades de subsidios dirigidos y subsidios generalizados; casi dos terceras partes de los fondos estaban canalizados hacia los últimos. Por otra parte, la gran dispersión poblacional dificultaba la entrega del subsidio alimentario, tanto generalizados o dirigidos al medio rural; al tiempo que los gastos administrativos de las Secretarías y organismos que estaban a cargo de los programas absorbían una proporción significativa del presupuesto total; además de que existía una escasa coordinación entre los organismos, lo que se traducía en una duplicación de esfuerzos. Por último, no había una focalización e intervención adecuada en los miembros más vulnerables de las familias, ni las operaciones y el impacto de los programas estaban sujetos a evaluaciones sistemáticas²⁰⁶.

En general, lo antes descrito puede englobarse en el siguiente párrafo donde se especifican las características que debía tener el Programa, como parte de un nuevo modelo de política social. A saber:

1) los programas de pobreza deben ser congruentes con las reformas estructurales y, por tanto, deben evitar subsidios generalizados y controles de precios, los cuales introducen distorsiones contraproducentes en el mercado; 2) dada la necesidad de mantener el equilibrio fiscal, los programas para la pobreza sólo deben llegar a la población objetivo y hacerlo de manera eficiente en cuanto a costos; 3) los programas para la pobreza deben

²⁰⁶Santiago Levy. *Pobreza y transición democrática en México*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 2009, pp.23-25.

distinguir entre pobreza moderada y pobreza extrema; los extremadamente pobres tienen que destinar la mayor parte de sus ingresos a la alimentación y tienen menor capacidad para enfrentar riesgos, por tanto, no pueden participar plenamente en el mercado de trabajo, migrar y aprovechar las oportunidades de educación, como los moderadamente pobres; 4) la pobreza extrema no es sólo un problema principalmente rural, sino que los más pobres de los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en las áreas rurales; y 5) las políticas para los extremadamente pobres deben aprovecharse de las complementariedades que existen entre nutrición, salud y educación²⁰⁷.

Por último, se determinó que:

1) Los recursos económicos fuesen suficientes para que saliesen de la pobreza sobre la base de su propio esfuerzo; 2) centrado en la atención a niñas, niños y jóvenes de ambos sexos y mujeres madres de familia; 3) además de apoyos monetarios era necesario proporcionar educación, salud y nutrición; y 4) condicionar las ayudas para provocar cambios en los comportamientos de los beneficiarios²⁰⁸.

4.2. Líneas de acción del Programa Progres- Oportunidades.

Siendo el objetivo del programa, la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza en todos los hogares que vivían en condiciones de pobreza extrema, tanto del medio rural como urbano, Progres- Oportunidades se sustentó en la idea de proveer a las familias pobres de un paquete de beneficios que les permitieran, en un marco de corresponsabilidades, dotar a los niños y jóvenes de las capacidades básicas, mismas que se habrían de traducir en capital humano para superar sus desventajas de origen y mejorar su inserción en el mercado de trabajo con el fin de salir de la pobreza en el futuro.

Específicamente, el Programa tuvo una doble línea de acción. Por un lado se consideró lograr un objetivo de corto plazo, al mejorar el consumo de los hogares mediante las transferencias monetarias dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de los hogares, además de ser un incentivo condicional que fomentara la atención a la salud y su permanencia escolar. Por el otro, se buscó alcanzar objetivos de largo plazo, mediante el desarrollo del capital humano de las nuevas generaciones de los individuos de hogares en

²⁰⁷ Darcy Victor Tetreault. "La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?", *Estudios críticos del desarrollo*, vol. 11, núm. 2, México, enero-junio de 2012, pp.53-54.

²⁰⁸ Iliana Yaschine. *¿Oportunidades? Política Social y movilidad intergeneracional en México*, México, colección Grandes Problemas, Editado por el Colegio de México y UNAM, 2015, p.27.

pobreza extrema, de modo que a futuro, incrementaran su productividad y lograrán su inserción laboral. De acuerdo con Iliana Yaschine: “En esta lógica, el desarrollo del capital humano es el objetivo central del programa, mientras que la inserción laboral de sus beneficiarios en condiciones de igualdad de oportunidades y la consiguiente ruptura del círculo intergeneracional de pobreza constituyen el fin último”²⁰⁹.

Empero, para que este apoyo se tradujera en la creación de capital humano, fue necesario poner en marcha uno de los principios centrales del nuevo modelo: la condicionalidad de la entrega de estos beneficios. Es decir, las familias beneficiarias habrían de recibir los apoyos toda vez que cumplieran con una serie de responsabilidades, tal cual enviar a sus hijos a la escuela, asistir a pláticas y consultas médicas y utilizar los apoyos monetarios para el desarrollo familiar²¹⁰.

En términos generales, lo anterior se lograría a partir de²¹¹:

1. Mejorar el estado de salud y de nutrición de los hogares pobres y en particular de sus integrantes más vulnerables, los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas y lactantes;
2. Contribuir a que los niños y los jóvenes terminen su educación, primaria, secundaria y preparatoria;
3. Integrar las intervenciones relacionadas con la educación, la salud y la nutrición de modo que el rendimiento escolar de los niños no se vea afectado por una mala salud, por la desnutrición o por la necesidad de trabajar en el hogar o fuera de este;
4. Redistribuir el ingreso hacia las familias en condiciones de pobreza extrema para darles más certeza de que tendrán un nivel mínimo de consumo;
5. Fomentar la responsabilidad de participación activa de los padres de todos los integrantes de la familia en el mejoramiento de su estado de salud, nutrición y educación, brindándoles suficiente información y plena libertad en relación con

²⁰⁹ Iliana Yaschine. *¿Oportunidades? Política Social y movilidad intergeneracional en México*, México, colección Grandes Problemas, Editado por el Colegio de México y UNAM, 2015, p. 28.

²¹⁰ Para ello, se creó un sistema de seguimiento y validación de corresponsabilidades, esta última actividad a cargo de las secretarías (ministerios) de Salud y Educación estatales. De esta forma, se formaron instancias de comunicación intersecretarial donde participaban representantes de Salud, Educación y Desarrollo Social.

Véase: Felipe Hevia de la Jara. “De progresas a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Revista Sociológica*, año 24, número 70, mayo-agosto de 2009, pp. 46.

²¹¹ Santiago Levy. *Pobreza y transición democrática en México*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 46.

sus decisiones sobre el tamaño de su familia, la educación de sus hijos y sus patrones de gasto

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa se estipuló lo siguiente²¹²:

Componente educativo:

El Programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la educación primaria, secundaria y media superior de los hijos de las familias beneficiarias. En este componente se otorgan becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares a cada uno de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del Programa. Adicionalmente, en el caso de los becarios de educación media superior se otorga un incentivo monetario para que concluyan este nivel de estudios.

Becas educativas:

El Programa podrá otorgar becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del Programa, inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, y a jóvenes de hasta 22 años once meses, con necesidades educativas especiales inscritos en escuelas de educación especial, incluyendo la formación laboral que ofrecen los Centros de Atención Múltiple (CAM Laboral). En el caso de localidades menores de 2,500 habitantes, el Programa podrá otorgar becas educativas a menores de 18 años inscritos en primero y segundo grados de primaria. Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada.

Las becas son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar, en educación básica de septiembre a junio y en educación media superior de septiembre a enero y de marzo a julio. Su monto se incrementa a medida que el grado que se cursa es más alto.

Todos los niños que asistan a la escuela 85% o más de los días de clases de cada mes, reciben una transferencia monetaria por 10 meses de cada año. Las transferencias monetarias aumentan con cada año escolar y después de la secundaria son mayores para las niñas que para los niños, ya que las tasas de deserción comienzan a ascender entre las niñas aproximadamente en esa etapa.

Apoyo para útiles escolares

Los becarios de educación básica y los becarios inscritos en escuelas de educación especial, CAM Laboral, reciben un apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares.

²¹² Sedesol. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* [en línea] Dirección URL: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_opo rtunidades.pdf [consultada el 11 de junio de 2016], pp. 1-92.

Apoyo Jóvenes con Oportunidades

Con el objetivo de motivar el ahorro en los jóvenes y otorgarles una primera transferencia que les permitiese ampliar sus capacidades, acceder a opciones productivas, iniciar un patrimonio o insertarse a un esquema de protección. El Programa incentiva a los beneficiarios a que terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años, otorgándoles un apoyo monetario cuando acreditan su conclusión. El cuadro 2 muestra el monto mensual de apoyo otorgado por niño beneficiario; mientras que el 3, el monto de apoyo para útiles escolares.

Cuadro 3. Monto mensual de apoyos.

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

Monto Mensual de Apoyos Educativos		
Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	\$490.00	\$510.00
Segundo	\$510.00	\$565.00
Tercero	\$535.00	\$620.00
CAM Laboral	Hombres	Mujeres
Primero	\$810.00	\$930.00
Segundo	\$870.00	\$995.00
Tercero	\$925.00	\$1,055.00
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
Primero	\$810.00	\$930.00
Segundo	\$870.00	\$995.00
Tercero	\$925.00	\$1,055.00

Información retomada de: Sedesol. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* [en línea] Dirección URL: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_opoportunidades.pdf [consultada el 11 de junio de 2016], p. 9.

Cuadro 4. Monto de apoyo de útiles escolares.

Monto de Apoyo de útiles Escolares		
	Adquisición de útiles	Reposición de útiles
Primaria	\$220.00	\$110.00
Secundaria	\$410.00	n/a
CAM Laboral	\$415.00	n/a
Educación Media Superior	\$415.00	n/a

Información retomada de: Sedesol. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* [en línea] Dirección URL: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_opo rtunidades.pdf [consultada el 11 de junio de 2016], p.10.

Componente de salud

El componente de salud opera bajo tres estrategias específicas:

1. *Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud o las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES 2012, el cual constituye un beneficio, con base en las Cartillas Nacionales de Salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona.*
2. *Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la mala nutrición (desnutrición y obesidad) de los niños y niñas desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas y en lactancia, a través de la vigilancia y el seguimiento del estado de nutrición, así como de la entrega de suplementos alimenticios a niños y niñas menores de cinco años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y del control de los casos de desnutrición.*
3. *Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en salud, priorizando la educación alimentaria nutricional, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.*

Este componente se provee siempre y cuando los integrantes de la familia acudan a las unidades de salud, a fin de reunir los requisitos que les permiten recibir las transferencias monetarias alimentarias. En las unidades de salud se realizan dos tipos de intervenciones: Por un lado, las madres reciben una serie de pláticas que les proporcionan información sobre distintos temas relacionados con la salud y la nutrición, entre los cuales está la salud reproductiva; y asimismo, se sigue un protocolo de intervenciones básicas relacionadas con la salud, que consta con el seguimiento de las medidas antropométricas de los niños. Las vacunas, así como la prevención y el tratamiento oportuno de la diarrea, las infecciones respiratorias, tuberculosis, diabetes y el cáncer cérvico-uterino.

Componente alimentario

El Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición:

Apoyo Alimentario

El Programa otorga un apoyo monetario mensual llamado Apoyo Alimentario a las familias integrantes del Programa.

Apoyo Alimentario Complementario

Adicionalmente, el Programa otorga un apoyo monetario mensual llamado apoyo alimentario complementario, que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.

Apoyo Infantil

Las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años, adicionalmente podrán recibir bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niña o niño en este rango de edad para fortalecer su desarrollo.

En términos generales, este componente comprende las “Transferencias monetarias alimentarias”, “Transferencias monetarias alimentaria e infantil Vivir Mejor”, “Transferencias monetarias Adulto Mayor”. Asimismo, se otorgan transferencias en especie a mujeres embarazadas, lactantes, niños entre cuatro meses y dos años de edad y a niños desnutridos de entre tres y cinco años de edad, mediante suplementos alimenticios que les proporciona en promedio 20% de las kilocalorías y 100% de los micronutrientes que necesitan. Este componente se incluye la entrega del apoyo (monetario) para el gasto en energéticos.

El presente cuadro, muestra el monto mensual otorgado por categoría “apoyo alimentario”.

Cuadro 5. Monto mensual del apoyo alimentario.

Monto Mensual de Apoyos	
Alimentario	\$315.00
Alimentario Complementario	\$130.00
Infantil	\$115.00
Adultos Mayores	\$345.00

Cuadro retomado de: Sedesol. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* [en línea] Dirección URL: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_opoportunidades.pdf [consultada el 11 de junio de 2016], p. 10.

El monto máximo de apoyos monetarios que puede recibir mensualmente una familia por concepto de apoyos educativos y alimentarios de acuerdo con las Reglas de Operación del 2012, fue el siguiente:

Cuadro 6. Monto máximo mensual de apoyo alimentario.

Monto Máximo por Familia		
Apoyo	Con Becarios en Educación Básica	Con becarios en EMS
Alimentario	\$315.00	\$315.00
Alimentario Complementario	\$130.00	\$130.00
Subtotal	\$445.00	\$445.00
Monto Máximo Becas	\$1,265.00	\$2,320.00
Monto Máximo Apoyos	\$1,710.00	\$2,765.00

Información retomada de: Sedesol. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* [en línea] Dirección URL: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_opoportunidades.pdf [consultada el 11 de junio de 2016], p.11.

La cantidad de beneficios que se recibían dependían de la composición de la familia (del número de integrantes, así como de la edad y el género de cada uno) y del cumplimiento de un conjunto de condiciones de cada componente. Asimismo, todos los hogares que participaron en el programa recibieron la misma transferencia monetaria mensual, independientemente de la composición demográfica²¹³.

Durante su primera década de operación, el programa mantuvo su diseño original; sin embargo, a finales del 2006 se llevaron a cabo una serie de ajustes con los cuales se lograría potenciar sus efectos, ampliar su cobertura, mejorar su operación, garantizar su transparencia, etc. Así, fueron incorporadas otro tipo de transferencias que si bien no estaban directamente relacionadas con el desarrollo de capital humano, si concordaban con

²¹³Las transferencias monetarias se indexan conforme al incremento del índice nacional de precios de la canasta básica y se le entregan a la madre o en su ausencia, a la persona responsable de alimentar a los niños de la familia y enviarlos a la escuela. Los hogares están en libertad de gastar el dinero en cualquier tienda para comprar alimentos o cualquier otro producto; también pueden usarlo para adquirir activos productivos o ahorrar para el futuro.

Véase: Santiago Levy. *Pobreza y transición democrática en México*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 47.

la estrategia de combate contra la pobreza que el gobierno calderonista había creado para mejorar las condiciones de aquellos en situación de pobreza, en un corto plazo²¹⁴.

Entre estos ajustes destaca la incorporación del Apoyo para Adultos Mayores, una ayuda económica de \$315 pesos mensuales para cada una de las personas mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias. En ese mismo año, se creó el apoyo energético para compensar a los más pobres por la estructura regresiva de los subsidios a los combustibles en México y por el incremento de sus precios. Este apoyo se otorgó a todos los hogares participantes del Programa desde 2007. En 2012, se elimina como un apoyo separado y se lo consolida con el apoyo alimenticio²¹⁵.

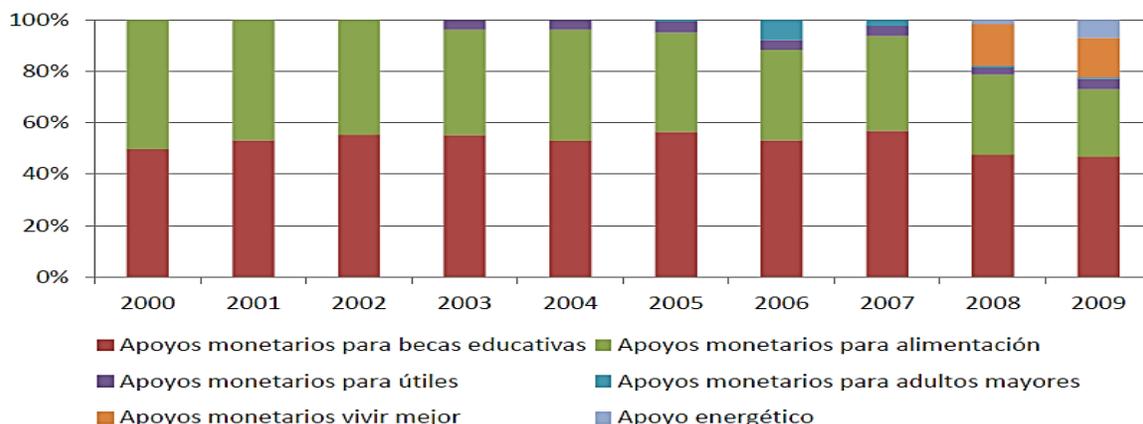
Otro de los primeros cambios percibidos, es que desde el 2007, el monto de transferencias se concentró en apoyos distintos al educativo, reduciendo el peso relativo de las becas con respecto al de otros apoyos como porcentaje del total del monto de transferencias que paga el Programa anualmente. Como lo muestra la siguiente gráfica, el peso relativo de las becas se redujo en 10 puntos porcentuales del total de recursos pagados por el Programa entre 2007 y 2009, es decir cae del 57% al 47%. Por el contrario, creció sustantivamente la porción del beneficio de Oportunidades vinculada al cumplimiento de las mismas condicionalidades en salud que existían desde el inicio²¹⁶.

²¹⁴Iliana Yaschine. *¿Oportunidades? Política Social y movilidad intergeneracional en México*, México, colección Grandes Problemas, Editado por el Colegio de México y UNAM, 2015, p. 70.

²¹⁵María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p.11.

²¹⁶*Ídem*.

Gráfica 2. Composición relativa del monto entregado por Oportunidades



Gráfica retomada de: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p.12.

Según María Caridad, lo anterior se traduce en un giro radical de la gestión del Programa que no cumplía con el objetivo principal de invertir, a través de las transferencias, en el capital humano. Por el contrario, se da mayor peso a la segunda línea de acción relativa al componente redistributivo de las transferencias²¹⁷.

Asimismo, con el aumento de los precios de los alimentos a consecuencia de la crisis financiera internacional, en el 2008 se creó el Apoyo Alimentario Vivir Mejor, que dentro del componente de transferencias alimentarias, representaba un apoyo de \$120 pesos mensuales que se otorgaba a las familias beneficiarias para compensar el alza internacional en el precio de los alimentos. En el 2010 el gobierno federal continuó emprendiendo acciones para enfrentar la coyuntura económica, de modo que esta no afectara sobre la estructura de consumo y gasto de los hogares mexicanos vulnerables. Entre estas iniciativas destaca el aumento presupuestario y la ampliación de la cobertura de Oportunidades, además de los programas *Apoyo Alimentario*, *Seguro Popular* y *Empleo Temporal*, etc. Respecto a Oportunidades, se creó un nuevo componente “Apoyo Infantil Vivir Mejor, una ayuda mensual de 105 pesos por cada hijo menor de 10 años que asista a la escuela o que tengan en casa²¹⁸.

²¹⁷ *Ídem*.

²¹⁸ Coneval. Informe de Pobreza en México 2012, México, Editado por Coneval, 2012, p. 54.

Asimismo, la *Coordinación Nacional de Oportunidades* se hizo responsable de la operación del *Programa de Apoyo Alimentario (PAL)*, previamente a cargo de *DICONSA*. La intención era que a través de *PAL* se atendiera a aquellos hogares identificados en condición de pobreza alimentaria, pero que no podían ser atendidos por *Oportunidades* debido a que no contaban con servicios de salud y/o educación cercanos. En conjunto, *Oportunidades* y *PAL* tuvieron presencia en 126,831 localidades de todos los municipios y entidades federativas del país en 2011. Su población atendida de manera conjunta ascendió a 6.6 millones de hogares²¹⁹. La siguiente gráfica muestra dicha evolución:

Gráfico 2. Evolución de los componentes del programa Progres-*Oportunidades*.

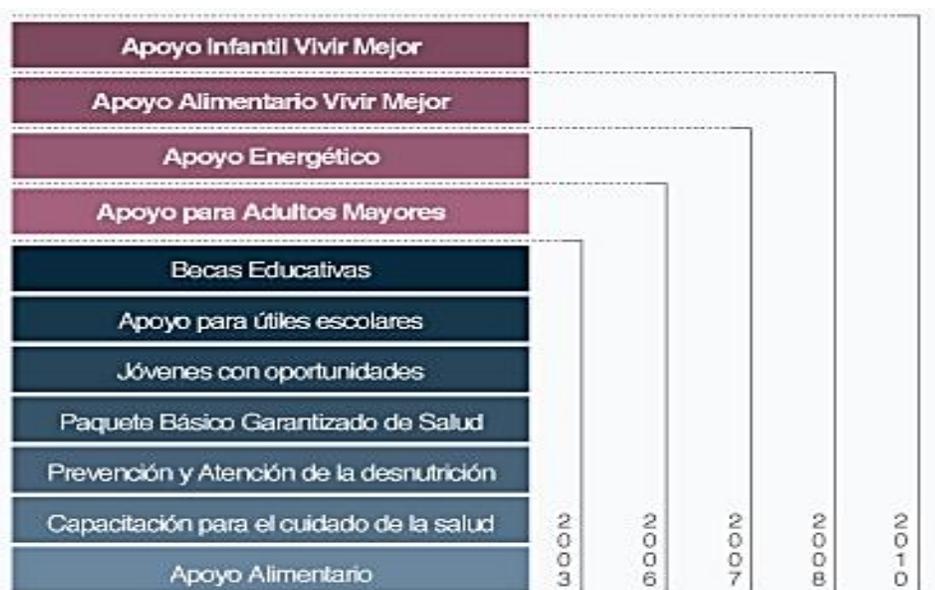


Gráfico retomado de: Heriberto Félix Guerra. *México protege a los más vulnerables: los resultados de Oportunidades* [en línea] Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/mexico-protege-a-los-mas-vulnerables-resultados-de-oportunidades/#more-69284> [consultada el 02 de junio de 2016].

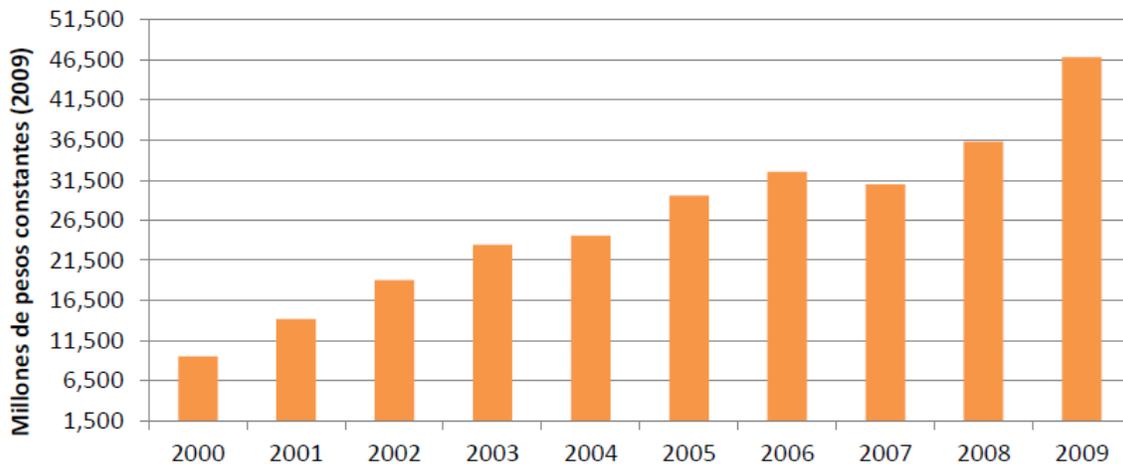
La decisión de usar a *Oportunidades* como un instrumento de compensación ante una crisis se refleja en la creación de los apoyos nuevos. Además, como parte de la respuesta a las crisis, el Programa también experimentó una expansión considerable en cobertura, sobre todo en zonas urbanas²²⁰.

²¹⁹ *Ibid*, p. 92.

²²⁰ María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p. 12.

El aumento de los componentes y asimismo de su cobertura, exigió el incremento el presupuesto total de *Oportunidades*. Tal como lo muestra la siguiente gráfica, únicamente entre 2006 y 2009, el aumento en el presupuesto del Programa destinado al pago de transferencias fue de casi 50% en términos reales.

Gráfica 3. Presupuesto para Transferencias de Progres-Oportunidades (pesos constantes)



Gráfica retomada de: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p. 20.

Cabe señalar que el Programa sufrió cambios importantes en términos operativos, sobre todo en el ámbito urbano. Entre esta reconfiguración sobresale el Modelo Alternativo de Salud (MAS)²²¹, la Estrategia Integral de Atención de la Nutrición (EsiAN)²²², el Sistema Nominal de Salud (SINOS)²²³, y el Pago Automatizado del Beneficio²²⁴.

²²¹ El Modelo Alternativo de Salud (MAS), surgió como un esfuerzo por adaptar el modelo operacional hacia las dinámicas geográficas, epidemiológicas y de desarrollo de las zonas urbanas. MAS, se propuso como una respuesta al gran número de bajas que presentaba el padrón urbano debido al incumplimiento de sus corresponsabilidades. De acuerdo con María Caridad, tan sólo entre el 2002 y 2008, 43% de los beneficiarios urbanos de Oportunidades abandonaron el programa, de los cuales el 75% de ellos se debió a incumplimiento de corresponsabilidades. Así, con MAS se modifica el esquema de corresponsabilidades en zonas urbanas, reduciéndose la periodicidad con que se habrían de brindar los talleres para el autocuidado de la salud, la verificación de corresponsabilidades se habría de valorar con la Cartilla Nacional de Salud; y asimismo, otorgaba la posibilidad de que un miembro familiar mayor de 18 años distinto a la madre titular fuera quien asistiera a los talleres para el autocuidado de la salud en su remplazo. Igualmente hubo una flexibilización de los horarios de atención de los servicios de salud.

Véase: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p. 36.

²²² Esta iniciativa es resultado de un diagnóstico de la realidad nutricional en el país y de un reconocimiento de las diferencias en las necesidades en el ámbito urbano y en el rural. La EsiAN está destinada a mejorar la

En síntesis, Progres-Oportunidades fue un programa de transferencias condicionadas cuyo objetivo principal fue terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema, a través de la inversión en el capital humano de los beneficiarios, por medio del desarrollo de su educación, salud y alimentación como elementos que habrían de igualar sus oportunidades y mejoraran su productividad, lo cual a futuro representaría mayores posibilidades de inserción laboral en empleos de mayor calificación e ingresos²²⁵.

De acuerdo con María Caridad Araujo, economista y miembro de la División de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo:

Progres-Oportunidades ha sido un eje de innovación en la reducción de la pobreza, debido principalmente a tres factores: Primero, el Programa está basado en transferencias directas a la población objetivo, y estas transferencias están condicionadas a una serie de comportamientos destinados a proteger y desarrollar el capital humano de las familias pobres. Segundo, *Oportunidades* siempre enfatizó la aplicación de mecanismos rigurosos de monitoreo y evaluación con el fin de generar información objetiva para mejorar los resultados del Programa. Y tercero, se caracterizó por el uso de sistemas operativos sofisticados para la identificación de beneficiarios, la focalización de los recursos

nutrición de la población beneficiaria. Cuenta con los siguientes componentes: (a) un nuevo esquema de suplementación alimentaria, con menor contenido calórico para las zonas urbanas y con énfasis en micronutrientes; (b) inversiones en equipamiento para el monitoreo del estado nutricional en los establecimientos de salud; y (c) capacitación al personal de salud para la atención efectiva en nutrición de los niños menores de cinco años, y de las mujeres embarazadas y lactantes. Sin embargo, para el 2012 aún se encontraba como una prueba piloto

Véase: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p. 36.

²²³ A cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, su objetivo fue mejorar la calidad de los servicios de salud vía procesos más eficientes, procedimientos estandarizados y generación de información individualizada.

Véase: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p. 37.

²²⁴ Se implementó un sistema de pago automático con el fin de evitar la congestión en el cobro y de generar externalidades de ahorro y bancarización en los hogares beneficiarios. Esta estrategia ha sido de rápida expansión; en el 2011, el 80% de las familias recibió su beneficio mediante una tarjeta bancaria y el restante 20% mediante una tarjeta de débito.

Véase: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p. 37.

²²⁵ Iliana Yaschine. *¿Oportunidades? Política Social y movilidad intergeneracional en México*, México, colección Grandes Problemas, Editado por el Colegio de México y UNAM, 2015, p. 76.

asignados, el pago de los beneficios, y el monitoreo. *Oportunidades* fue pionero en el diseño y utilización de estas herramientas en el ámbito de los programas sociales²²⁶.

Progres-Oportunidades no sólo cambió la forma de hacer política social en el combate contra la pobreza y desigualdad en el país, sino en toda la región latinoamericana y demás países en desarrollo. Como un Programa destinado a ayudar a las familias en la superación intergeneracional de la pobreza, en la primera década del siglo XXI se convirtió en el programa ejemplar de transferencias económicas condicionadas, al punto que tanto organismos internacionales como el Banco Mundial, BM y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, lo consideraran un modelo de exportación²²⁷.

Al respecto, si bien los problemas sociales varían y se determina según el contexto y condiciones de cada país, el diseño y operatividad de Progres-Oportunidades ha sido replicado en alrededor de 52 países del mundo. En el marco de las experiencias de cooperación internacional y específicamente de la transferencia o aprendizaje de políticas, es decir, del proceso en el que los conocimientos acerca de una política, disposiciones administrativas, instituciones se usan en el desarrollo de otra política en otro momento o lugar, se ha dado una larga tradición en países latinoamericanos, africanos y asiáticos, por aprender, asimilar, reproducir e imitar parte de la experiencia exitosa que representa el Programa mexicano.

Algunos de los ejemplos de transferencia e implementación del modelo de política social Progres-Oportunidades, destacan: Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Bolsa Familia de Brasil, Familias en Acción de Colombia, Programa Puente de Chile; Red de Protección Social en Nicaragua y el Programa Superémonos en Costa Rica.

²²⁶María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Op.cit.*, p. 4.

²²⁷ En ese sentido, entre 1995 y 1996 tanto el BID como el Banco Mundial prestaron asesoría técnica sobre diferentes aspectos del programa. Para el 2001, con el fin de darle continuidad, se obtuvo el préstamo del BID para financiar sus operaciones, siendo así que para marzo de 2002, se acordó un préstamo por mil millones de dólares por un periodo de tres años, el préstamo más voluminoso que realizó el banco en esa época para un programa de lucha contra la pobreza. En el 2005 se renovó por otros cuatro años por un monto de 1200 millones. Cabe decir que con la renovación, se le otorgó la facultad al BID para intervenir en la discusión de los cambios en las reglas de operación que como se dijo, han sido un elemento fundamental del programa

Véase: Santiago Levy. *Pobreza y transición democrática en México*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 189.

5. Impacto del Programa Progres- Oportunidades en la movilidad social de los beneficiarios.

Hasta el 2007, los diez años de evaluación e investigación sobre Progres-Oportunidades, dieron cuenta del impacto positivo en la educación, salud y alimentación de los beneficiarios, principalmente de aquellos que fueron mayormente expuestos. Las mejoras en el capital humano de estos hacen cuestionar entonces si el Programa cumplió con su objetivo principal; es decir, si logró contribuir en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. En caso de lograrlo, indirectamente es posible considerar que al aumentar su portafolio de activos y oportunidades, también pudo servir como un mecanismo de movilidad social.

Es importante recordar que los beneficiarios se caracterizaron por vivir en condiciones socioeconómicas de grandes carencias de activos y capacidades, mismas que favorecían su situación y transmisión de pobreza extrema. Estas, se reflejan en una baja inversión en su capital humano, deserción escolar temprana y trabajo infantil; ocupaciones laborales de subsistencia, informales, de subempleo, autoempleo y de muy baja remuneración. Situaciones que en suma, representan grandes barreras para su movilidad y bienestar.

En ese sentido, las evaluaciones partieron del supuesto que a medida que se alargaba el periodo de exposición de los hogares beneficiarios, tenían mayores posibilidades de acumular impactos positivos en su salud, educación y nutrición. Así, las transferencias monetarias realizadas no sólo representaban un aumento en sus ingresos, sino una mayor capacidad de alimentarse, de aprovechar los servicios de salud y asimismo, de incrementar el nivel escolar de los niños y jóvenes; lo que a futuro se traduciría en mayores oportunidades de terminar con la transmisión. En otras palabras, podría decirse que indirectamente promovía la movilidad social de sus beneficiarios en tanto detonaba un cambio en su bienestar, desarrollaba sus capacidades y les permitía acceder a un mayor campo de oportunidades en comparación con su situación de origen²²⁸.

²²⁸La hipótesis que fundamentó a las evaluaciones de larga exposición es que el impacto del Programa Oportunidades se acerca a los niveles más altos del gradiente en los hogares de más largo periodo de exposición y, por lo tanto, el impacto es más medido en los hogares de más reciente incorporación. En los primeros podemos esperar un aumento significativo de los ingresos domésticos a través de la suma de transferencia, una mayor capacidad de mejorar la alimentación y de aprovechar los servicios de salud (con todo

Por consiguiente, la presente investigación tiene el objetivo de comprobar si Progres-Oportunidades sirvió como un mecanismo para la movilidad social de sus beneficiarios. Para ello, a fin de analizar los impactos del Programa sobre los componentes que comprenden la multidimensionalidad de la movilidad social, se consideró lo siguiente:

Respecto a la movilidad educativa se analiza el incremento en el nivel escolar de los beneficiarios, como un mecanismo que promueve el desarrollo del capital humano, y por tanto de la movilidad intergeneracional; mientras que la movilidad ocupacional es estudiada a partir de la ubicación de los beneficiarios de acuerdo con su categoría ocupacional, la cual se determina con base en dos características socioeconómicas; es decir el promedio de educación e ingresos que tenía.

Por su parte, la movilidad de estatus socioeconómico representará los cambios de ingreso totales del hogar entre dos o más puntos a través del tiempo; además de aquellos reflejados en el ensanchamiento del portafolio de activos del hogar que les procuraron una mayor y mejor condición de bienestar. La percepción de movilidad, por último, se determina a partir de aquellos factores psicoculturales que influyeron en el estado de bienestar de los beneficiarios.

5.1. Perfil sociodemográfico de los beneficiarios.

Con el fin de contar con herramientas para analizar el impacto del Programa en los patrones de movilidad social de los beneficiarios, es importante conocer las condiciones y características sociodemográficas de estos. Si bien ya fueron mencionadas las condiciones socioeconómicas que imperaban a inicios del Programa sobre la población en pobreza extrema, para efectos de la presente investigación, esta caracterización se contextualiza en el año 2008.

y las limitaciones de los centros de salud) y, en tercer lugar. La naturaleza acumulativa de la incorporación al Programa se manifiesta tanto en los cambios buscados explícita y directamente por el Programa (educación, salud y alimentación) como en otras áreas de la vida doméstica (capacidad de compra y de mantenimiento de relaciones sociales)

Véase: Sedesol. "La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación" A diez años de intervención, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p.147.

Las causas que originan la pobreza y sus efectos sobre el bienestar humano, dependen en gran medida de una serie de factores económicos, sociales y culturales que promueven y condicionan tal situación. Específicamente, las condiciones de pobreza extrema en México se presentan como una situación donde las carencias de ingreso, educación y salud de los hogares, implican un bajo capital humano en las personas que no les permite generar los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y por tanto acceder al pleno desarrollo de sus capacidades básicas²²⁹.

A efectos de caracterizar la situación socioeconómica de los beneficiarios, fueron retomados los datos del “Diagnóstico situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” realizado por la Consultoría C230 Consultores, la cual fue financiada por el Banco Mundial. En la misma, se examinan variables demográficas, socioeconómicas y de bienestar²³⁰.

Debe acotarse que de acuerdo a la información utilizada, el diagnóstico responde a la población potencial, definida esta como el conjunto total de la población que presenta la necesidad y/o problema que justifica el Programa y que por ende, pudiera ser elegible para su atención. Bajo este criterio, la población potencial del Programa Oportunidades comprendió a “todos aquellos hogares a nivel nacional que se encontraban en condición de pobreza”²³¹.

²²⁹ Véase: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/2/images/Nota_Oportunidades.pdf [consultada el 07 de junio de 2016].

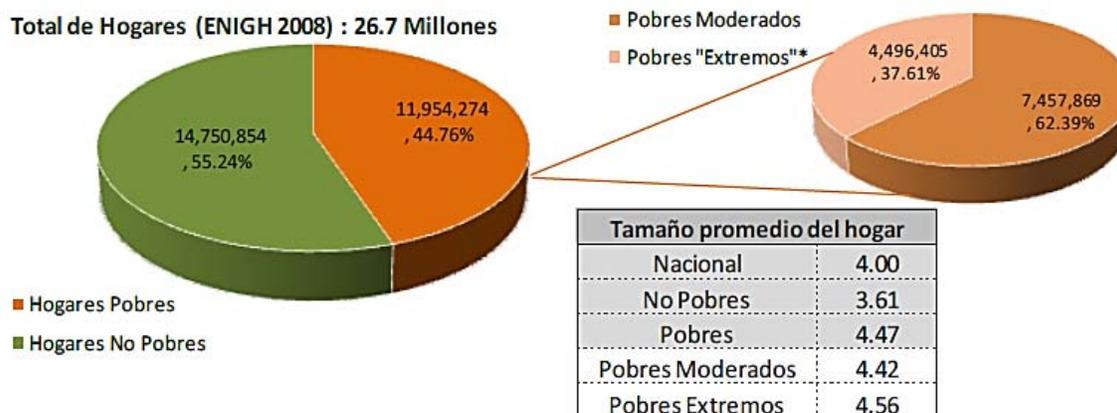
²³⁰ Cabe asimismo señalar que se eligió dicho diagnóstico pues los datos refieren al 2008, año próximo al mayor número de evaluaciones de impacto que se realizaron a los beneficiarios de mayor exposición al programa y que fueron retomadas para el análisis del impacto de Progres-Oportunidades en la movilidad social de estos.

²³¹ Con el fin de homologarla con la medición multidimensional de la pobreza, esta fue conceptualizada como “Los hogares que, sin considerar el apoyo por parte de programas gubernamentales, no cuentan con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias)”. De manera operativa, se identificó como la población potencial el conjunto de hogares que perciben un ingreso per cápita inferior a la Línea de Bienestar (LB)5 sin sumar sus ingresos provenientes de las transferencias de programas gubernamentales.

Véase: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL:

Para el 2008, la Población Potencial (PP) del Programa se conformó por 53.45 millones de personas, es decir, 49.89% de la población total del país. De esta cifra, el 38.35% se encontró en situación de pobreza extrema; es decir, que en ese entonces percibía un ingreso mensual menor al valor de la canasta alimentaria básica²³². La siguiente gráfica muestra el porcentaje de población mexicana situada en pobreza.

Gráfica 4. Población potencial del Programa Progres-Oportunidades.



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p. 10.

https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p. 8.

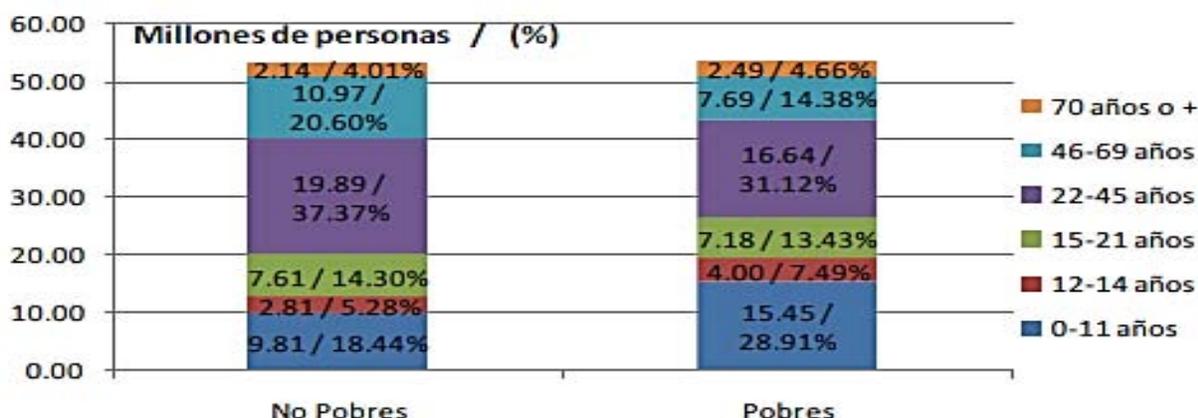
²³² Cabe puntualizar que de los hogares indígenas, es decir, aquellos en donde al menos una persona habla una lengua indígena, ya sea el jefe del hogar; cónyuge del jefe, algún ascendiente del jefe o el suegro(a) del jefe, del total de 9.11% de los hogares del país que en el 2008 era indígenas, 2.43 millones de hogares, 71.49% de estos se encontraba en situación de pobreza (1.74 millones de hogares) y de este total el 41.71% en pobreza extrema. Por género, el 50.73% de las mujeres se encontraba en situación de pobreza, de las cuales el 19.61% en pobreza extrema; mientras que del total de hombres, el 49.66% se encontraba en pobreza y 18.80% en pobreza extrema.

Véase: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.19.

Sin embargo, la población a quien verdaderamente atendió el Programa, fue constituida por la población objetivo, o en otros términos, la población que el Programa tuvo planeado atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella²³³.

En ese sentido, siendo el principal criterio para definir a la población objetivo, la presencia de bebés o niños y adolescentes en edad de asistir a la escuela, desde preescolar hasta preparatoria, para el 2008 se encontró que aproximadamente el 52% de las personas en pobreza extrema tenían menos de 22 años en comparación con el 50% de la población en pobreza (26.64 millones de personas) que también era menor, y que a su vez puede compararse con el 38.01% de la población no pobre que en ese entonces pertenecía a este rango de edad (20.23 millones de personas)²³⁴.

Gráfica 5. Distribución de la población por rangos de edad y situación de pobreza.



Gráfica retomada de C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p. 17.

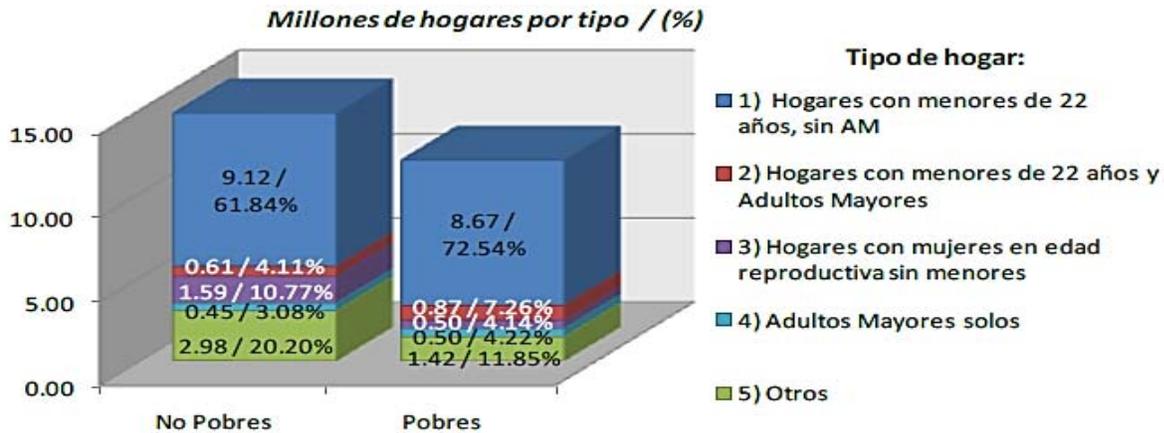
Habiendo observado la distribución por edad de los pobres, la presente gráfica muestra que la proporción de hogares mexicanos en situación de pobreza, con al menos un integrante menor de 22 años, era mayor para los hogares pobres en comparación con los no pobres. El 79.79% de los hogares pobres tenían al menos un integrante menor de 22 años, lo cual bien puede representar que el grueso de la Población Potencial del Programa Oportunidades

²³³*Ibid*, pp. 6-7.

²³⁴*Ibid*, p. 14.

habitaba en hogares susceptibles de recibir apoyos para reforzar las capacidades básicas de los niños y adolescentes con el objetivo de romper el círculo inter-generacional de la pobreza²³⁵.

Gráfica 6. Número de hogares por categoría y nivel de pobreza.

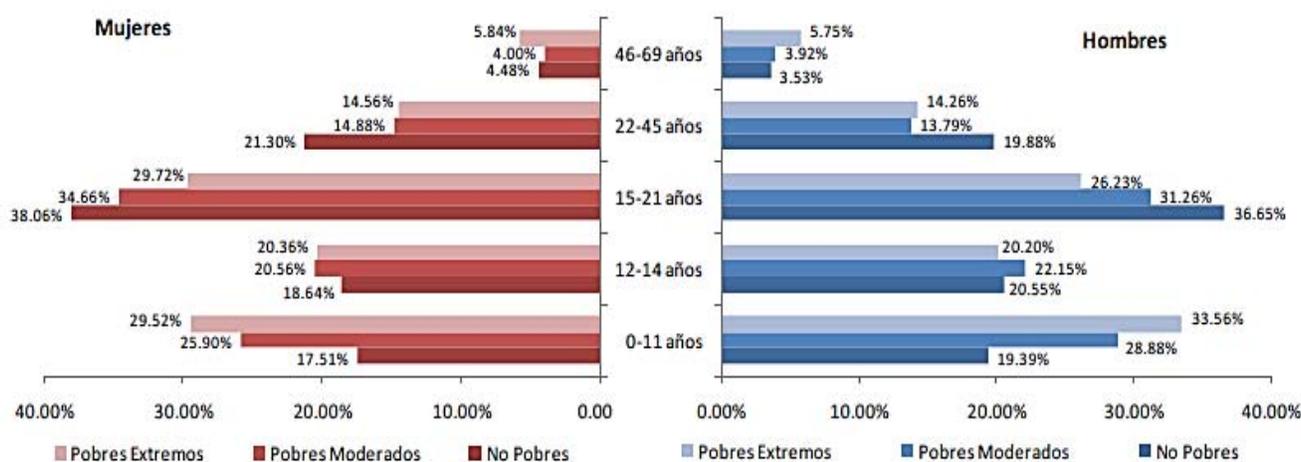


Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.15.

Cabe puntualizar que el Programa hizo trato diferenciado en las mujeres debido a que estas se conciben con un subgrupo que sufre de mayores carencias en relación con los hombres. Como lo muestra la siguiente gráfica, eran más las mujeres menores de 22 años que se encontraban en condiciones de pobreza extrema, en comparación de los hombres.

²³⁵ *Ibid*, p.15.

Gráfica 7. Porcentaje de la población por rango de edad, nivel de pobreza y género.



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.17.

En términos generales, un gran porcentaje de las personas pertenecientes a la Población Potencial del Programa de Oportunidades carecían de acceso a los derechos para el desarrollo social, es decir, a la educación, salud, alimentación y vivienda digna. Al comparar el porcentaje de personas que presentan rezago en cada una de las dimensiones, se observa que las diferencias entre la población en pobreza extrema y la población no pobre varía entre 20 y 40 puntos porcentuales, dependiendo de la carencia que se analice²³⁶.

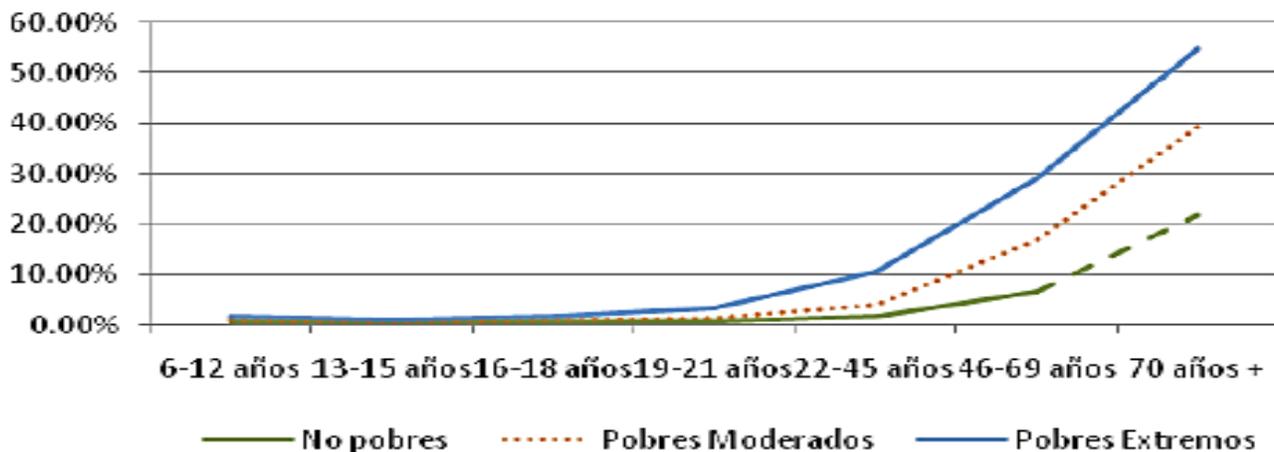
En educación, por ejemplo, el porcentaje de personas con rezago educativo varió en alrededor de 20 puntos porcentuales entre la población en pobreza extrema y la no pobre (35 y 14% de las personas en pobreza extrema y no pobres, respectivamente, tienen al menos un año de rezago respecto del número de años establecidos como educación obligatoria). Las mayores diferencias en la carencia por rezago educativo se observaron al comparar por rangos de edad, ya que en los últimos años se han presentado avances importantes a nivel nacional en materia de cobertura educativa; lo que ha permitido que los niños y jóvenes tengan mayores oportunidades de incrementar su nivel escolar²³⁷.

²³⁶ *Ibid*, p.17.

²³⁷ Se considera con carencia por rezago educativo a la población que no haya cumplido con el grado académico correspondiente a su edad. Por lo anterior, se define con carencia por rezago educativo a los individuos que presentan alguna de las siguientes situaciones: 1) Tiene de tres a quince años; no cuenta con la educación básica obligatoria, y no asiste a un centro de educación formal; 2) Nació antes de 1982 y no cuenta

La siguiente gráfica muestra el impacto de la cobertura educativa en la población pobre como la población no pobre. Es decir, el porcentaje de personas menores de 16 años sin ningún nivel educativo en el 2008 fue menor al 2% en todos los casos. En promedio, el porcentaje de personas en pobreza sin ningún nivel de instrucción fue de 12.31%; mientras que para los no pobres, 5.33%²³⁸.

Gráfica 8. Porcentaje de personas sin ningún nivel de instrucción por rango de edad y situación de pobreza.



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.39.

con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); 3)Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

De acuerdo con esta definición, 17.25 millones de personas en pobreza presentaron rezago educativo (28.52% de la Población Potencial); mientras que el 35.18% de los pobres extremos presenta el rezago (7.21 millones de personas). Las personas en condición de pobreza que habitan en zonas rurales tienen mayor incidencia de rezago educativo que las personas en zonas semi-urbanas y urbanas: el porcentaje de personas pobres en zonas rurales con carencia por rezago educativo es 17.81 puntos porcentuales mayor que el porcentaje de personas en zonas urbanas que presentan esta carencia (39.23 y 21.42% de las personas en zonas rurales y urbanas, respectivamente, presentan rezago educativo) Por su parte, un mayor porcentaje de indígenas en pobreza presentan carencia por rezago educativo (40.28%), en comparación con las personas pobres que no son indígenas (26.31%). Estas diferencias no son tan marcadas si comparamos a las mujeres y hombres en pobreza.

Véase: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p. 24.

²³⁸ *Ibid*, p. 39.

Por otra parte, el porcentaje de niños entre 13 y 15 años de edad con primaria como nivel máximo de instrucción, fue similar al de los jóvenes de 19 a 21 años de edad y mayor al presentado entre los adolescentes de 16 a 18 años; lo que se traduce en importantes avances en la cobertura de educación primaria. El porcentaje de personas pobres con primaria como nivel máximo de estudios fue mayor para los indígenas (48.79%) que para los no indígenas (44.14%). Asimismo, la proporción de personas pobres en zonas rurales que tienen primaria como máximo nivel de instrucción fue mayor en zonas rurales (52.60%) que en zonas semi-urbanas (45.37%) y que en zonas urbanas (40.13%). En contraste, las personas mayores de 16 años con preparatoria como nivel máximo de instrucción se observó muy bajo, especialmente en los pobres extremos; 8.98% de los pobres extremos mayores de 16 años tenían preparatoria como nivel máximo²³⁹.

Por otra parte, una gran proporción de las personas que conformaron la Población Potencial carecía de acceso a la seguridad social (79.76%). La incidencia varió en alrededor de 20 puntos porcentuales entre las personas en pobreza extrema y las no pobres (52.23 y 32.84%, respectivamente)²⁴⁰.

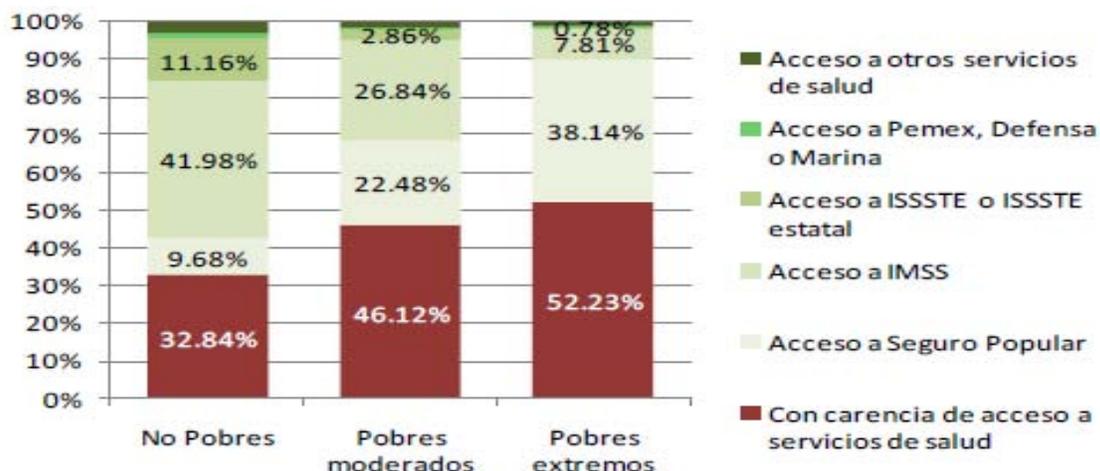
²³⁹ *Ibid*, p. 41.

²⁴⁰ Se considera con carencia de acceso a los servicios de salud a la población que no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército, Marina) y servicios médicos privados.

Las brechas en el acceso a los servicios de salud entre zonas urbanas y rurales parecen haber disminuido de manera considerable. Para 1996 alrededor de 90% de la población pobre rural carecía de acceso a los servicios de salud proporcionados por las instituciones de seguridad social; mientras que para 2008 alrededor de 50% de los pobres en zonas rurales carecían de acceso a los servicios de salud

Véase: C230 Consultores. Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p. 25.

Gráfica 9. Porcentaje de personas con carencia de acceso a servicios de salud.



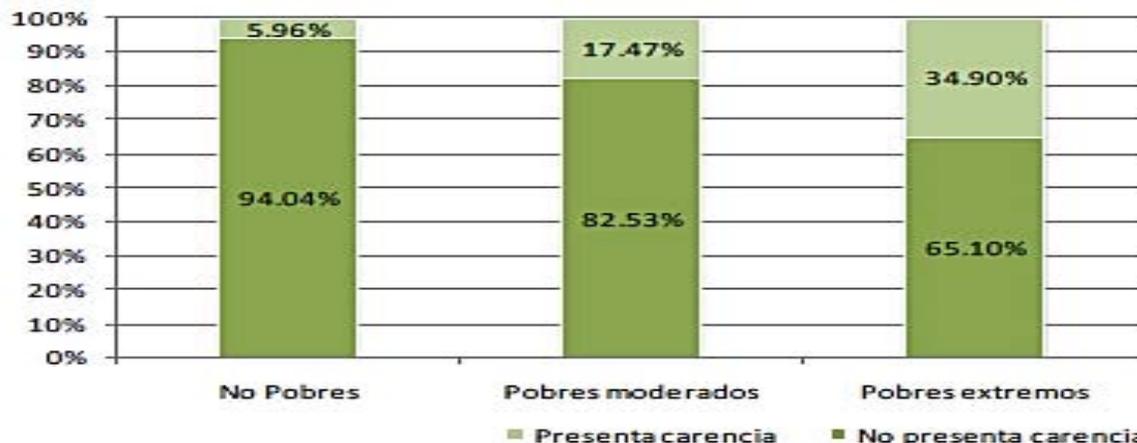
Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p. 25.

Asimismo, alrededor del 35% de los hogares en pobreza extrema mostraron alguna de las dos carencias por calidad de la vivienda y/o acceso a servicios básicos, principalmente entre los hogares pobres en zonas rurales y entre los pobres indígenas. De acuerdo con la gráfica 10 y 11, entre 47.46 y 52.67% de los pobres en zonas rurales y pobres indígenas, respectivamente, no tenían acceso a estos servicios básicos²⁴¹.

²⁴¹ Son carentes en esta dimensión todas las personas que residen en viviendas que presentan una o más de las siguientes situaciones: el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; no cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; no disponen de energía eléctrica, o si el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

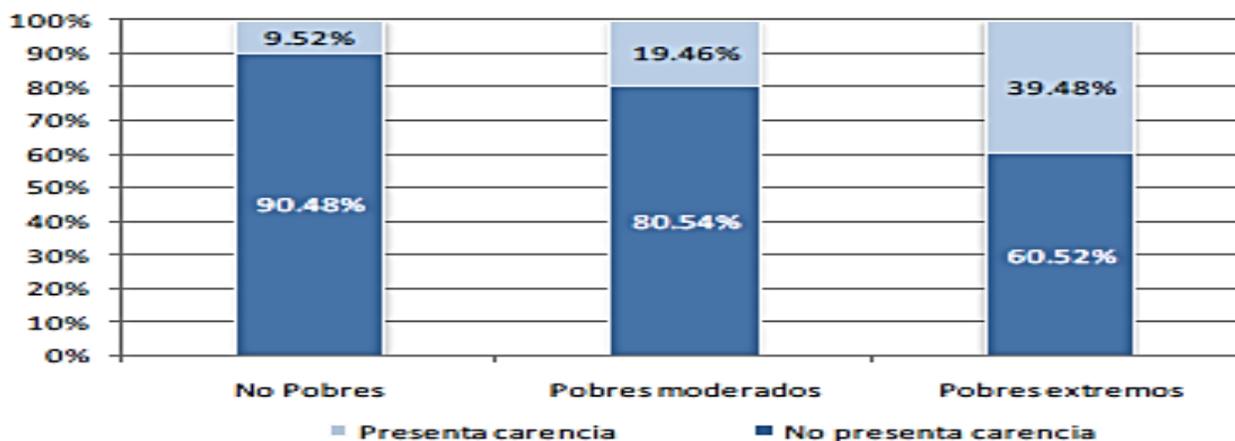
Véase: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.32.

Gráfica 10. Hogares con carencia por calidad y espacios de vivienda (porcentaje).



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p. 32.

Gráfica 11. Hogares con carencia de acceso a servicios básicos de vivienda (porcentaje).



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.33

En lo que respecta a alimentación, fue notable que el 38.34% de las personas en pobreza extrema sufrían inseguridad alimentaria moderada o grave²⁴²:

²⁴²Se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a las personas que habitan en hogares que presentan un grado moderado o severo de inseguridad alimentaria Véase: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL:

Gráfica 12. Hogares con carencia de acceso a la alimentación (porcentaje).



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.28.

En general, el 37% de los hogares no pobres no presentaron ninguna de las carencias analizadas; en comparación con los hogares en pobreza moderada, con un 13% y 3% entre los hogares en pobreza extrema. Cabe señalar que los hogares en condición de pobreza extrema tanto rurales como urbanos sufrieron alrededor de 3 carencias, como lo muestra el siguiente cuadro²⁴³:

https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.7.

²⁴³Este índice se construye para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales. Se considera que una persona experimenta carencias en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social sea mayor que cero, es decir, cuando experimenta al menos una de las seis carencias.

Véase: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.7.

Cuadro 7. Número promedio de carencias para beneficiarios y no beneficiarios del Programa.

	No pobres	Pobres moderados	Pobres extremos	Total
Beneficiarios	2.46	2.72	3.3	2.96
No Beneficiarios	1.15	1.95	2.68	1.58
TOTAL	1.25	2.10	3.00	1.85

Información retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.36.

5.2. Impacto del Programa Progres-Oportunidades sobre los patrones de movilidad social de la población beneficiaria.

Siendo el objetivo principal de la presente investigación, el determinar si Progres-Oportunidades sirvió como un mecanismo que promoviera la movilidad social, se describen los resultados generales tras quince años de gestión, y asimismo, se analiza su impacto en términos de: 1) movilidad educativa, a través del incremento del nivel escolar de los beneficiarios; 2) movilidad ocupacional, al determinar la ocupación de la persona, y la relación de esta con el promedio de su educación e ingresos; 3) movilidad de estatus socioeconómico, mediante el cambio de ingresos totales del hogar entre dos o más puntos a través del tiempo y del ensanchamiento del portafolio de activos del hogar que les procuren una mejor condición de bienestar y oportunidades de movilidad; y por último, se analiza la dimensión de percepción de movilidad por medio de la determinación de los factores psicoculturales que influyen en el estado de bienestar de los beneficiarios.

5.2.1. Resultados generales.

Progresar-Oportunidades siempre estuvo acotado a un sistema riguroso de monitoreo y evaluación con el cual se ha podido determinar los impactos del Programa, sus fortalezas y sus limitaciones. Los análisis realizados representan un insumo importante para la implementación y adaptación del Programa a lo largo de estos años²⁴⁴.

De acuerdo con las reglas de operación del Programa, se estipuló que este fuera evaluado por instituciones académicas y de investigación o por organismos especializados de carácter nacional e internacional. Los ejercicios de evaluación debían contemplar el análisis de los efectos a corto, mediano y largo plazo sobre la población beneficiaria, tanto a nivel individual como familiar o en el contexto comunitario. Asimismo, fue requisito verificar el cumplimiento de las premisas básicas, objetivos, logros y metas. De esta manera, las evaluaciones cualitativas deberían de²⁴⁵:

1. Medir los resultados e impactos en el corto, mediano y largo plazos.
2. Identificar con precisión los resultados e impactos que eran atribuibles al programa.
3. Medir los cambios en el nivel de bienestar de los hogares beneficiados.
4. Identificar las sinergias que ocurren entre los componentes del programa y de éste con los otros programas de desarrollo social.
5. Aportar elementos para mejorar el funcionamiento del programa.
6. Identificar la relación costo-efectividad del programa.

²⁴⁴Cabe señalar que los impactos del Programa han sido evaluados en mayor medida respecto a las áreas rurales, en tanto su implementación inicial se dirigió a estas zonas. En cuanto a las áreas urbanas, María Caridad considera ciertas limitaciones entre las que destaca: la evaluación no tuvo un diseño experimental y la selección de áreas de tratamiento y de control no se hizo de forma aleatoria sino por paramiento; los cuestionarios para determinar la elegibilidad de los beneficiarios en un inicio se hicieron por convocatoria; y la expansión del programa avanzó a un ritmo acelerado.

Véase: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p. 24.

²⁴⁵ Socorro Arsaluz Solano. "Evaluaciones cualitativas a programas de combate a la pobreza en México", *Políticas Sociales en Iberoamérica*, México, Editado por Versalita Producciones S.A. de C.V., 2013, p. 338.

7. Determinar el grado de apego a las reglas de operación.

Por su parte, las evaluaciones cuantitativas debían de medir:

1. El *efecto* sobre la utilización de servicios de salud en el medio rural.
2. El *impacto* sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior.
3. Analizar el *cambio* en las variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del programa entre los años 1997-2002.
4. Evaluar el *impacto* en la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano.
5. Evaluar *cumplimiento* de metas, costos unitarios y apego al programa a las reglas de operación.

En ese sentido, los principales resultados que se encuentran en las evaluaciones realizadas para el 2008 son:

1. Oportunidades logró el aumento en el nivel escolar de los jóvenes beneficiarios de 1998 a 2007 tanto en hombres como en mujeres en 0.65 y 0.85 grados adicionales, respectivamente; en comparación de jóvenes no beneficiarios. En especial se presentan efectos positivos en población indígena, así como en la mejora en matemáticas en niños que estaban en primaria al inicio del programa
2. Tuvo efectos positivos en la salud de los niños beneficiarios menores de 24 meses respecto a los no beneficiarios. Estos, tuvieron menos tos (25.1 vs 29.6%), fiebre o calentura (19.3 vs 21.3%), diarrea (9.1 vs 11.8%) y diarrea potencialmente peligrosa (8.3 vs 10.9%) y demás enfermedades infecto-contagiosas.
3. Asimismo, se reportan una mejora estadísticamente significativa de 1.5 cm en la estatura de los niños cuyas madres no tenían educación
4. La morbilidad de los beneficiarios menores de 24 meses fue menor a la registrada en no beneficiarios, de 35.5% y 39.9%, respectivamente; y, se redujo entre 1999 y 2007 la prevalencia de anemia de 61 a 35.8% y de talla baja de 35 a 23.9% en los beneficiarios menores de 2 años
5. La evaluación también encuentra una mejora en la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios del Programa la cual se da a través del incremento en la escolaridad. Asimismo, se observa un aumento salarial de entre 12% y 14%, aunque éste es mayor para hombres que para mujeres.
6. No obstante, se destacan deficiencias en el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y educación que limitan los resultados del Programa.

En el componente educativo, los apoyos monetarios tuvieron mayor impacto al aumentar la inscripción, lo que a su vez representó mayores grados de escolaridad y terminación a nivel primaria y secundaria. El Programa redujo las tasas de abandono y reprobación escolar, teniendo impactos positivos en la inscripción temprana a la escuela, la transición a secundaria y bachillerato, la permanencia escolar, así como en la progresión consecutiva de grados y años de escolaridad. Específicamente en las zonas rurales, la inscripción aumentó 85% y la proporción que ingresó a la secundaria se elevó en 42% para los niños de 12 años de edad y 33% para los de 14 años de edad; mientras que para las niñas de 12 años 33% y 26% para aquellas de 13 años, en el 2003. Los beneficiarios de 19 y 20 años en 2007, con 10 años de exposición al programa aumentaron en 0.9 grados su escolaridad y los de 17 y 18 años en 0.6 grados. Por último, Oportunidades tuvo mayor efecto sobre las mujeres, con 0.85 grados en comparación con 0.65 de los hombres²⁴⁶.

Los efectos no sólo fueron reconocidos en la reducción de la desigualdad educativa de género, sino que el Programa repercutió de manera positiva en la brecha étnica en escolaridad, favoreciendo en mayor medida a los indígenas. Oportunidades contribuyó en ensanchar la diferencia en escolaridad entre padres e hijos, redujo la probabilidad de trabajar de los niños y de los jóvenes, al favorecer la concentración en el estudio²⁴⁷.

Sin embargo, las diferencias de calidad, infraestructura y equipamiento entre las zonas urbanas y rurales evidenciaron que el aprovechamiento de los becarios en las primeras fue menor, tal como lo comprueban los resultados de Enlace. Es decir, el incremento en escolaridad no se vio reflejado sobre un mayor aprendizaje, lo que de acuerdo con Iliana Yaschine, fue asociado con las deficiencias en la calidad de la oferta educativa, infraestructura, equipamientos, recursos y personal²⁴⁸.

Por su parte, la utilización de servicios sanitarios se tradujo en el mejoramiento del estado de salud de los beneficiarios. Específicamente, generó el aumento en el uso de servicios preventivos en áreas rurales y la reducción de los días de enfermedad de niños y adultos, de los días de incapacidad y hospitalización, así como de la prevalencia de algunas

²⁴⁶Iliana Yaschine. *¿Oportunidades? Política Social y movilidad intergeneracional en México*, México, colección Grandes Problemas, Editado por el Colegio de México y UNAM, 2015, p. 78.

²⁴⁷*Ibid*, p. 79.

²⁴⁸*Idem*

enfermedades crónicas. Sin embargo, fue una crítica constante las mejoras que debieron hacerse en la calidad de la atención de los servicios de salud, tanto en infraestructura, equipamiento, insumos y medicamentos, deficiencias del personal y de la atención a los pacientes; así como en la desconfianza e insatisfacción de los usuarios respecto al servicio médico que recibieron²⁴⁹.

Por último, en el ámbito nutricional se identificó que diez años después de haber comenzado a ser beneficiarios, los niños apoyados durante sus primeros tres años de vida tuvieron menor prevalencia de desnutrición, y 10% de anemia menor en comparación con quienes no fueron beneficiarios. Igualmente su baja talla disminuyó, sobre todo en beneficiarios de las localidades de muy alta marginación en 4.9 puntos porcentuales y en 10.3 en las de alta marginación. No obstante, aún con las mejoras hubo importante prevalencia de emaciación en niños beneficiarios en algunos estados del país; además de que los niveles de desarrollo cognitivo continuaron siendo muy bajos. Entre otros resultados, presta señalar que con las transferencias aumentó el consumo permanente de alimentos y la inversión productiva. Con ello, mejoró la composición de alimentación al incrementar la ingesta de alimentos ricos en proteínas y verduras²⁵⁰.

Asimismo, las evaluaciones demostraron que existe una marcada correlación entre las ocupaciones de los padres y de los beneficiarios, es decir, existe un mayor peso de la “herencia” entre quienes provienen de hogares en el que el padre se desempeñaba en actividades agrícolas; mientras que para aquellos que experimentaron movilidad (ascendente o descendente) la movilidad es predominantemente de “corta distancia”; es decir, hacia ocupaciones similares a las desempeñadas por los padres²⁵¹.

Siendo el principal objetivo impactar en las condiciones de pobreza de los beneficiarios, Iliana Yaschine menciona que de acuerdo con los estudios de Cortes, Benegas y Solís, en 2002, 2004 y 2005, el Programa generó una reducción en la incidencia de la pobreza alimentaria de alrededor de un punto porcentual, en el caso de la pobreza de capacidades de

²⁴⁹*Ibid* p. 78.

²⁵⁰ Coneval. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, realizado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008, p.23.

²⁵¹ Coneval. *Informe de Pobreza en México 2012*, México, Editado por Coneval, 2012, pp.92-93.

entre 7 y 8 décimas de punto porcentual. El efecto tanto en la incidencia como sobre la intensidad de la pobreza fue mayor en zonas rurales que urbanas. No obstante, esto no se tradujo ni representó un efecto a largo plazo que permitiera reducir su situación de pobreza²⁵².

En términos de impacto, los anteriores resultados sugieren que sólo un grupo pequeño de hogares logró abandonar su situación de pobreza, lo cual a su vez, ha puesto en duda el principal objetivo que tuvo el Programa. En su mayoría, la pobreza que conforma a estos hogares representa un rasgo perdurable que tiende a reproducirse al margen de los beneficios transferidos. Es decir, sólo dos de cada diez hogares experimentaron algún cambio positivo en sus condiciones de vida, de modo que dejaron de ser elegibles. En contraste, tres cuartas partes de los beneficiarios no reportó cambios en su situación de elegibilidad. Después de una década de haber recibido continuamente las transferencias, el 73 por ciento de los hogares inicialmente elegibles continuaron en tal categoría²⁵³.

Respecto a la cobertura, el siguiente cuadro muestra que, después de un incremento que duplicó el número de familias beneficiarias entre 2000 y 2004, la atención se estabilizó entre 2004 y 2007 en 5 millones de familias y en 2008 y 2009 tuvo un crecimiento moderado del 4%. Con todo ello, la cobertura con relación a la población potencial estuvo por encima del 92% desde 2004, alcanzando en 2009 una proporción superior al 97%²⁵⁴.

²⁵² Iliana Yaschine. *¿Oportunidades? Política Social y movilidad intergeneracional en México*, México, colección Grandes Problemas, Editado por el Colegio de México y UNAM, 2015, p.77.

²⁵³ *Idem*

²⁵⁴ Coneval. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2009, p.5.

Cuadro 8. Evolución de la cobertura de la población objetivo del Programa (por número de hogares).

Año	Población atendida (PA)	Población Objetivo (PO)	PA/PO	Población Potencial (PP)	PO/PP
2000	2,476.430	2,560.00	0.967	-	
2001	3,116.042	3,240.00	0.962	-	
2002	4,240.00	5,000.00	1.00	5,432.412 ¹	0.781
2003	4,240.00	5,000.00	1.00	5,432.412 ¹	0.781
2004	5,000.00	5,000.00	1.00	5,432.412 ¹	0.920
2005	5,000.00	5,000.00	1.00	5,432.412 ¹	0.920
2006	5,000.00	5,000.00	1.00	5,432.412 ¹	0.920
2007	5,000.00	5,000.00	1.00	5,432.412 ¹	0.920
2008	5,049.206	5,000.00	1.01	5,363.543 ²	0.932
2009		5,200.00		5,363.543 ²	0.969

Información retomada de: Coneval. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2009, p.21.

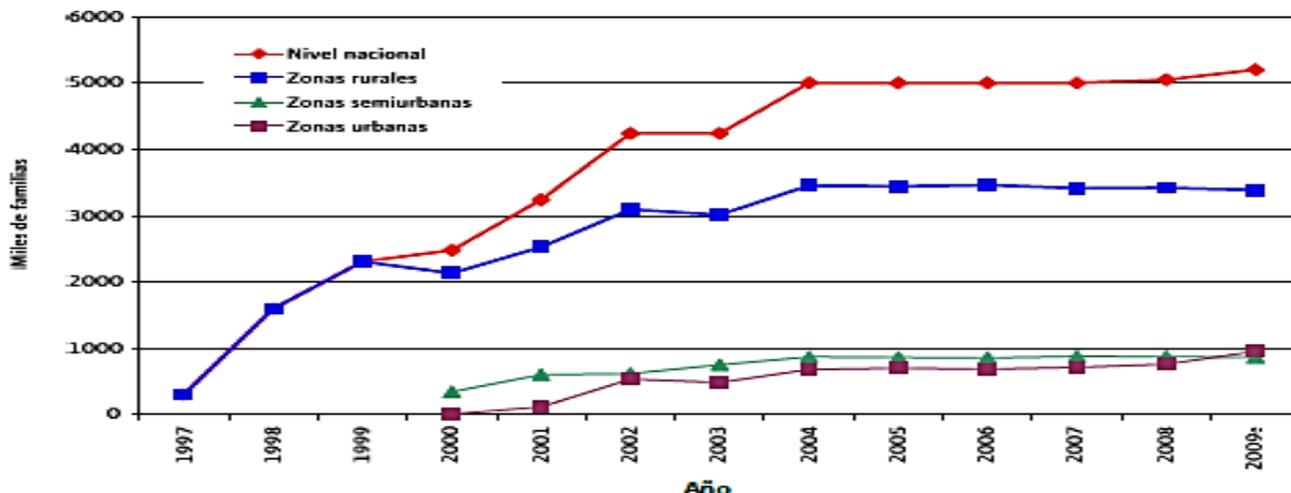
Gráfico 3. Cobertura por entidades, municipios y localidades (año 2009).



Gráfico retomado de: Coneval. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2009, p.5.

Específicamente, la cobertura de la población rural se estabilizó en alrededor de 3 millones 400 mil familias a partir del 2004, aunque en años previos tuvo importante crecimiento. Por su parte, la población urbana registró un aumento en su cobertura²⁵⁵:

Gráfica 13. Evolución de la cobertura del Programa por tipo de zona 1997-2009.



Gráfica retomada de: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p.22.

En suma, Iliana Yaschine identifica una serie de factores que promovieron la consecución de los objetivos del Programa, especialmente en lo relativo al desarrollo del capital humano de las nuevas generaciones y su potencial para romper la herencia intergeneracional de desigualdad y pobreza. Algunos de los rasgos que favorecieron la capacidad de Progres-Oportunidades para operar, expandir su cobertura, generar impactos positivos y permanecer por 15 años, son²⁵⁶:

1. El predominio de actores y recursos nacionales durante todas las etapas.
2. El apoyo político y financiero del más alto nivel del gobierno federal.

²⁵⁵María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p.22.

²⁵⁶ Iliana Yaschine. "Replicar un Programa de Transferencias Condicionadas: Reflexiones a partir de la Experiencia de Oportunidades", publicado por *Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo* [en línea] Dirección URL: <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCOnePager176.pdf> [consultada el 11 de junio de 2016], p.1.

3. El logro progresivo de consensos entre los principales actores políticos y sociales del país en torno al programa.
4. La capacidad técnica, política y operativa nacional.
5. La expansión previa y posterior al inicio del programa de la cobertura de los servicios de educación y salud.
6. El diagnóstico multidisciplinario riguroso y el pilotaje del programa como proceso para generar el diseño.
7. Un diseño orientado por una visión de largo plazo centrada en contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.
8. La integralidad de los componentes de educación, salud y alimentación.
9. La habilidad para “traducir” el diseño teórico-conceptual en un diseño institucional y operativo viable y eficiente.
10. La creación de instancias de coordinación que facilitan la comunicación sistemática entre los sectores de desarrollo social, educación y salud para la operación.
11. El sistema de monitoreo y evaluación incorporado desde el diseño, y su uso para el aprendizaje y la mejora continua del programa.
12. La existencia de infraestructura básica de comunicación.

5.2.2. Progresión- Oportunidades- movilidad educativa.

Existen varias formas de medir o representar el desarrollo de una persona, la educación es una de ellas. Especialmente, se concibe como uno de los principales motores de la movilidad social en tanto mayor nivel de educación escolar se tenga, mayores son las posibilidades de ascenso social y bienestar material y no material. El nivel de educación refleja el nivel de competencia económica y laboral de una persona, como el potencial de ingresos que puede tener a lo largo de su vida²⁵⁷.

Idealmente, una sociedad con alta movilidad es aquella en la cual todas las personas, sin importar su condición y/o capacidades, tienen oportunidad de alcanzar un nivel y calidad educativa similar; donde la educación de los padres no es el principal determinante de la educación de sus hijos, y en la cual, hay un alto índice de capital humano que favorece a la

²⁵⁷ Centro de Estudios Espinosa Yglesias. *Informe Movilidad Social en México 2013*, México, Imagina tu Futuro, 2013, p. 29.

productividad, conocimiento y desarrollo del país. En contraste, una sociedad con baja movilidad, comprende una oferta educativa limitada, acompañada de pocas o casi nulas posibilidades de que todas las personas por igual, alcancen un nivel de capacitación redituable en el mercado laboral.

Sin embargo, en una sociedad como la mexicana, tanto la situación socioeconómica como el nivel escolar de los padres influye significativamente en la educación de los hijos; sobre todo en los casos con grandes carencias socioeconómicas que limitan la inversión en la educación; y que a futuro, habrán de repercutir sobre las oportunidades laborales y de ingresos de sus hijos. En ese sentido, las acciones del Programa se enfocaron en promover la inversión en el capital humano, de tal modo que las evaluaciones sobre el impacto en el componente educativo, mostraron resultados positivos sobre la asistencia escolar, principalmente a nivel secundaria. Lo anterior, si bien puede derivar de la condicionalidad que representa adquirir los apoyos económicos a cambio de asistir a la escuela, promueve un marco de mejores oportunidades para terminar mayores niveles escolares. No obstante, cabe acotar que el incremento de años escolares no representa *pari passu* que los beneficiarios reciba educación de calidad, ni que se concrete un buen aprendizaje²⁵⁸.

En el presente subapartado, se analiza el impacto del Programa sobre la dimensión de movilidad educativa de los beneficiarios, en términos de nivel y años de escolaridad que han adquirido a consecuencia de su exposición, así como el nivel de aprendizaje; herramientas vitales para el desarrollo del capital humano y que a futuro debían de traducirse en una mejor inserción laboral, mayores ingresos y por ende, la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para ello, se retoman diferentes evaluaciones que analizan el impacto a largo plazo sobre aquellos beneficiarios de mayor exposición a los apoyos económicos o becas en los niveles de primaria, secundaria y media superior.

²⁵⁸ *Ibid*, p. 30.

5.2.2.1. Movilidad social de los beneficiarios medida a través del incremento de nivel escolar.

La gran mayoría de evaluaciones en zonas rurales concluyen que el Programa contribuyó en el incremento del nivel de escolaridad entre 0.5 y 0.9 años, situándose los mayores impactos a nivel secundaria. Especialmente, se evidenció una importante reducción del ausentismo y deserción de las mujeres e indígenas, en comparación con el resto de los beneficiarios. Las becarias, tuvieron un avance de 0.85 grado escolar frente a las no becarias. Esta diferencia fue de 0.65 grados entre los varones becarios y no becarios.

Por su parte, en las áreas urbanas no se encontró un incremento significativo en la tasa de inscripción, pero sí que el Programa contribuyó en la reducción de la deserción, lo que a su vez se traduce en una mayor permanencia escolar y un descenso importante de los beneficiarios en la participación laboral temprana, particularmente la de los hombres. Hasta el 2007, únicamente se observó un incremento significativo en el número grados aprobados entre los niños que tenían entre 6 y 11 años al inicio del Programa²⁵⁹.

En ese sentido, la evaluación realizada por la Dra. Susan Parker, “Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar” muestra el impacto del Programa en la inscripción a escuelas de nivel secundario y media superior, y en las tasas de reprobación y abandono en escuelas primarias en zonas rurales y urbanas en el ciclo escolar 1995-1996 al ciclo 2002-2003. Los resultados concluyen en un incremento significativo en la inscripción a nivel secundaria y media superior.

Así, retomando el año inicial de operación del Programa que se conjuga con el ciclo escolar 1996-1997, para el ciclo escolar 2002-2003:

²⁵⁹María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, pp. 8-9.

Progres-Oportunidades aumento la inscripción escolar en casi 18 alumnos por escuela a nivel secundaria, que representan 24.0% de la matrícula, es decir, 193 681 mil estudiantes adicionales. De ese porcentaje, 17.1% correspondía a los niños, es decir, 74777, y 32.2% a 118 908 niñas²⁶⁰.

Cuadro 9. Cantidad de becarios según género, grado escolar y zona geográfica.

Rural								
	Hombres	%	Mujer	%	No especificado	%	Total	%
Primaria								
Tercero	234452	26.3	220683	25.4	0	0	455135	25.9
Cuarto	230368	25.9	223034	25.7	1	50	453403	25.8
Quinto	222888	25	219139	25.3	1	50	442028	25.1
Sexto	203347	22.8	204406	23.6	0	0	407753	23.2
Total	891055	100	867262	100	2	100	1758319	100
Secundaria								
Primero	177226	37.9	173565	37.4	0	0	350791	37.7
Segundo	156820	33.6	156242	33.7	0	0	313062	33.6
Tercero	133039	28.5	133878	28.9	0	0	266917	28.7
Total	467085	100	463685	100	0	0	930770	100
Bachillerato								
Primero	73423	50.4	74636	49.1	0	0	148059	49.7
Segundo	45956	31.6	50813	33.4	0	0	96769	32.5
Tercero	26165	18	26622	17.5	0	0	52787	17.7
Total	145544	100	152071	100	0	0	297615	100
Total	1503544		152071		2		297615	
Urbano								
	Hombres	%	Mujer	%	No especificado	%	Total	%
Primaria								
Tercero	100192	27.5	95150	26.5	0	0	195342	27
Cuarto	96184	26.4	93522	26	0	0	189706	26.2
Quinto	88815	24.4	89345	24.9	0	0	178160	24.6
Sexto	79160	21.7	81010	22.6	1	100	160171	22.1
Total	364351	100	359027	100	1	100	723379	100
Secundaria								
Primero	71531	41.2	72154	40.2	0	0	143685	40.7
Segundo	57922	33.4	59463	33.1	0	0	117385	33.2
Tercero	43976	25.4	48037	26.7	0	0	92013	26.1
Total	173429	100	179654	100	0	0	353083	100
Bachillerato								
Primero	31059	52.1	33585	50.9	0	0	64644	51.5
Segundo	17462	29.3	19835	30.1	0	0	37297	29.7

²⁶⁰ Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p.8.

Tercero	11121	18.6	12512	19	0	0	23633	18.8
Total	59642	100	65932	100	0	0	125574	100
Total	597642		604613				1202036	

Información retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p.29.

Cuadro 10. Impacto del Programa en la inscripción en secundarias rurales (por año).

	Matrícula antes de Oportunidades	Impacto	Impacto como porcentaje de la matrícula	Impacto en Número de Estudiantes
	74.1			
1997		2.85	3.8	
1998		8.868	12	96519
1999		13.083	17.7	142395
2000		15.7	21.2	170879
2001		16.351	22.1	177964
2002		17.795	24	193681

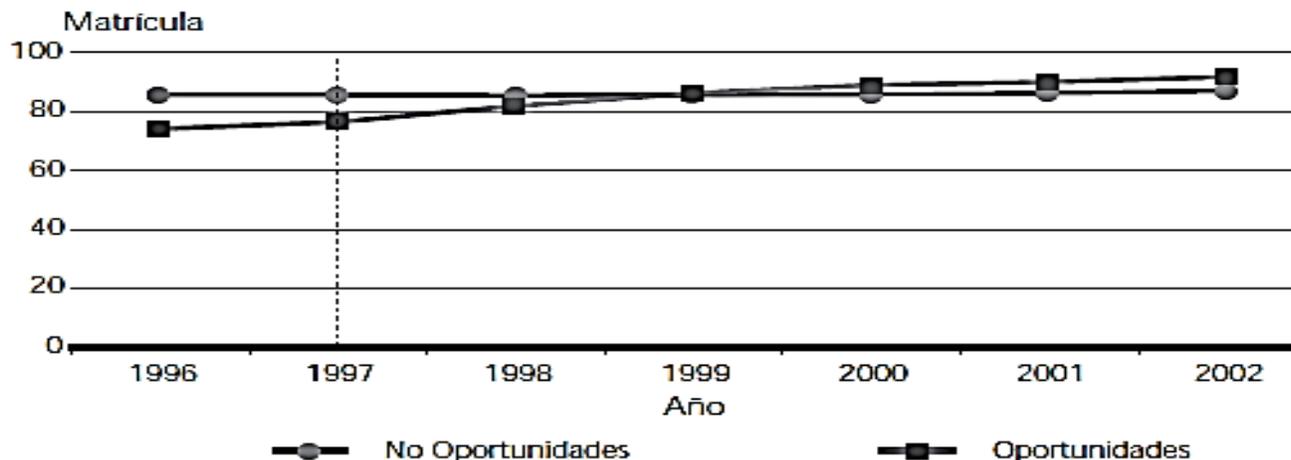
Información retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p. 31.

Cuadro 11. Impacto del Programa en la inscripción en secundarias rurales por género y grado escolar (2002-2003).

	Matrícula antes de Oportunidades	Impacto	Impacto como porcentaje de la matrícula	Impacto en Número de Estudiantes
Total	74.1	17.795	24	193681
Niños	40.2	6.87	17.1	74773
Niñas	33.9	10.925	32.2	118908
Primero	28.1	6.221	22.1	67709
Niños	15.4	2.177	14.2	23694
Niñas	12.7	4.045	31	44026
Segundo	24.7	6.516	26.4	70920
Niños	13.4	2.828	21.1	30780
Niñas	11.3	3.688	32.6	40140
Tercero	21.4	5.057	23.7	55040
Niños	11.5	1.866	16.3	20310
Niñas	9.9	3.192	32.3	34742

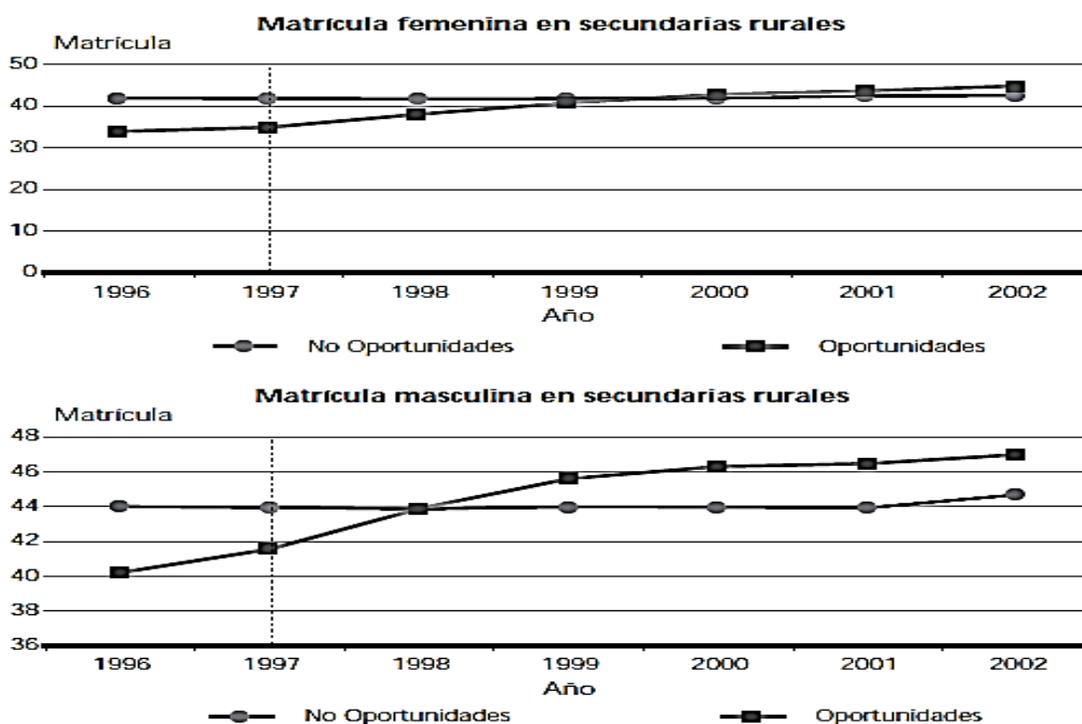
Información retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p. 32.

Gráfica 14. Avance de la matrícula total de los beneficiarios en secundarias rurales



Gráfica retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p.44.

Gráfica 15. Avance de matrícula femenina y masculina en secundarias rurales



Gráfica retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p.44.

A nivel medio superior, dado que las transferencias comenzaron a otorgarse hasta el 2001, se encuentra en las zonas rurales un impacto en la inscripción al primer grado de 84.7%, para el ciclo escolar 2002-2003. Esto equivalió al aumento de 55249 alumnos inscritos. En las zonas urbanas, aumentó en un 10.1%, es decir, 33 347 mil alumnos²⁶¹.

Cuadro 12. Impacto del Programa en la inscripción nivel medio superior en zonas rurales.

	Primero		Segundo	
	Impacto	Impacto como porcentaje de la matrícula	Impacto	Impacto como porcentaje de la matrícula
2001	31.055	61	2.257	6.6
Hombres	17.2	64.9	2.564	14.8
Mujeres	13.855	56.8	-0.307	-1.8
2002	43.062	84.7	16.188	47.1
Hombres	23.77	89.8	9.486	54.8
Mujeres	19.286	79.1	6.703	39.4

Información retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p.33.

Cuadro 13. Impacto del Programa en la inscripción a nivel medio superior en zonas urbanas.

	Primero		Segundo	
	Impacto	Impacto como porcentaje de la matrícula	Impacto	Impacto como porcentaje de la matrícula
2001	7.338	5.3	1.875	1.8
Hombres	3.255	4.6	0.256	0.5
Mujeres	4.083	5.9	1.62	3.1
2002	14.023	10.1	7.463	7.3
Hombres	6.366	9.1	2.872	5.9
Mujeres	7.657	11.2	4.591	8.7

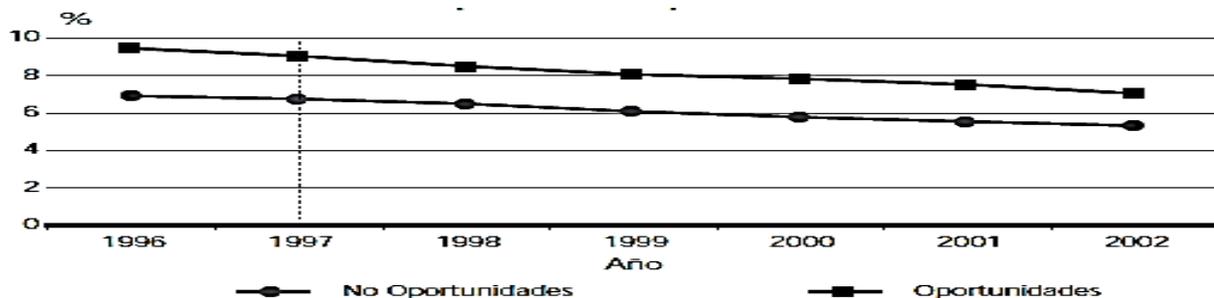
Información retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p.35.

El impacto del Programa también se presentó en la reducción del abandono escolar y la reprobación de primaria en zonas rurales. Tomando como base el año escolar 1996-1997, los impactos hasta el 2002-2003 representaron una reducción del 6.44% en las tasas de reprobación, 4.3% para niños y 8.9% para niñas. En otras palabras, el porcentaje indica la reducción de reprobación de 10520 niños y 14256 niñas. Respecto al abandono, el Programa logró reducir en un 10.3% la tasa de abandono escolar de los beneficiarios, es decir, 17 031 niños menos. No se encontró resultados significativos en las niñas²⁶².

²⁶¹ *Ibid*, pp. 8-9.

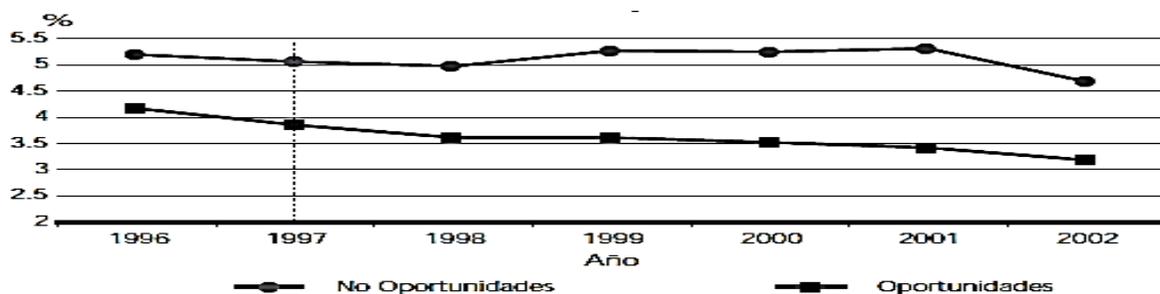
²⁶² *Ibid*, p.9.

Gráfica 16. Tasa de reprobación en primarias rurales



Gráfica retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p.48.

Gráfica 17. Tasa de abandono en primarias rurales

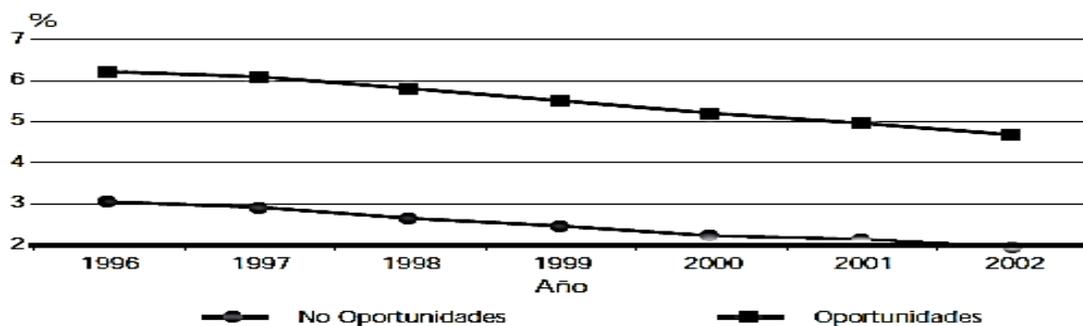


Gráfica retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p.50.

A consecuencia del Programa, en las zonas urbanas se dio una reducción de la tasa de reprobación del 10%, 7.9% para los hombres y 12.9% para las mujeres; es decir, 16 988 hombres y 18673 mujeres menos. En cuanto al abandono, el impacto fue de 4.5%, 3.5% para niños y 5.7% para niñas, es decir, 6001 hombres y 8378 mujeres abandonaron menos la escuela²⁶³.

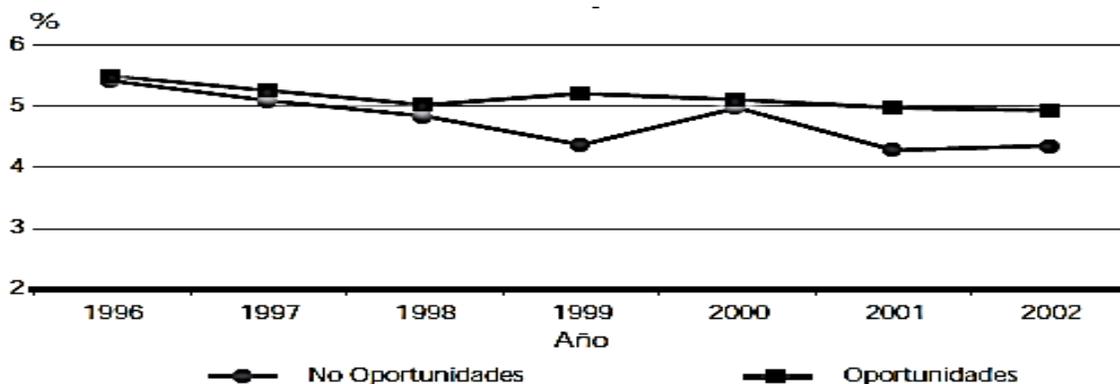
²⁶³ *Idem*

Gráfica 18. Tasa de reprobación en primarias urbanas.



Gráfica retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p.52.

Gráfica 19. Tasa de abandono en primarias urbanas.



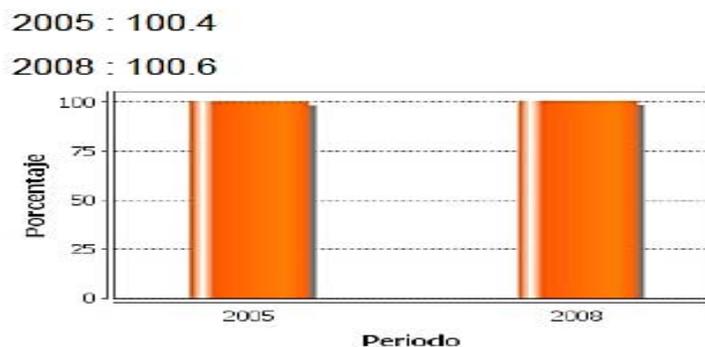
Gráfica retomada de: Susan W. Parker. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México, Editado por el Instituto Nacional de Salud Pública y el CIDE, 2003, p.54.

Lo anteriores resultados, se refuerzan con la Evaluación de Desempeño del 2008, que el Coneval realizó. En ella, se mostró lo siguiente:

En cuanto a los becarios de primaria que transitaron a la secundaria, se evaluó el porcentaje de becarios inscritos que en el 2005 y 2008 transitaron a la secundaria respecto de los becarios inscritos en primaria al cierre del ciclo escolar anterior. Como se muestra en la gráfica, el 100% de los alumnos beneficiarios que concluyeron la primaria, continuaron sus estudios en secundaria. Este indicador es relevante si se evalúa el impacto del Programa en el acceso y permanencia escolar²⁶⁴.

²⁶⁴ Coneval. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, realizado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008, p.7.

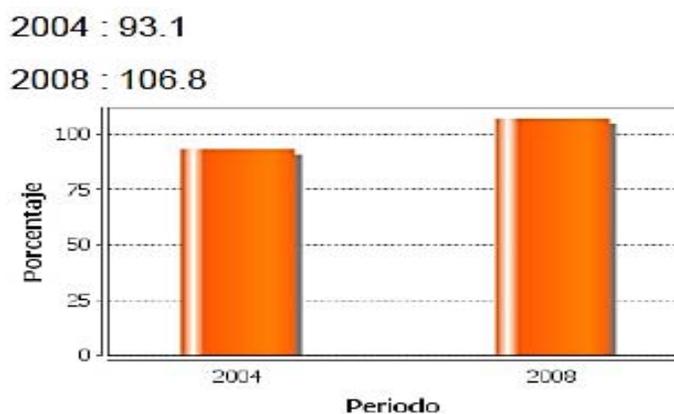
Gráfica 20. Porcentaje de avance de los beneficiarios en el nivel escolar secundario (2005-2008).



Gráfica retomada de: Coneval. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, realizado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008, p.7.

De acuerdo con el incremento del nivel de escolaridad de primaria a secundaria, este también fue reflejado en la tasa de terminación de educación básica (secundaria) de los jóvenes beneficiarios del Programa. Esta tasa indica el porcentaje de jóvenes que terminaron la secundaria, con respecto a la población en edad para terminar dicho nivel educativo. Para el 2004, más del 93% concluyeron la secundaria, mientras que en el 2008, fue el 106.8%²⁶⁵.

Gráfica 21. Porcentaje de avance de la escolaridad de los beneficiarios. Terminación del nivel secundario

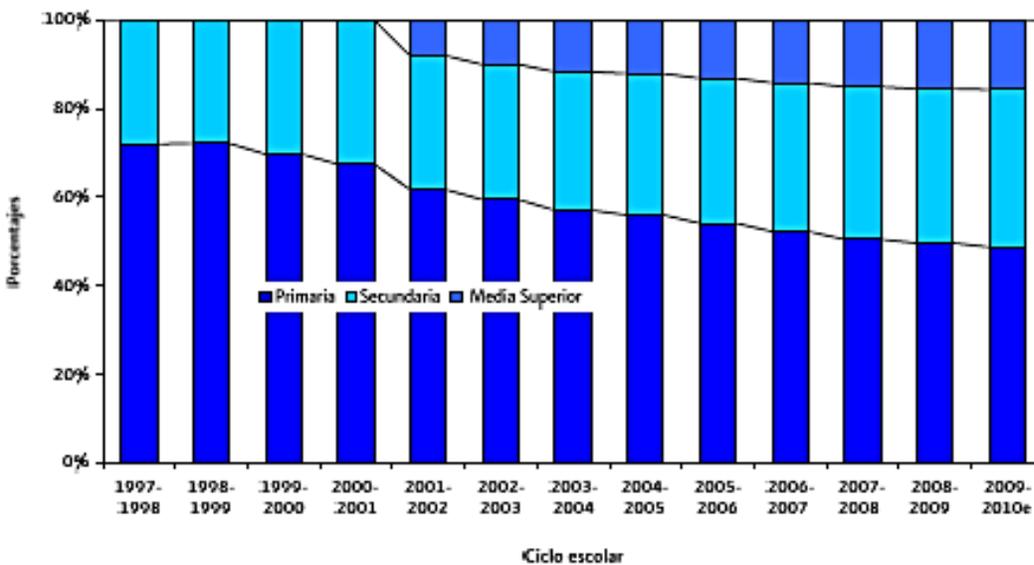


Gráfica retomada de: Coneval. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, realizado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008, p.6.

²⁶⁵ *Ibid*, p. 6.

Otra forma de ver el incremento del nivel escolar en los beneficiarios, es la cantidad de becas concentradas en los niveles secundaria y medio superior. María Caridad puntualiza que esta tendencia puede explicarse en dos sentidos: 1) debido a la evolución de la pirámide poblacional; y 2) que a nivel primaria, las familias envían a sus hijos independientemente del estímulo económico. De esa forma, los datos indican que el Programa fue efectivo en ampliar las oportunidades de acceso educativo de niños, niñas y adolescentes de hogares más pobres²⁶⁶

Gráfica 22. Evolución de la composición porcentual de los becarios por nivel educativo (1997.2009)



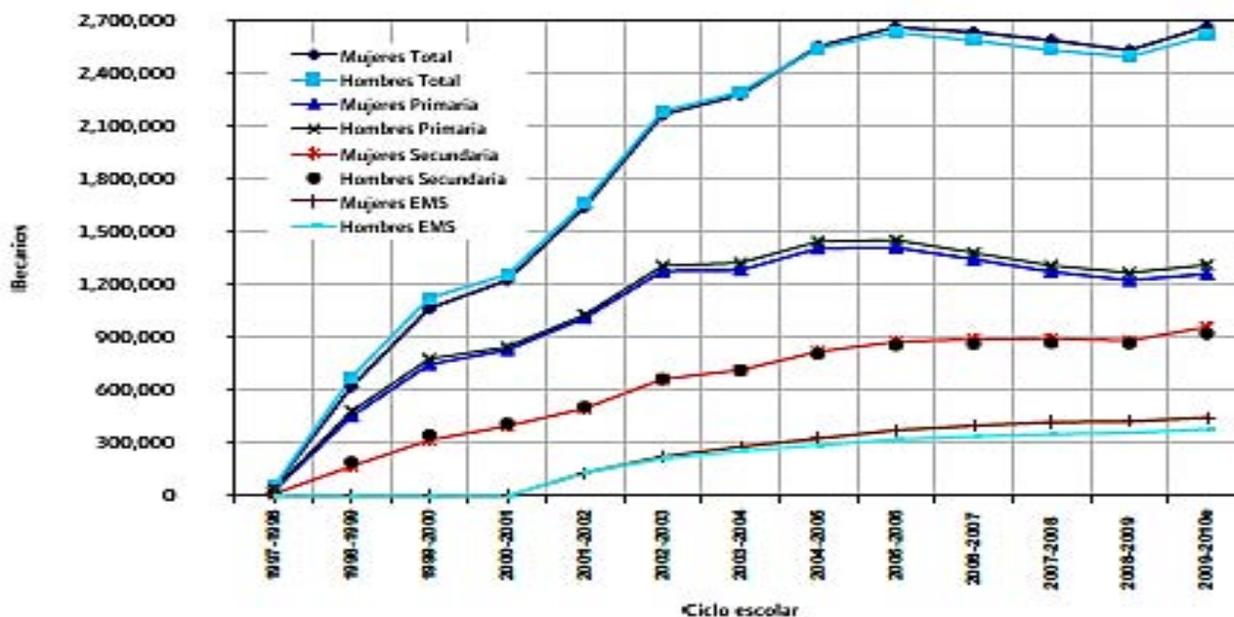
Gráfica retomada de: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p.29.

En términos de género, de acuerdo con un estudio realizado por el BID, el incremento en la escolaridad de las mujeres, se explica a partir del aumento en el número de becas para mujeres en educación media superior a partir del 2003-2004. Para el 2009, los datos indican que del total de becarios, el 50.46% eran mujeres, y que de estas, a nivel primaria abarcaban el 49%, 51% en secundaria y 54% en media superior²⁶⁷.

²⁶⁶María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p.29.

²⁶⁷Ídem

Gráfica 23. Evolución de las becas por nivel educativo y género 1997-2009

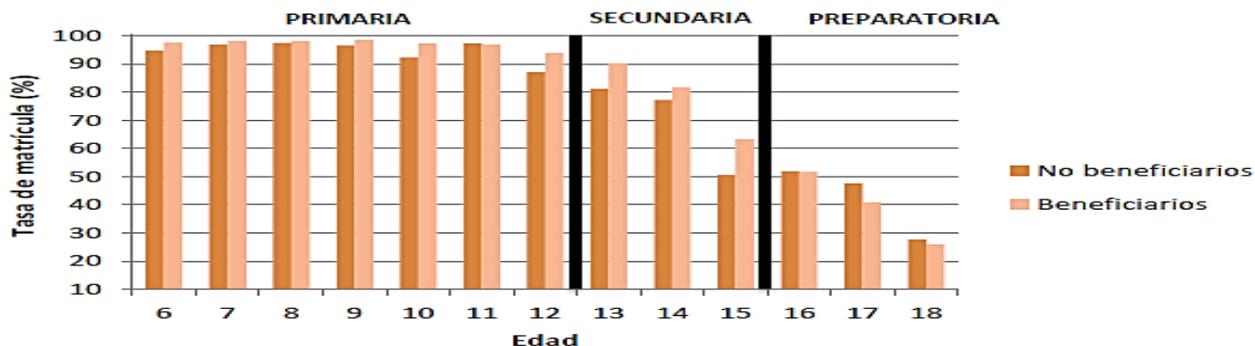


Gráfica retomada de: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p.29.

No obstante, este incremento de nivel escolar no se compara con la matriculación de los niños a nivel primaria. Datos del BID, evidencian que hasta los 15 años de edad, la matrícula escolar en zonas rurales fue ligeramente mayor entre los beneficiarios del Programa, que entre los no beneficiarios, sugiriendo la efectividad del incentivo. Aun así, entre los 14 y los 15 años de edad, la probabilidad de estar matriculado en la escuela cae del 80% al 60% para los jóvenes beneficiarios en zonas rurales y continúa su descenso en años posteriores²⁶⁸.

²⁶⁸*Ibid*, p. 25.

Gráfica 24. Tasa de matrícula de beneficiarios y no beneficiarios en zonas rurales



Gráfica retomada de: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p.25.

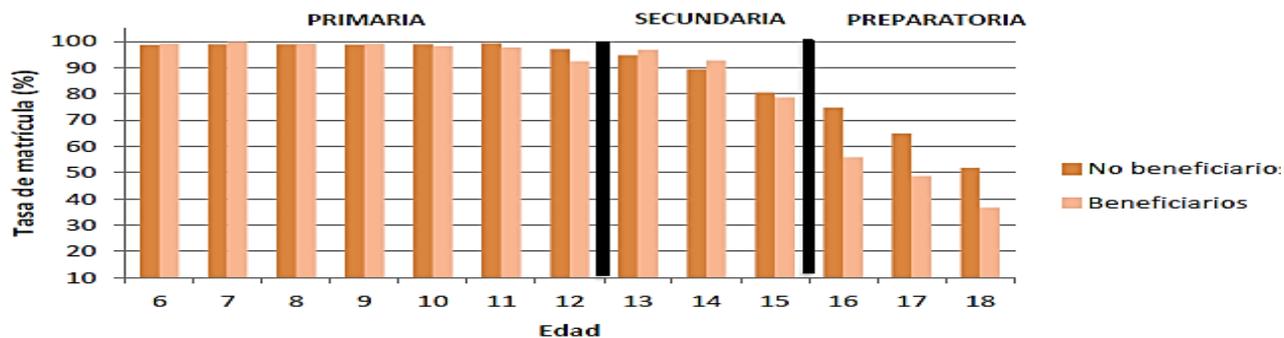
Lo anterior, queda entendido a merced que en las zonas rurales, existe un gran problema de escasa oferta educativa a partir del nivel secundario. Por ejemplo, en el 2010, apenas un 3% de los beneficiarios estudiaban en una escuela secundaria general; mientras que el 88% en una telesecundaria y únicamente el 5% asistía a una secundaria técnica²⁶⁹.

Por su parte, las zonas urbanas también presentaron una caída acelerada de la matrícula escolar, con la especificidad que fue en los niveles superiores a la secundaria. Para los beneficiarios de entre 15 y 18 años, la matrícula escolar cayó del 80% a menos del 40%. Por su parte, la brecha en matrícula entre jóvenes beneficiarios y no beneficiarios se agrandó y mantuvo a partir de los 16 años. Esto de acuerdo con los análisis de María Caridad, evidenció que pese al incentivo que ofrecía el Programa, la mayoría de los jóvenes en edad de asistir a la preparatoria no lo hacían²⁷⁰.

²⁶⁹ *Ibid*, pp. 25-26.

²⁷⁰ *Ibid*, p. 26.

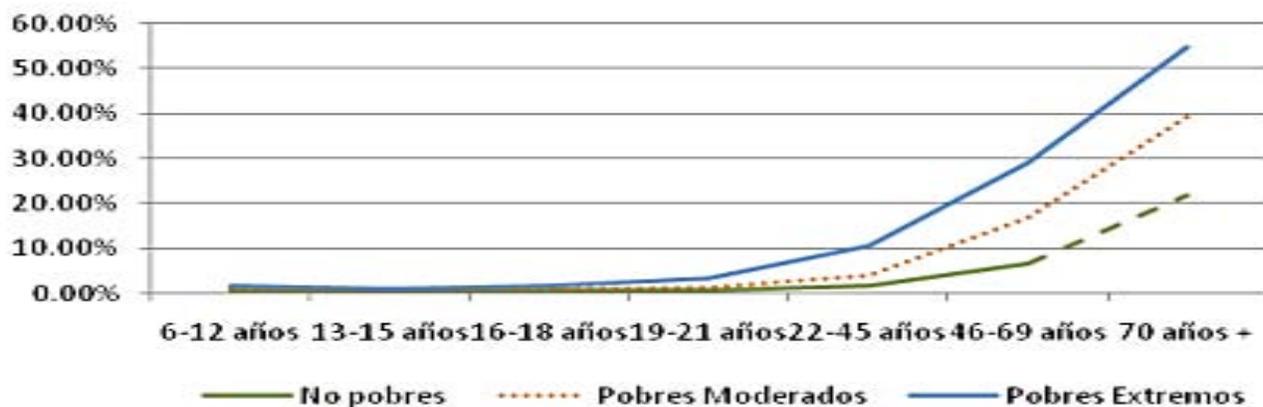
Gráfica 25. Tasa de matrícula de beneficiarios y no beneficiarios en zonas urbanas



Gráfica retomada de: María Caridad Araujo y Paula Suárez Buitrón. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p.27.

Otra forma de evidenciar el impacto del Programa en el incremento de escolarización de los beneficiarios, es a partir del porcentaje reducido de personas que, en condición de pobreza extrema (población potencial del Programa y en la cual se incluye a la población objetivo o beneficiarios), se encontraban sin ningún nivel de instrucción. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de menos del 10% de niños en pobreza extrema de 6 a 12 años, adolescentes de 13 a 15 años y jóvenes de 16 a 21 que se encontraban en tal situación.

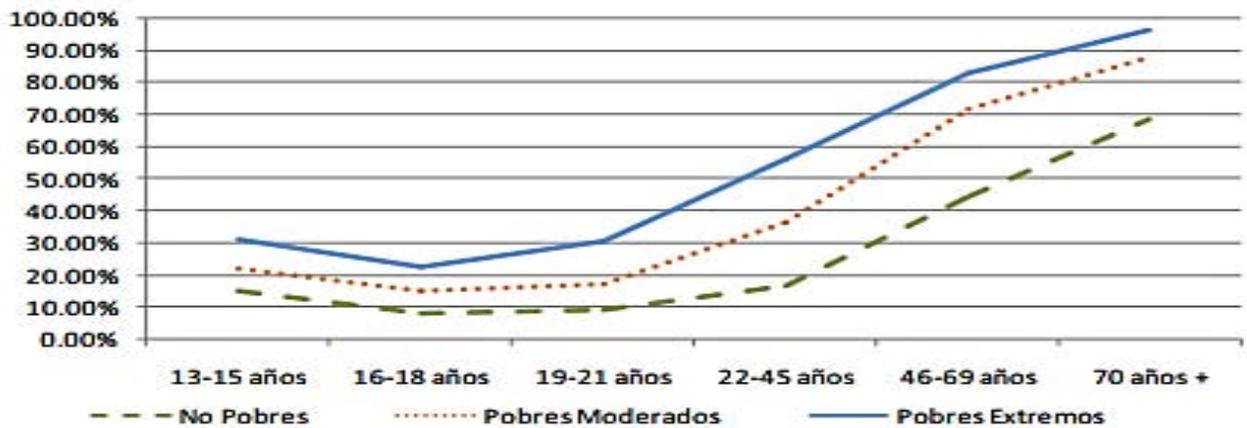
Gráfica 26. Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema sin ningún nivel de instrucción



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.40.

Asimismo, la siguiente gráfica muestra el reducido porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes en pobreza extrema que en el 2008, tenían un nivel escolar de primaria como nivel máximo de instrucción. Este resultado, se asocia en gran medida al incremento casi universal de la primaria; logro del que Progres-Oportunidades fue parte.

Gráfica 27. Porcentaje de personas en situación de pobreza extrema con primaria como nivel máximo de instrucción. (Datos respecto al total de personas con algún nivel de instrucción)



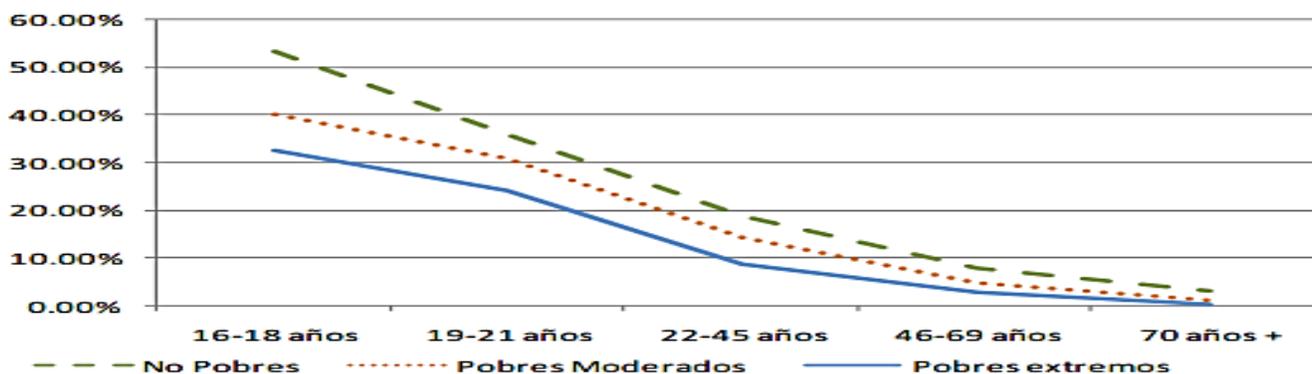
Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.41.

Respecto de los resultados anteriores, es posible hacer otra lectura de la gráfica en torno a los jóvenes de 19 a 21 años en pobreza extrema; categoría dentro de la cual se encuentran los jóvenes de mayor exposición al Programa. Los datos demuestran que alrededor del 30%, cifra considerable, tienen el nivel primaria como nivel máximo de instrucción, lo que representa que dentro del otro 70%, se encuentra la población objetivo que logró aumentar sus niveles de estudio hacia grados superiores.

Asimismo, la reducida matriculación a nivel medio superior, se fundamenta en los datos de la ENIGH 2008, en la que se muestra una concentración considerable del 30% aproximado de las personas en situación de pobreza extrema de entre 19 y 21 años, que en ese entonces tenían el nivel medio superior como máximo de instrucción. En lo que concierne a aquellos mexicanos de entre 16 a 18 años, aunque también representa un número grande, podría

considerarse que en ese entonces continuaban estudiando dicho nivel, o por el contrario no estudiaban.

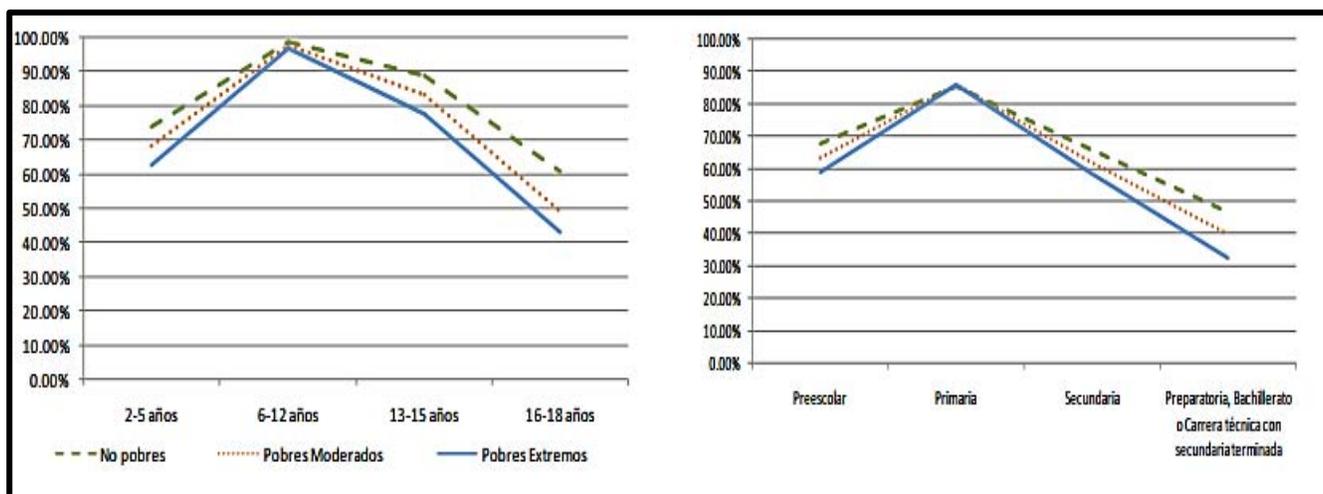
Gráfica 28. Porcentaje de personas en situación de pobreza extrema con preparatoria como nivel máximo de instrucción (datos respecto al total de personas con algún nivel de instrucción)



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.41.

En general, si el Programa quería incrementar la asistencia escolar de los beneficiarios, y por ende aumentar el nivel de escolaridad, de acuerdo con el cuadro siguiente, la primer gráfica mide el porcentaje de asistencia por rango de edad y nivel educativo para cada nivel de pobreza, lo que demuestra que el porcentaje de todos los niños y adolescentes en condición de pobreza extrema que asistían a la escuela -sin importar el grado- respecto del total de personas en su rango de edad, era más del 90% para niños de 6 a 12 años, 70% para aquellos que estaba en edad de asistir a la secundaria y un poco más del 50% a nivel bachillerato. Estas cifras se refuerzan con la segunda, misma que refleja una alta cobertura de la educación a nivel primaria; así como la caída en los niveles subsecuentes.

Cuadro 14. Porcentaje de personas que asistían a la escuela por rango de edad y nivel educativo.

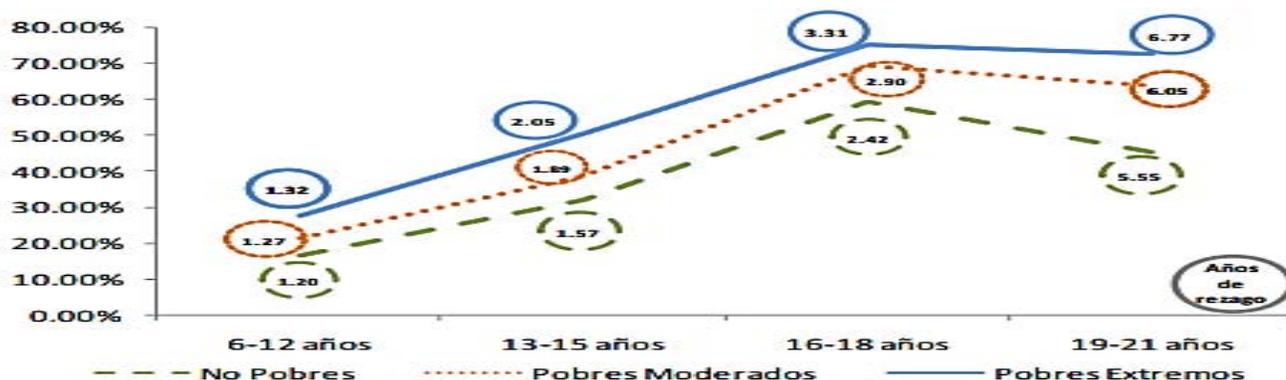


Cuadro retomado de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p. 42.

Por último, siendo que el Programa brindó especial atención al desarrollo del capital humano de los niños y adolescentes, las condiciones de rezago educativo en que se encuentran aquellos en situación de pobreza extrema, representó una gran barrera para el impacto potencial del programa. Así, se muestra que el porcentaje de personas menores de 22 años con rezago escolar respecto del total de niños y jóvenes por grupo de edad y nivel de pobreza extrema es 27.50 puntos porcentuales mayor al porcentaje de jóvenes no pobres con rezago educativo. Adicionalmente, el número promedio de años de rezago es mayor para los pobres extremos y la brecha respecto de los no pobres se incrementa conforme aumenta el rango de edad²⁷¹.

²⁷¹C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.69.

Gráfica 29. Porcentaje de niños y jóvenes entre 6 y 21 años de edad con rezago educativo (cada círculo muestra los años de rezago).



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf [consultada el 07 de junio de 2016], p.43.

5.2.2.2. Relación intergeneracional entre el nivel de escolaridad de los hijos y padres beneficiarios.

Diversas evaluaciones han comparado las diferencias de escolaridad entre padres e hijos beneficiarios, respecto de la población nacional. Al igual que Susan Parker, Mercedes González de la Rocha realizó una evaluación sobre el impacto del Programa a diez años de su creación sobre los becarios y ex becarios de más larga exposición, es decir, los que en 1997-1998 fueron incorporados en calidad de beneficiarios y se encontraban cursando el tercero o cuarto año de primaria. En la evaluación, interesa conocer si a los becarios y ex becarios les caracteriza una mayor escolaridad y; asimismo, ofrecer una reflexión en torno a la calidad de los servicios de educación²⁷².

²⁷²A fin de realizar el estudio, se eligieron doce microrregiones rurales étnicamente diversas en cuatro estados del país: Sonora, Chihuahua, Oaxaca y Chiapas, para estudiar tanto hogares indígenas como no indígenas beneficiarios de larga exposición integrados en la primera fase de incorporación del Programa y hogares semejantes nunca incorporados. Se diseñó una muestra analítica de cuatro tipos de hogares: beneficiarios indígenas y no indígenas o mestizos, y no beneficiarios indígenas y mestizos para contar con información sobre 16 grupos domésticos en cada microrregión; y de esa manera, contar con 48 grupos domésticos en cada escenario. Esto dio un total de 192 estudios de caso de hogares de los distintos subtipos.

Véase: Mercedes González de la Rocha, "La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación", *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p. 127.

Al respecto, la autora contrasta los logros educativos de los jóvenes becarios y ex becarios con los de sus padres y los de sus pares no beneficiarios. El análisis muestra un impacto destacable en la escolaridad de los beneficiarios expuestos al Programa y considera que el mayor incremento se dio entre los indígenas; especialmente entre las mujeres indígenas que como becarias, presentaron trayectorias más largas y niveles más altos de escolaridad. Al poner en operación el Programa en las comunidades rurales marginadas, se incrementó la movilidad escolar intergeneracional en dos años más. Es decir, se pasó de un avance de tres años a otro de cinco años²⁷³.

Cuadro 15. Diferencial de escolaridad entre padres e hijos beneficiarios y no beneficiarios.

Generaciones	Beneficiarios	No beneficiarios
Padres (ambos sexos)	4.35 (193)	4.12 (121)
Hijos(ambos sexos)	9.58(256)	7.34 (192)
Otros (adoptivos y otros miembros de la generación hijos)	8.0 (18)	7.73 (11)

Información retomada de: Mercedes González de la Rocha, “La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación”, *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p.166.

El análisis muestra dicha brecha intergeneracional a partir de dos tipos de desigualdades: una étnica y otra de género. Con relación al el género, esta se ha invertido, favoreciendo la asistencia e incremento de nivel de escolaridad de mujeres; mientras que la brecha étnica, se ha cerrado en favor de los hombres indígenas respecto de los no indígenas, y de las hijas indígenas beneficiarias en comparación de las no indígenas. En otras palabras, el Programa contribuyó a disminuir la desigualdad de género y la desigualdad étnica²⁷⁴.

²⁷³ *Ibid*, p. 133.

²⁷⁴ *Idem*.

Cuadro 16. Nivel de escolaridad por sexo. Padres e hijos beneficiarios y no beneficiarios.

Generaciones	Beneficiarios	No beneficiarios
Padres	4.45 (94)	4.04 (49)
Madres	4.26 (99)	4.17 (72)
Hijos	9.78 (128)	7.38 (96)
Hijas	9.40 (127)	7.31 (96)

Información retomada de: Mercedes González de la Rocha, "La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación", *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p.166.

Cuadro 17. Nivel de escolaridad por etnicidad. Brecha étnica en la generación de padres y madres.

Escolaridad por Etnicidad: Brecha Étnica en la generación de Padres y Madres				
	Padres indígenas	Padres no indígenas	Madres indígenas	Madres no indígenas
Beneficiarios	3.77 (60)	5.67 (34)	3.39 (56)	5.40 (43)
No Beneficiarios	3.51 (35)	5.36 (14)	3.84 (43)	4.67 (29)

Información retomada de: Mercedes González de la Rocha, "La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación", *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p. 167.

Cuadro 18. Escolaridad por etnicidad. Desaparición de brecha étnica en generación de hogares beneficiarios.

	Hijos indígenas	Hijos no indígenas	Hijos indígenas	Hijos no indígenas
Beneficiarios	9.63 (80)	10.04 (48)	9.73 (75)	8.91 (52)
No beneficiarios	6.48 (58)	8.74 (38)	6.82 (68)	8.50 (28)

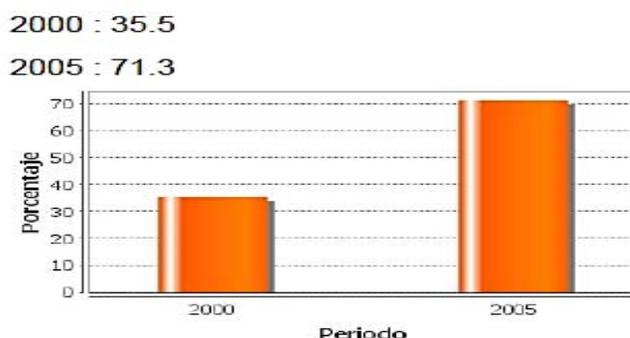
Información retomada de: Cuadro retomado de: Mercedes González de la Rocha, "La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación", *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p. 168.

Sin embargo, aunque logró reducir la brecha étnica en los niveles escolares a través de una mayor asistencia y permanencia a las escuelas, la evaluación enfatiza que esto no representa un mayor aprendizaje en tanto que las condiciones y la calidad de educación que los beneficiarios tuvieron, presentaron grandes rezagos en las localidades rurales, principalmente en localidades de mayor población indígena. Las características de estas

deficiencias fueron determinadas por su infraestructura, calidad de enseñanza y ausentismo de los maestros²⁷⁵.

Asimismo, en el Informe sobre Evaluación de Desempeño del Programa en el 2008, realizada por Coneval, se muestra la evolución de la diferencia entre la distancia en la escolaridad promedio de los jóvenes de 20 años beneficiarios y la de sus padres respecto de la distancia en la escolaridad promedio nacional de los jóvenes de 20 años y los grupos de edad equivalentes a los de los padres beneficiarios. Los resultados, demuestran que mientras en el año 2000 había una distancia muy reducida del 35% entre la escolaridad del padre e hijo beneficiario, en el 2005 se expandió en un 71.3%, lo que representa mayores años de escolaridad del hijo con respecto al padre²⁷⁶.

Gráfica 30. Porcentaje de avance en la distancia de escolaridad entre padres e hijos beneficiarios.



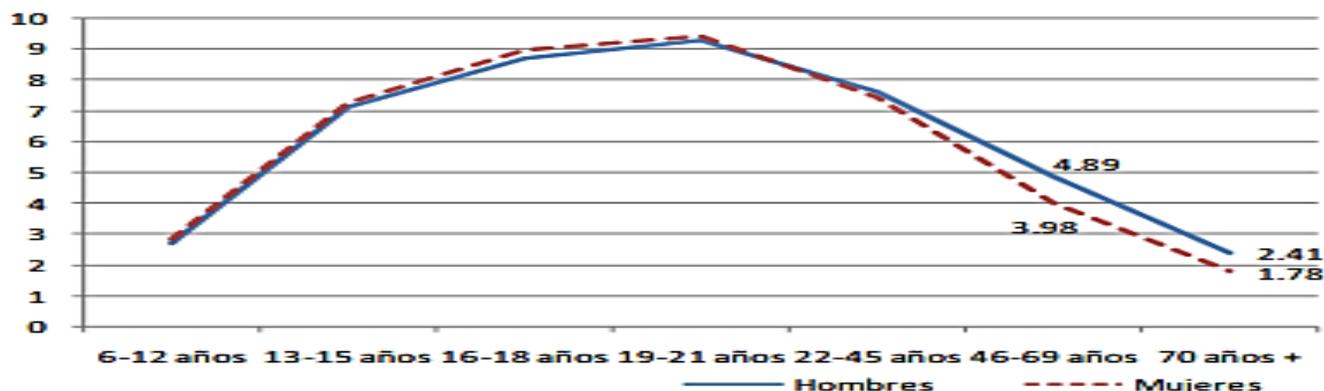
Fuente de Consulta: Coneval. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, realizado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008, p.5.

Lo anterior queda constatado si se considera que los padres de familia, siendo parte de la población potencial en pobreza extrema, para el 2008 tenían una edad de entre 40 años en adelante. La siguiente gráfica muestra el rezago de escolaridad de estos, siendo que en los padres se observó una escolaridad promedio de 4 a 5 años, y para las madres de 3 a 4 años; años que no representan ni la concreción del nivel escolar primario.

²⁷⁵ *Idem*

²⁷⁶ Coneval. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, realizado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2008, p.5.

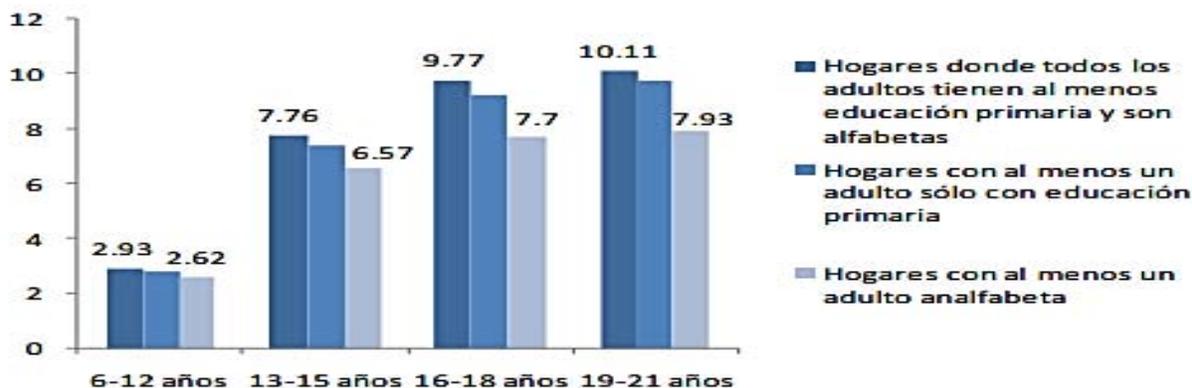
Gráfica 31. Años de escolaridad promedio por rangos de edad y género de la población en situación de pobreza.



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf, p.44.

Por ende, si el principal rezago educativo lo presentan los adultos de los hogares beneficiarios, motiva a cuestionar si los niños y jóvenes que provienen de estos hogares, también sufren dichas desventajas. Para responder esta pregunta, un estudio del Banco Mundial analizó los años de escolaridad promedio de los menores de 22 años en condición de pobreza, diferenciándolos de acuerdo con las siguientes categorías de hogares: a) Hogares en donde todos los mayores de 21 años tienen al menos educación primaria y saben leer y escribir; b) Hogares en donde al menos un adulto cuenta con educación primaria como nivel máximo de instrucción, y c) Hogares con al menos un adulto que no sabe leer ni escribir.

Gráfica 32. Años de escolaridad promedio de menores de 22 años en situación de pobreza, de acuerdo con la educación de los adultos integrantes del hogar



Gráfica retomada de: C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf, 44.

Lo anterior muestra que en promedio los niños y jóvenes pobres que forman parte de un hogar dónde al menos un adulto no sabe leer ni escribir, tiene menos años de escolaridad en comparación con los del mismo rango de edad, que pertenecen a hogares integrados por adultos con un mayor nivel educativo. Asimismo, los menores en hogares donde al menos uno de los adultos tiene únicamente primaria como nivel máximo de estudios presentan menos años de escolaridad que los niños y jóvenes que viven con adultos que tienen más años de educación²⁷⁷.

En general, el acceso a la educación, como la asistencia y el incremento del nivel escolar, representa uno de los medios más efectivos para reducir la pobreza y promover la movilidad social. Como fue planteado en las páginas anteriores, el Programa tuvo un impacto positivo en la escolaridad de los beneficiarios; sin embargo, estuvo en gran medida determinado por una serie de factores, a saber²⁷⁸:

²⁷⁷ C230 Consultores. *Diagnóstico Situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Editado por Banco Mundial, [en línea] Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf, p.44.

²⁷⁸ Mercedes González de la Rocha, “La vida después de Oportunidades:

impacto del Programa a diez años de su creación”, *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, pp.132-133.

1. Mayor o menor cobertura de servicios educativos (la cercanía a las escuelas de los distintos niveles afecta muy positivamente la escolaridad, especialmente de las mujeres);
2. Calidad y pertinencia cultural de la educación;
3. Capacidad de los padres de fungir como proveedores económicos y generar ingresos;
4. Existencia de activos productivos y de ingresos monetarios (por ejemplo, remesas de hermanos mayores que han emigrado) facilita el pago del transporte, particularmente en el caso de los jóvenes estudiantes de preparatoria quienes frecuentemente se tienen que trasladar a las localidades que cuentan con estos planteles;
5. Posición de los individuos en el ciclo reproductivo del hogar (ser ultimogénito o de la camada de ultimogénitos del hogar es un factor que conduce a mayor logro en escolaridad);
6. Ausencia de enfermedad y sexo del individuo (ser mujer, dadas las distintas obligaciones que hombres y mujeres tienen en la economía doméstica y el hecho de que las mujeres adolescentes no son vistas como generadoras de ingresos para el hogar, es un factor que favorece los logros en escolaridad).
7. Baja valoración de la educación. El bajo nivel educativo de los padres y su experiencia poco satisfactoria en la actividad económica, desincentiva la inversión en la educación de sus hijos.

Dicho así, de acuerdo con los factores adscritos a las condiciones socioeconómicas de los hogares, las evaluaciones mostraron que los problemas de calidad de las escuelas y del personal, limitaron el aprendizaje y la misma asistencia. La diferencia de calidad del sistema entre escuelas urbanas y rurales, privadas y públicas, y dentro de ellas, escuelas generales, indígenas, de educación comunitaria y de educación para migrantes, representan problemas determinantes para eliminar las diferencias en las condiciones de los hogares de origen, o promover una mayor escolaridad²⁷⁹.

5.2.3. Progresión-Oportunidades movilidad ocupacional.

En el estudio de la movilidad ocupacional en México, aunque la educación es uno de sus principales determinantes e idealmente debería ser medida en función del nivel escolar, esta representa la realización de las personas en el mercado de trabajo. Es decir, el principio de este análisis es que las ocupaciones determinan la capacidad adquisitiva de las personas y el uso que le dan; además del poder y el estatus que les otorga sobre la sociedad²⁸⁰.

²⁷⁹ *Ibid*, p.131.

²⁸⁰ Enrique Cárdenas Sánchez y Verónica Malo Guzmán, *op.cit.*, p. 50.

La ubicación laboral de las personas, idealmente corresponde a sus oportunidades y características educativas; sin embargo, la ocupación del padre es un antecedente que influye mayoritariamente sobre las oportunidades educativas de los hijos, y por tanto, en su ocupación laboral. En México, los roles de trabajo pueden transmitirse a través del ejemplo de los padres; o dependiendo de la colocación laboral de las personas, tal cual es el caso del acceso a un trabajo por medio de contactos personales o familiares. Ello contrasta con una sociedad altamente movable, donde la formación y capacitación de las personas no se determina por su origen, y en donde el mercado laboral funciona de manera adecuada; es decir, donde las ocupaciones en las que trabajan los padres, no determinan las oportunidades de ocupación de los hijos²⁸¹.

A partir de lo anterior, en este subapartado se busca identificar la facilidad con la que las personas pueden ascender de una posición ocupacional manual a una no manual, sea de baja o alta calificación. No obstante, el panorama ocupacional dista de ofrecer tales oportunidades y concluir así, que aunque la movilidad ocupacional exista, está acotada y determinada por barreras que impiden para la mayoría de la población, el ascenso de ocupaciones manuales a no manuales.

5.2.3.1. Movilidad ocupacional de los beneficiarios.

El impacto del Programa mediante la inversión en salud, nutrición y condición habría de traducirse en un mayor capital humano de los beneficiarios, lo que a su vez permitiría el acceso a mejores oportunidades laborales, mayores salarios y el terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Es decir, mejoras en las condiciones de nutrición, salud y educación conducirían posteriormente a mejores condiciones productivas para colocarse en mejores trabajos y por tanto incrementar el bienestar de sus hogares²⁸².

²⁸¹ Centro de Estudios Espinosa Yglesias. *Informe Movilidad Social en México 2013*, México, Imagina tu Futuro, 2013, p.33, p. 35.

²⁸²Eduardo Rodríguez Oreggia, Samuel Freije Rodríguez. "Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional", *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p.63.

En ese sentido, la evaluación realizada por Eduardo Rodríguez Oreggia y Samuel Freije Rodríguez buscó determinar si para los jóvenes beneficiarios entre 14 y 24 años de edad hubo un efecto del Programa sobre su inserción laboral, comparando el efecto entre aquellos jóvenes que han estado en una mayor exposición con aquellos de menor; y asimismo respecto de la situación laboral que los jefes de hogar tenían a una edad similar²⁸³.

A fin de sustentar el impacto del Programa sobre las condiciones laborales de los beneficiarios, los autores partieron de dos hipótesis. En primer lugar, se planteó si la duración de los beneficios se reflejó en ciertas condiciones laborales, en términos de ocupación y del nivel de ingresos laborales. En segundo lugar, si los beneficios del Programa lograron incidir en la transmisión intergeneracional de pobreza al resultar en los hijos de hogares beneficiados, una inserción laboral diferente a la de sus padres. Esta medición se realizó al mostrar si los beneficiarios tenían un trabajo formal, ingresos mayores y encontrarse en ocupaciones de mayor habilidad²⁸⁴.

De una manera esquemática, los autores explicaron como el Programa habría de tener incidencia en la inserción laboral de los beneficiarios, a través de la inversión en educación, salud y nutrición (línea 1). Estas variables a su vez, afectarían las características de la oferta laboral en un mercado en particular (línea 3). Con ello, indirectamente tendría efectos sobre el empleo y los salarios (línea 2) (línea5); y asimismo, sobre la demanda de trabajo (línea 4) si se considera que los recursos monetarios recibidos por las familias beneficiarias pueden usarse para incentivar el gasto en las localidades beneficiarias, lo que a su vez permite el incremento de oportunidades de empleo²⁸⁵.

²⁸³ la muestra utilizada corresponde sólo a jóvenes que permanecieron en las localidades beneficiarias; mientras que aproximadamente 64% de los jóvenes que deberían haber sido encuestados habían migrado desde 2003. Esto introduce una limitación en cuanto a que este estudio no está capturando el efecto en la mayor parte de jóvenes beneficiarios, quienes probablemente en ese entonces se encontraban en lugares con diferente contexto económico al de las localidades en la muestra. Este estudio buscó resolver de forma específica la pregunta si ¿logra Oportunidades afectar positivamente la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios y si esto marca una diferencia respecto de la situación de los padres?

²⁸⁴ *Ídem*

²⁸⁵ *Ibid*, p. 71.

Gráfico 4. Efectos del Programa en la inserción laboral de los beneficiarios.

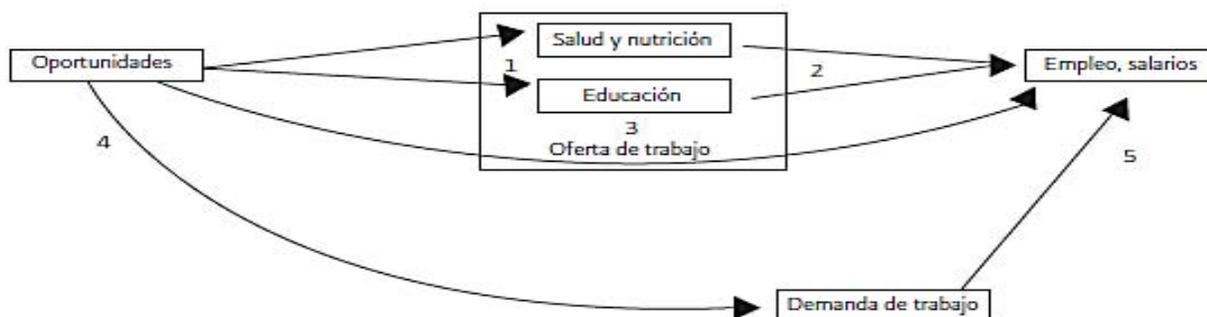


Gráfico retomado de: Eduardo Rodríguez Oreggia, Samuel Freije Rodríguez. “Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional”, *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p.72.

Al respecto, el Programa tuvo efectos positivos sobre la inserción laboral en la medida en que incrementó la educación de los beneficiarios, colocándolos en igualdad de condiciones dentro del mercado laboral, respecto de otros jóvenes con el mismo nivel educativo en la localidad encuestada. Sin embargo, fue reconocido que este tipo de trabajos no fueron de alta calificación ni representaron un mayor ingreso para aquellos que, aun teniendo altos niveles educativos, no emigraron de las localidades en que vivían; mismas que fueron caracterizadas por una alta o muy alta marginación²⁸⁶.

El estudio clasificó a las localidades en tres tipos: 1) aquellas en las que el Programa tuvo seis años o más de existencia 2) localidades con más de tres pero menos de seis años y 3) localidades con menos de tres años. Al respecto:

1. La tasa de actividad laboral fue mayor en las localidades con duración intermedia (40.3%), seguida por las de duración larga (36.0%) y duración corta (34.5%); mientras que las tasas de desempleo fueron ligeramente superiores en las localidades con duración intermedia (4.2%) y larga (3.4%) que en las de duración corta (2.7%).
2. En cuanto a la distribución de los jóvenes ocupados, se observó que las localidades con larga duración del Programa tuvieron un mayor porcentaje de trabajadores por cuenta propia, no remunerados o en función no específica: 40.3%; mientras que en las localidades con duración media o corta fue del 32.2 y 35.6%, respectivamente.
3. Las localidades con larga duración del Programa también mostraron un menor porcentaje de jóvenes ocupados con acceso a atención médica (IMSS, ISSTE, seguros privados, etc.) que

²⁸⁶*Ibid*, p.64.

los de otras localidades. Sólo 3.4% de las localidades con mayor exposición tuvieron acceso; en contraste con el 8.9 y 8.3% de los segundos.

4. Por último, las localidades con larga duración tuvieron una mayor incidencia de ocupaciones en actividades agropecuarias (49.7%) y de ocupaciones en micronegocios, en actividades no agropecuarias (41.5%).

Cuadro 19. Comparativo de la situación ocupacional de los beneficiarios por categoría de la localidad.

	ENCEL LOCALIDADES 6 Y MÁS			ENCEL LOCALIDADES ENTRE 3 Y 6			ENCEL LOCALIDADES MENORES DE 3		
Total observaciones en módulo	24296			4062			2356		
Población económicamente activa	8743	36.00%		1638	40.30%		813	35%	97.30%
Ocupada	8449		96.60%	1570		95.80%	791		2.70%
Desocupada	294		3.40%	68		4.20%	22		
Población económicamente inactiva	15553	64.00%		2424	59.70%		1543	65.50%	
Disponibile	96		0.60%	22		0.90%	10		0.60%
No disponible	15457		99.40%	2402		99.10%	1533		99.40%

Información retomada de: Eduardo Rodríguez Oreggia, Samuel Freije Rodríguez. “Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional”, *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p.76.

Específicamente, los beneficiarios de mayor exposición al Programa mostraron una mayor incidencia de empleo agropecuario, menores salarios mensuales promedio y menor acceso a instituciones de salud a través del trabajo. Respecto de la oferta laboral, la tasa de actividad de los beneficiarios fue superior en 4.3% a la de los no beneficiarios; mientras que las tasas de desocupación y de disponibilidad, fueron iguales en ambos grupos. Entre la población ocupada, la incidencia de trabajadores subordinados y remunerados fue mayor entre los no beneficiarios que en los beneficiarios: 62.9 y 57.5%, respectivamente.

Sin embargo, los no beneficiarios tuvieron una mayor incidencia de ocupados con acceso a servicios de salud y una menor proporción de ocupados en actividades agropecuarias (40.7 en vez de 48.5%) y en microempresas no agropecuarias (32.9 en vez de 40.9%)²⁸⁷.

²⁸⁷*Ibid*, p. 77.

Cuadro 20. Comparativo de la situación ocupacional entre beneficiarios y no beneficiarios.

	ENCEL BENEFICIARIOS			ENCEL NO BENEFICIARIOS		
Total observaciones en módulo	2309			7852		
Población económicamente activa	8661	37.50%		2604	33.20%	96.50%
Ocupada	8365		96.60%	92		
Desocupada	296			68		
Población económicamente inactiva	14429	62.50%	3.40%	5248	66.80%	3.50%
Disponibile	96		0.70%	32		0.60%
No disponible	14333		99.30%	5216		99.40%

Información retomada de: Eduardo Rodríguez Oreggia, Samuel Freije Rodríguez. “Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional”, *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p.78.

Por último, el salario promedio mensual para los trabajadores de las diferentes categorías de localidades, mostró que en aquellas con 3 a 6 años en el Programa, fueron superiores a 9.0% en comparación con el de otras localidades. Por su parte, los no beneficiarios registraron un salario mensual 9.6% superior al de los beneficiarios y los no elegibles²⁸⁸.

Cuadro 21. Salario promedio por tipo de beneficiario, categoría de localidad y en comparación con los no beneficiarios.

	Salario Promedio
ENOE 2007	\$2,614.62
ENCEL 2007	\$2,594.91
Indígenas	\$2,442.19
No indígenas	\$2,658.07
Localidad 6+	\$2,542.67
Localidad 3-6	\$2,779.91
Localidad <3	\$2,664.51
Beneficiarios	\$2,534.90
No beneficiarios	\$2,778.59
No elegibles	\$2,599.09

Información retomada de: Eduardo Rodríguez Oreggia, Samuel Freije Rodríguez. “Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional”, *A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, 2008, p.79.

²⁸⁸Ibid, pp. 74-76.

Si bien parece no haber existido impacto alguno del Programa sobre el ingreso laboral mensual de los beneficiarios con mayor exposición, los datos indican que si lo hubo al hacer la diferencia entre beneficiarios y beneficiarias. Especialmente, se logró un incremento sobre el ingreso laboral a largo plazo para hombres con educación primaria y secundaria, de 12.6 y 14.6%, respectivamente, en comparación con los no beneficiarios con el mismo nivel educativo. Para jóvenes con educación preparatoria en comunidades con larga exposición al Programa, representó un 3% adicional²⁸⁹.

5.2.3.2. Movilidad laboral intergeneracional en hogares beneficiarios.

La evaluación realizada por Rodríguez y Freije muestra que las ocupaciones entre los jóvenes beneficiarios respecto de la ocupación de sus padres fueron muy similares. Para ello, retomaron la escala ocupacional que Mercedes de la Rocha diseñó para medir el grado de correlación entre la ocupación de los beneficiarios respecto de la ocupación de los padres.

Gráfico 5. Jerarquía ocupacional

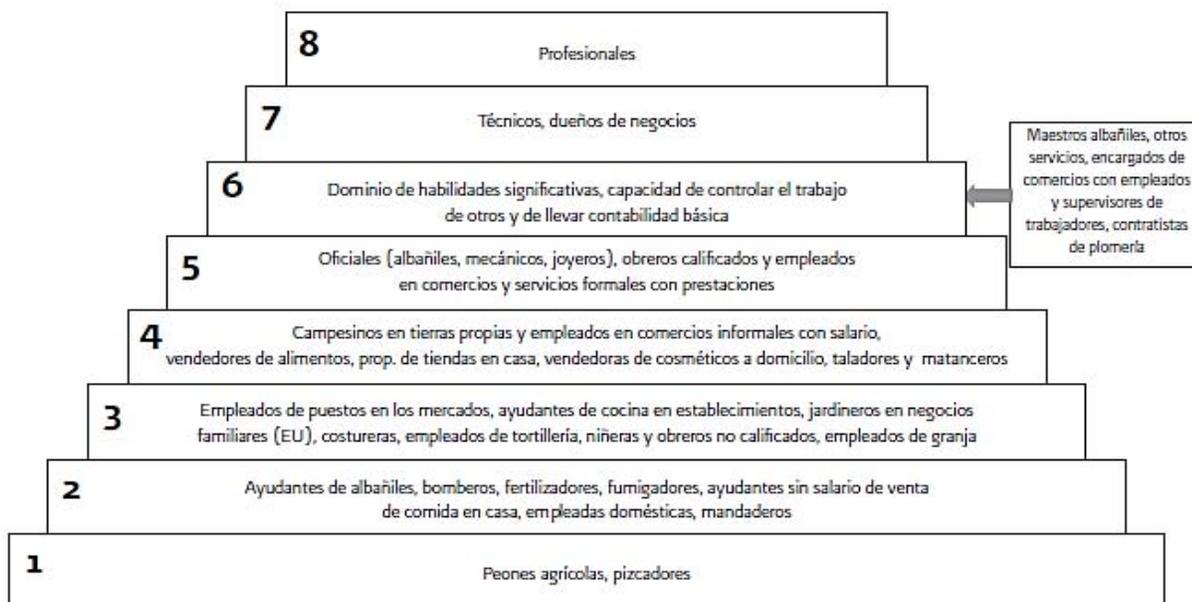


Gráfico retomado de: Eduardo Rodríguez Oreggia, Samuel Freije Rodríguez. “Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional”, A diez años de intervención, Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), México, 2008, p. 137.

²⁸⁹ *Ibid*, p. 86.

Derivado de ello, en caso de que los padres hayan laborado como peones, jornaleros agrícolas o pizcadores, se observó que un 68.63% de los jóvenes hombres, y un 26.88% de mujeres, tuvieron la misma ocupación. El resto, se distribuyó en las demás ocupaciones, es decir, ayudantes de albañil, fertilizadores, bomberos y fumigadores agrícolas; o bien, empleados en puesto de mercado, ayudantes de cocina, y en trabajos de oficiales, obreros calificados y empleados en comercios y servicios formales, con 8.48, 11.40 y 8.23% para hombres, y 22.6, 15.53 y 24.09% para mujeres, respectivamente. El resto de las ocupaciones tuvo menos del 2%; y sólo 0.65% de los jóvenes cuyo jefe fue peón agrícola para hombres y 5.19% en mujeres, obtuvo un nivel profesional universitario²⁹⁰.

En ese sentido, los autores concluyen que del total de la muestra de beneficiarios, el 14.5% de los jóvenes hombres experimentaron una movilidad hacia ocupaciones menos calificadas que las de sus padres, mientras que en el caso de las mujeres fue de 14.3%. El resto, 26.4% en hombres y 58.8% en mujeres, logró laborar en ocupaciones mejor calificadas²⁹¹.

Respecto a la relación que existe entre beneficiarios y no beneficiarios, la evaluación mostró una tasa de inmovilidad del 60% de los beneficiarios hombres (al mantenerse en las mismas ocupaciones de sus padres) mientras que los no beneficiarios registraron una tasa del 54.4%. En el caso de las mujeres, fue de 27% y 26%, respectivamente. Asimismo, los beneficiarios hombres descendieron a ocupaciones de menor calificación en un 13.7% en comparación con el 17.4% de los no beneficiarios. Para las mujeres, fue de un 13 y 17%, respectivamente. En contraste el 25.9% de beneficiarios hombres ascendieron a ocupaciones mejor calificadas que las de sus padres, en comparación con el 28.2% de los no beneficiarios. El mayor logro de ascenso se presentó en las mujeres beneficiarias con un 59% y, 56% para las mujeres no beneficiarias²⁹².

²⁹⁰Ibid, p.137.

²⁹¹Ibid, p. 89.

²⁹²Ibid, p. 91.

La concentración de ambos casos en la categoría ocupacional de menor calificación es muy alta, 69.62% entre los beneficiarios hombres y 64.42% entre los no beneficiarios. Para las mujeres fue muy baja, al concentrarse únicamente 27.5% de las beneficiarias y 24.4% de las no beneficiarias²⁹³. Cabe por último generalizar que la distancia de movilidad fue mayor en los hijos de padres con ocupaciones de muy baja calificación. Sin embargo, el ascenso se concentró en mayor medida en los no beneficiarios que los beneficiarios, a excepción de la categoría de campesinos con tierras y dueños de pequeños establecimientos comerciales, donde la movilidad entre los beneficiarios fue superior²⁹⁴.

Otra forma de analizar a la movilidad ocupacional es a partir de aquellos resultados que mostraron al estudio, como la principal ocupación en los hijos beneficiarios. Ello representó mayores posibilidades de incrementar su nivel escolar, de modo que a futuro supuso mejores condiciones para acceder al mercado laboral. No obstante, en gran medida dependió de la importancia de la posición que los individuos ocuparon en el hogar; es decir, si fueron primogénitos o ultimogénitos. Generalmente en las zonas rurales, mientras que los primeros se incorporan de manera más temprana al trabajo agrario de las economías campesinas familiares, los segundos postergan el inicio de su vida laboral, lo que permite una mayor asistencia e incremento de sus niveles escolares. De acuerdo con Mercedes de la Rocha: *quienes a los 14 años (o antes) dejan la escuela para convertirse en proveedores o coproveedores económicos de sus hogares, permanecen en esa categoría, no reingresan a los planteles educativos, se casan a edades tempranas y adquieren responsabilidades económicas a temprana edad para el sostén de sus propios hogares de procreación*²⁹⁵.

²⁹³*idem*

²⁹⁴Es importante señalar que evaluación se concentró en aquellos beneficiarios que en ese entonces vivían en su localidad de origen, lo que representa un sesgo en los resultados, si se considera aquellos beneficiarios que emigraron hacia otras localidades con el fin de obtener mayores oportunidades ocupacionales.

²⁹⁵Mercedes González de la Rocha. Op. Cit., p. 135.

En conclusión, el Programa no promovió el ascenso de los beneficiarios hacia ocupaciones de mayor remuneración; sino por el contrario, tendieron a desempeñarse en ocupaciones manuales, precarias y de muy baja remuneración; trabajos que reforzaron la permanencia y reproducción de las condiciones de desigualdad y pobreza. Este tipo de trabajos informales, de subempleo y autoempleo no tienen acceso a un sistema de protección social formal, lo que vulnera aún más su bienestar. Al respecto, se decidió complementar la atención en salud del Programa con los servicios prestados en el marco del Programa Seguro Popular, un sistema de seguridad social universalizado, que únicamente cubre la atención primaria de enfermedades pero no en caso de que sufran enfermedades con un mayor grado de intervención.

Asimismo, se hizo gran énfasis en la necesidad de integrar y vincular a la política social con la política de empleo y productividad, de modo que una vez que dejaran de ser beneficiados por el programa, el gobierno pudiera ofertar el acceso a becas productivas que les permitieran el acceso a mejores trabajo.

5.2.4. Progresión-Oportunidades- movilidad de estatus socioeconómico.

Además de la movilidad educativa y laboral, una tercera dimensión responde a la realización de los hogares en términos de bienestar económico. Esta, aun cuando puede analizarse a través del aumento de ingresos, la expresión misma de este aumento es el bienestar material; es decir la cantidad y grado de acceso que se tenga a una variedad de activos.

Como bien ya fue mencionado, dentro de los estudios de pobreza y desigualdad social en las sociedades contemporáneas, la concepción de activos permite analizar aquellos recursos materiales o simbólicos que pueden movilizar y mejorar las condiciones de bienestar de los hogares e individuos. En ese sentido, activos, o también denominados capacidades, representan un tipo particular de recursos que operan en distintas direcciones y circunstancias, como elementos necesarios para la movilización eficaz y eficiente de otros recursos.

Cada recurso dentro de un hogar ocupa un lugar determinado en la cadena de relaciones causales que se activan para el logro de una meta de bienestar, de tal modo que la posesión, control y movilización tanto de recursos materiales como simbólicos (capital financiero, capital humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes y capital físico) representan que el bienestar de una familia no está determinado por el nivel de ingresos monetarios²⁹⁶.

Al respecto, si el objetivo del Programa es la consecución del capital humano, las instalaciones de vivienda o capital físico/material de los hogares, habrían de complementar y promover su correcto desarrollo. No obstante, uno de los principales elementos que caracterizaron a las familias beneficiarias fue justamente la carencia de activos. En las siguientes páginas se analizan como las transferencias monetarias influyeron en el acceso a activos materiales y simbólicos que habrían de mejorar las condiciones de bienestar de los hogares, promover el capital humano de los hijos; e impactar en la transmisión intergeneracional de la pobreza, dándoles mayores oportunidades de movilidad.

Las evaluaciones demostraron que las transferencias condicionadas del Programa Progres-Oportunidades se convirtieron no en una más, sino en la fuente de ingresos más importante de las economías domésticas rurales, aun contemplando a las remesas nacionales e internacionales. Es decir, la regularidad (mensual y bimestral) de los apoyos económicos brindó una mayor seguridad para el consumo y abasto económico de las familias. En ese sentido, tomando como referencia la evaluación “Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales”, se analizaron los efectos del Programa en el consumo, inversión y ahorro de la población beneficiaria.

En cuanto a la categoría del consumo, el estudio la subdividió en el consumo de alimentos y consumo de no alimentos. Respecto al primero, se estudió el gasto que hicieron las familias en la compra de los alimentos, como aquel que derivó del autoconsumo. Por su parte, el consumo de no alimentos, se enfocó en ocho categorías: educación, salud e higiene, vestido

²⁹⁶ *Ídem*

y calzado, transportación, energía, utensilios y accesorios, alcohol y tabaco, y otros bienes²⁹⁷.

La categoría, inversión y ahorro, fue subdividida en la inversión en bienes del hogar, inversión en bienes productivos y ahorro. En cuanto a la primera, se analizó la mejora en la tenencia de casa, medio de transporte, bienes de entretenimiento, bienes para la cocina y de limpieza, y libros y joyas; mientras que en la de inversión en bienes productivos, refirió a la propiedad de máquinas agrícolas, animales, y la realización de alguna actividad microempresarial. Además, se verificó si los hogares hicieron mejoras en sus viviendas como resultado de una mayor exposición al Programa²⁹⁸.

Los impactos monetarios en los hogares beneficiarios, a merced de las transferencias, demostraron que los hogares con larga exposición obtuvieron un mayor nivel de consumo per cápita que aquellos hogares en condiciones similares pero de corta exposición; con una diferencia entre \$1,335 y \$680 pesos per cápita. De acuerdo con el estudio, esto equivalió a una mejora en el nivel de consumo de la población en pobreza extrema de \$1000 pesos anuales para cada miembro del hogar. Así, a raíz del incremento de ingresos monetarios, aumentó el consumo en alimentos de la población beneficiaria entre \$384 y \$786 pesos anuales, y con una media de poco más de \$520 pesos por persona al año. Del monto total de transferencias del componente alimenticio del Programa, alrededor del 75.5% se dirigió hacia la compra de alimentos y un 24.5% hacia la producción para autoconsumo; es decir \$393 y \$126 pesos, respectivamente²⁹⁹.

²⁹⁷Con el fin de obtener datos respecto a los efectos de largo plazo del Programa, en dicha investigación se comparó a familias que ingresaron al mismo en 1999 y antes, contra aquellas que lo hicieron en 2004 o después. Al primer grupo se le denota como grupo de tratamiento (grupo con larga exposición), y al segundo como grupo de control (grupo con corta exposición).

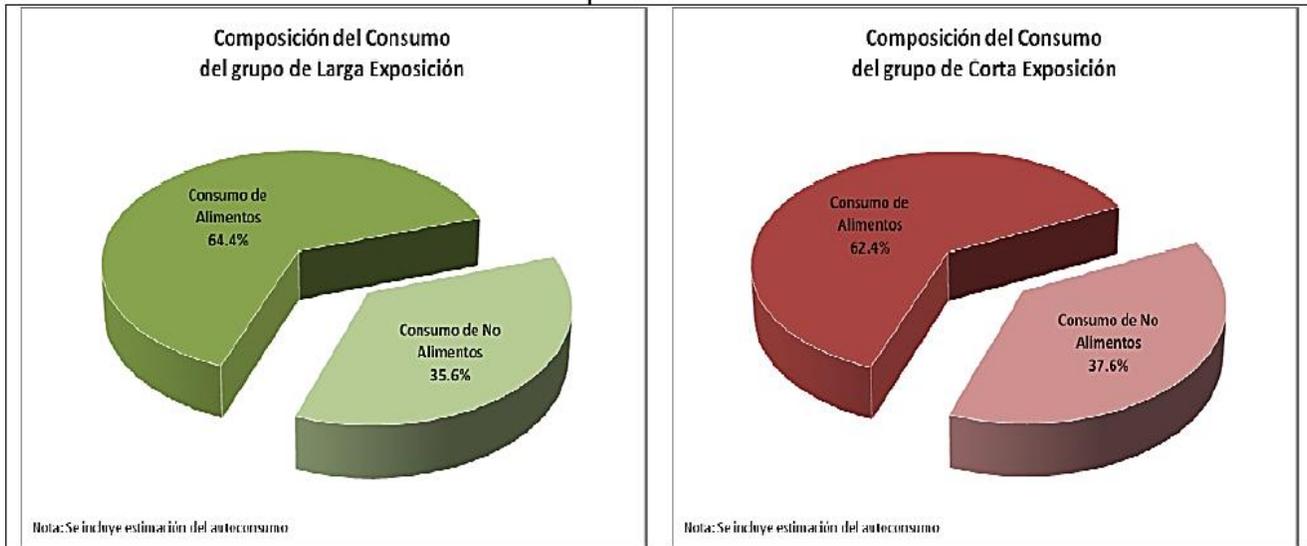
Véase: Juan Pablo Arroyo Ortiz. "Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007", A diez años de intervención Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), México, 2008, p.5.

²⁹⁸ *Idem*

²⁹⁹Se estimó que por cada peso de las transferencias, se mejoró el gasto en alimentos de las familias, adicionalmente se generó una mejora de 32 centavos en el consumo de alimentos proveniente de sus actividades agrícolas de autoconsumo. Para obtener el monto de consumo en alimentos, se calculó la cantidad total de alimentos comprados; mientras que para obtener el valor anual del autoconsumo se obtuvo el valor anual de los alimentos consumidos de la producción propia.

Como bien se muestra adelante, las gráficas comparan que el gasto destinado en alimentos es mayor para el grupo de mayor exposición que el de menor, es decir, 64% contra 62%, considerando el autoconsumo. No obstante, el tercer gráfico muestra que los primeros hogares obtuvieron un mayor consumo derivado de su propia producción³⁰⁰.

Gráfica 33. Composición del consumo total por grupo de exposición.

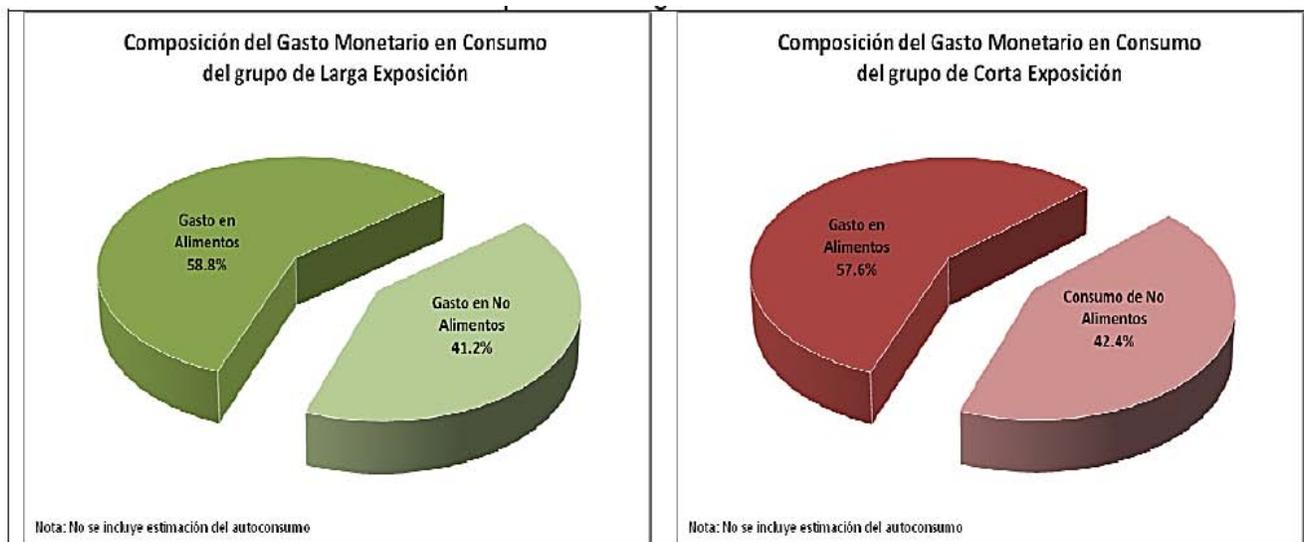


Gráfica retomada de: Juan Pablo Arroyo Ortiz. "Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007", A diez años de intervención Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), México, 2008, p.21.

Véase: Juan Pablo Arroyo Ortiz. "Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007", A diez años de intervención Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), México, 2008, p.6.

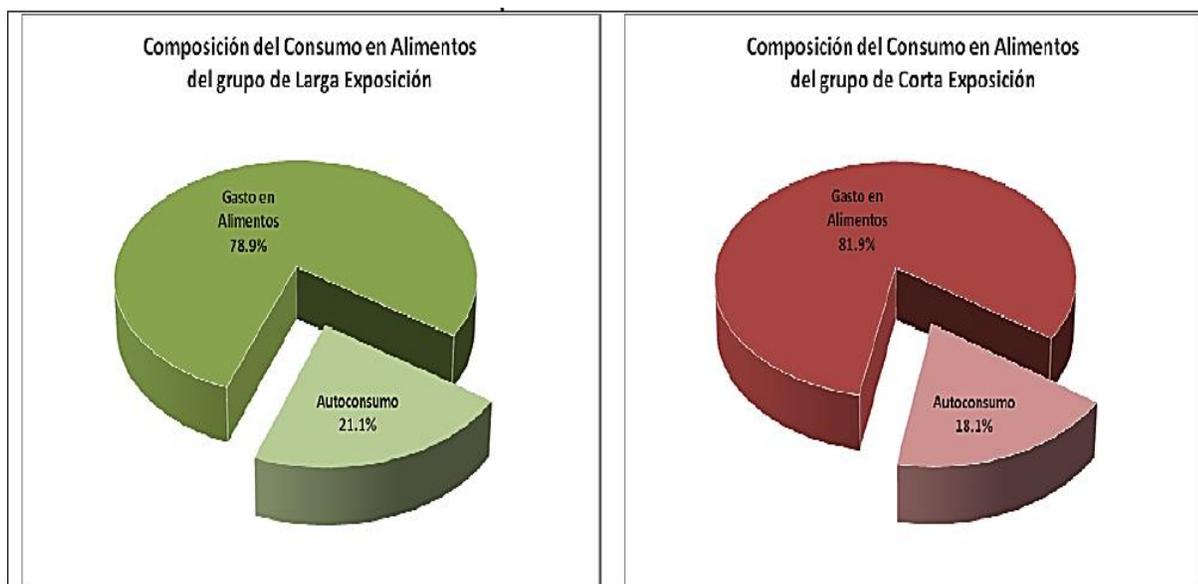
³⁰⁰A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), P.22

Gráfica 34. Composición del gasto monetario por grupo de exposición.



Gráfica retomada de: Juan Pablo Arroyo Ortiz. “Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007”, A diez años de intervención Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), México, 2008, p.21.

Gráfica 35. Composición del consumo en alimentos por grupo de exposición.



Gráfica retomada de: Juan Pablo Arroyo Ortiz. “Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007”, A diez años de intervención Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), México, 2008, p.21.

Además de las mejoras en el consumo de alimentos, también se encontró un aumento en el gasto en educación y salud de las familias beneficiarias. Por ejemplo, en la población de mayor exposición, el gasto en educación incrementó en aproximadamente \$60 pesos anuales por cada miembro del hogar; mientras que el gasto en salud e higiene mejoró casi \$115 pesos per cápita. Respecto a gastos en vestido y calzado, transporte, y gasto en otros bienes, los autores encontraron que igualmente en la población de larga exposición, aumentó en \$43 pesos per cápita, anuales para vestido y calzado. Por su parte, el gasto en transporte incrementó en \$95 pesos y el gasto en otros bienes casi \$74 pesos³⁰¹.

En general, del gasto que ejercen en bienes no alimenticios, tanto los beneficiarios de mayor y menor exposición gastaron en proporciones similares en los mismos rubros; es decir, en energía (lo de mayor exposición gastaron 28% y los de corta 29%); en educación (18% y 17%, respectivamente); y en salud e higiene cada uno gastó alrededor de un 27%³⁰².

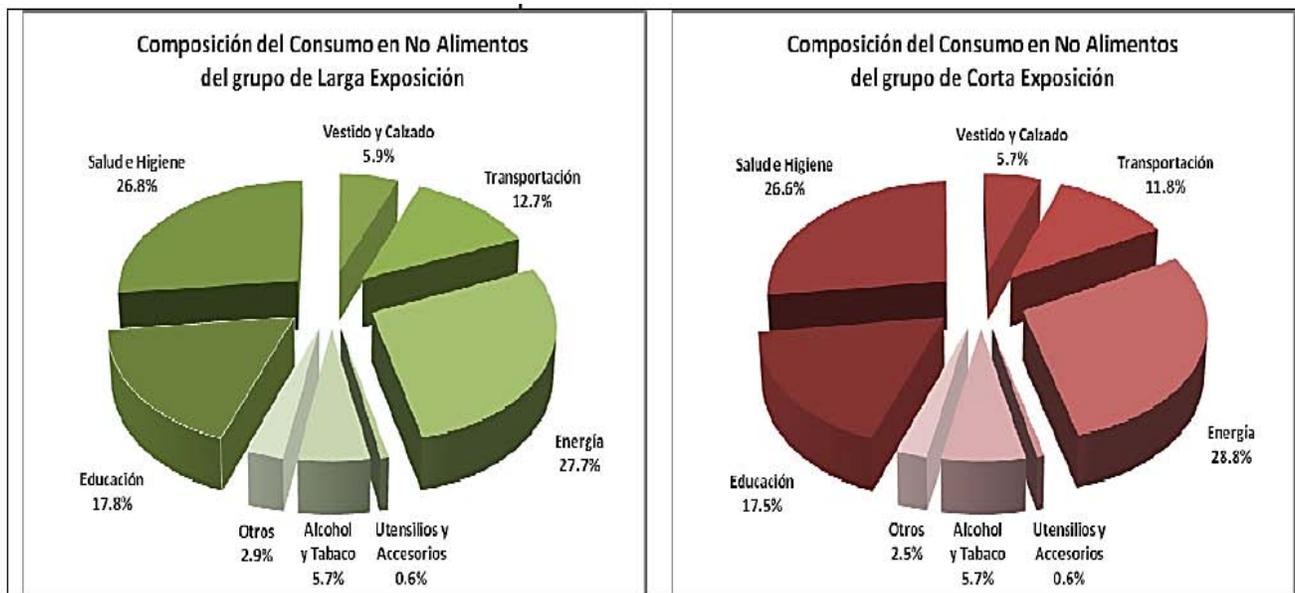
³⁰¹En el consumo no alimentario se contemplaron los siguientes gastos: 1) Educación: incluye los gastos relacionados con la educación: transporte para ir a la escuela; colegiaturas; uniformes escolares; inscripción escolar; cooperación en la escuela de los niños; útiles escolares; y libros; 2) Salud e higiene: Se incluyen gastos en medicinas, en consultas médicas, en artículos para higiene personal y del hogar, entre otros gastos relacionados con la salud; 3) Vestido y calzado: Contiene los gastos en vestido y calzado distintos de los escolares; 4) Transportación: Incluye los gastos del hogar en autobús y camionetas, combis o colectivos y taxis para trabajo, mercado y otros viajes diferentes de los escolares; 5) Energía: Se incluyen los gastos en combustibles para el hogar y en energía eléctrica, pilas, y velas; 6) Bienes duraderos: Incluye el gasto en ollas, platos, cazuelas, sartenes, sábanas, toallas y cobijas; 7) Alcohol y tabaco: Se incluyen los gastos en alcohol y tabaco; 8) Otros bienes: Se consideraron otros gastos no incluidos en los rubros anteriores.

Presta señalar que en el caso del gasto en energía, no se encontró evidencia de que las transferencias otorgadas a los beneficiarios hayan incentivado en el largo plazo un mayor consumo para la población en general, pero sí en la población indígena. Tampoco se comprobó que el Programa influyera en el gasto en alcohol y tabaco.

Véase: Gráfica retomada de: Juan Pablo Arroyo Ortiz. “Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007”, A diez años de intervención Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), México, 2008, p.6.

³⁰² *Ibid*, p. 22.

Gráfico 36. Composición del consumo en la categoría No Alimentos.



Gráfica retomada de: Gráfica retomada de: Juan Pablo Arroyo Ortiz. "Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007", A diez años de intervención Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), México, 2008, p.22.

En cuanto al segundo rubro, inversión en activos, Progres-Oportunidades impactó en las inversiones que los hogares realizaron hacia activos tales como casas o terrenos, e inversiones en la adquisición de animales. Al respecto, es importante recordar que de acuerdo con el Sistema de Puntaje, se evaluó si el hogar contaba con algún enser para el mantenimiento o procesamiento de alimentos y ropa, tal cual la estufa de gas, refrigerador o lavadora; un enser de audio y/ visuales (radio, tocadiscos, televisión o videocasetera); o si poseían un automóvil, camioneta o tractor. Asimismo, se tomó en cuenta si los hogares tenían baño sin agua corriente para uso exclusivo, si contaban con piso de tierra; o bien si no contaban con agua entubada dentro del terreno. Por último, se evaluaba si vivían en viviendas con techos frágiles y el número promedio de cuartos.

En ese sentido, con el apoyo monetario del Programa, se aumentó en cerca de 4 puntos porcentuales las inversiones en una casa o en un terreno y aquellas destinadas a la adquisición de animales. No obstante, no se encontró mejoras de inversión en otros activos materiales tal cual actividades microempresariales, o aquellas que fomentaran el ahorro³⁰³.

De acuerdo con la encuesta nacional ENCEL 2007 en la que se muestra y mide a mayor detalle las características de las viviendas (1 cuando se tiene una característica determinada y 0 cuando no), es decir, si tiene vivienda propia, y si esta tiene techo firme (de concreto, tabique o block), paredes sólidas (Concreto, tabique, ladrillo, piedra, tabicón, block, cemento, o cantera), y posee letrina en la vivienda, se mostró que a raíz del incremento de ingresos por las transferencias monetarias, aumentó la probabilidad de que los hogares con larga exposición tuvieran casa propia. Sin embargo, respecto a las demás variables no se observó ningún efecto positivo³⁰⁴.

Otra forma de sustentar el impacto de las transferencias sobre el ingreso y los activos de los hogares beneficiarios, es a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares del 2010, donde se indica que las transferencias fueron una de las principales fuentes de ingreso corriente. La siguiente gráfica muestra el porcentaje que

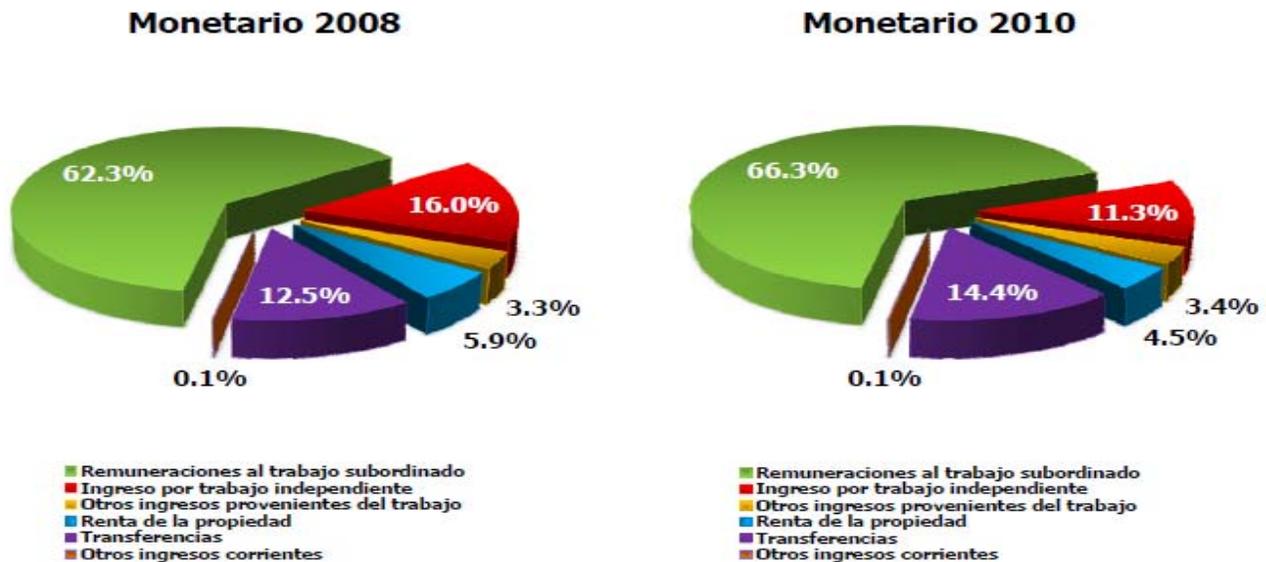
³⁰³Respecto a este rubro, los activos del hogar se incluyen aquellos activos que pertenecen al hogar y que no tienen como objetivo utilizarse para el desarrollo de actividades productivas, tales como: la posesión de alguna casa, construcción, inmueble o terreno; la posesión de algún medio de transporte (automóvil propio, camión propio, motocicleta, bicicleta); aparatos de entretenimiento (televisión, aparato reproductor de películas, juego de video, radio, grabadora o estéreo, otro sistema musical, computadora); activos para limpieza y cocina (refrigerador, estufa de gas, estufa de otro combustible, licuadora, microondas, otros aparatos electrónicos de cocina, lavadora automática de ropa, plancha, otros aparatos eléctricos, calentador de gas para agua -bóiler-); y libros y artículos de joyería. Por su parte, en la categoría de Activos productivos se incluyen los activos utilizados en bienes para negocios agrícolas, los cuales a su vez se dividen en: Maquinaria (tractor, trilladora, sembradora o máquina para hacer surcos, arado o yunta sin animales, otra maquinaria agrícola) y animales (vacas, toros o bueyes, caballos, mulas o burros, puercos, borregos o chivos, gallinas, pollos o guajolotes, aves, y otros animales utilizados para negocio).

Véase: Gráfica retomada de: Juan Pablo Arroyo Ortiz. “Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007”, A diez años de intervención Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), México, 2008, p. 7.

³⁰⁴ *Ibid*, pp.37-38.

representaron las transferencias dentro de los ingresos corriente total de los hogares en el 2008 y 2010, 12.5% y 14.4% respectivamente³⁰⁵.

Gráfica 37. Principales fuentes de ingreso corriente total de hogares mexicanos.

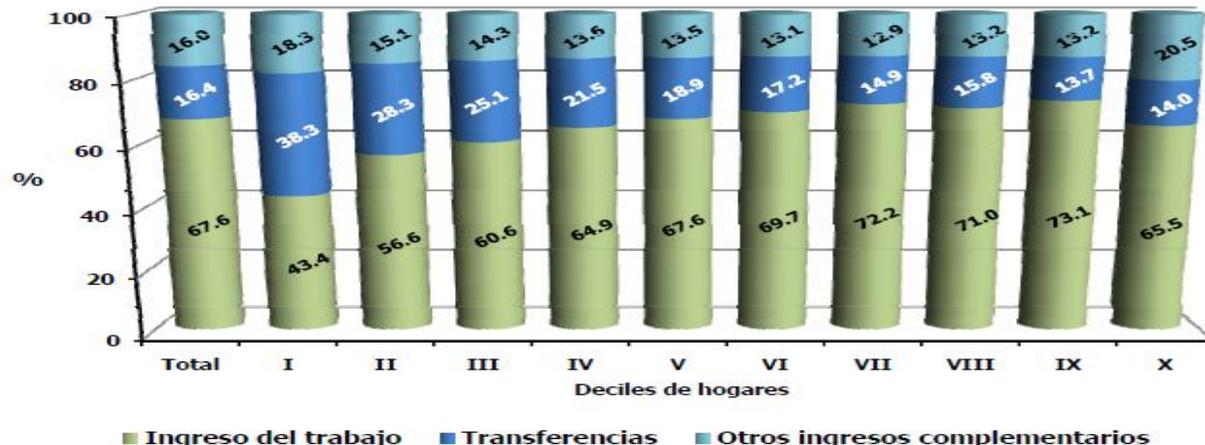


Gráfica retomada de: INEGI. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares 2010*, [en línea] Dirección UL: <https://cleancookstoves.org/binary-data/RESOURCE/file/000/000/71-1.pdf>, [consultada el 12 de junio de 2016]

Específicamente, para el décil 1 y 2, (20% de los hogares más pobres), las transferencias representaron alrededor del 38.3% y 28.3 %, respectivamente.

³⁰⁵ Como bien ya me mencionó, el aumento podría deberse a la situación de crisis económica como al mismo aumento de las transferencias que supone un mayor ingreso.

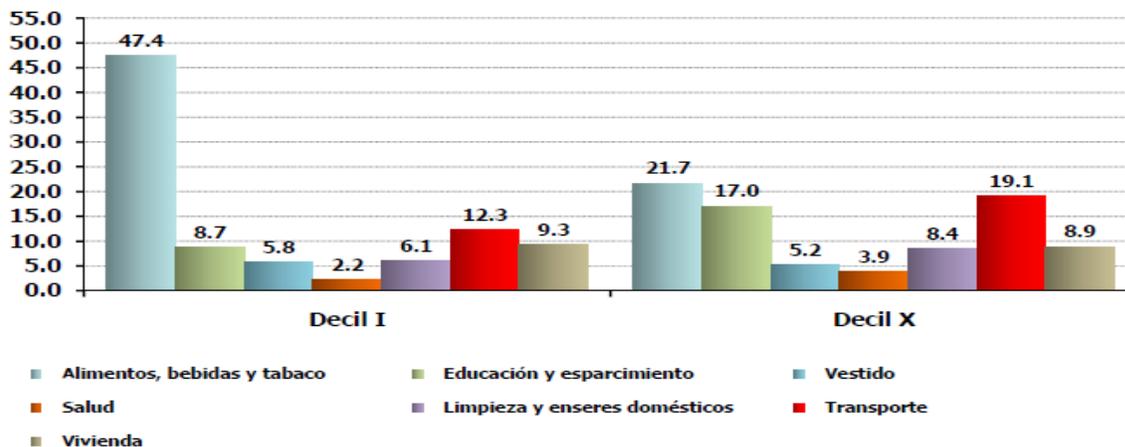
Gráfica 38. Composición del ingreso corriente total por deciles de hogares (2008).



Gráfica retomada de: INEGI. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gatos de Hogares 2010*, [en línea] Dirección UL: <https://cleancookstoves.org/binary-data/RESOURCE/file/000/000/71-1.pdf>, [consultada el 12 de junio de 2016].

Asimismo, la siguiente gráfica representa el destino de gasto corriente monetario de los hogares más pobres y más ricos. Respecto al decil 1, cerca del 50% se destinó al gasto en alimentos, seguido del gasto en transporte, vivienda, limpieza y enseres domésticos, educación y esparcimiento, y por último salud; en comparación con el decil 10.

Gráfica 39. Proporción del gasto corriente monetario de los deciles I y X de acuerdo con el ingreso corriente per cápita 2010.



Gráfica retomada de: INEGI. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gatos de Hogares 2010*, [en línea] Dirección UL: <https://cleancookstoves.org/binary-data/RESOURCE/file/000/000/71-1.pdf>, [consultada el 12 de junio de 2016].

En suma, los resultados de las evaluaciones mostraron que el Programa en el largo plazo tuvo efectos positivos sobre la riqueza y activos de los hogares, lo cual fue reflejado en el aumento en el consumo alimenticio y no alimenticio de los beneficiarios. Además, se demostró que la continuidad de las transferencias, representó uno de los ingresos base para las familias, con los que se compensaban las bajas remuneraciones de trabajos precarios destinadas a la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, ello a su vez indica que no sirvieron, por el contrario, como un mecanismo que proveyera un ascenso del bienestar socioeconómico de las familias.

5.2.5. Progresión-Oportunidades- percepción de movilidad.

Por último, una de las dimensiones para medir la movilidad social es la percepción que las personas tienen sobre su bienestar. Si bien en la presente investigación no se encontró evaluación alguna sobre la percepción de los beneficiarios respecto del impacto del Programa, se retoman los resultados arrojados por la Encuesta de Movilidad Social 2011, Emovi 2011, sobre aquellos elementos que promueven la movilidad social de los hogares y que son acordes a los objetivos que buscó el Programa.

De acuerdo con Ivonne Osorio e Isidro Soloaga, la forma en que percibimos y aspiramos a mejores condiciones de vida, repercute e influye en nuestros esfuerzos y acciones que se habrán de llevar a cabo con el objetivo de lograrlas. Si bien este tema ha sido estudiado en mayor medida por la psicología, recientemente ha sido un imperativo en la política pública de países occidentales, en tanto su reconocimiento y atención puede afectar de manera directa e indirecta en el bienestar de las poblaciones³⁰⁶.

En ese sentido, aun cuando el objetivo de las transferencias monetarias condicionadas del Programa sea invertir en el capital humano de los hijos beneficiarios, los resultados dependerán en gran medida de las aspiraciones que los padres tengan sobre sus hijos, como de aquellas decisiones y acciones que tomen por invertir en el mismo capital humano. Debe tomarse en cuenta que el mismo contexto o situación de los padres, es decir, vivir en

³⁰⁶ Ivonne L. Durán Osorio e Isidro Soloaga. "Percepciones y movilidad social en México", *México, El motor inmóvil*, México, Editado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2015, p127.

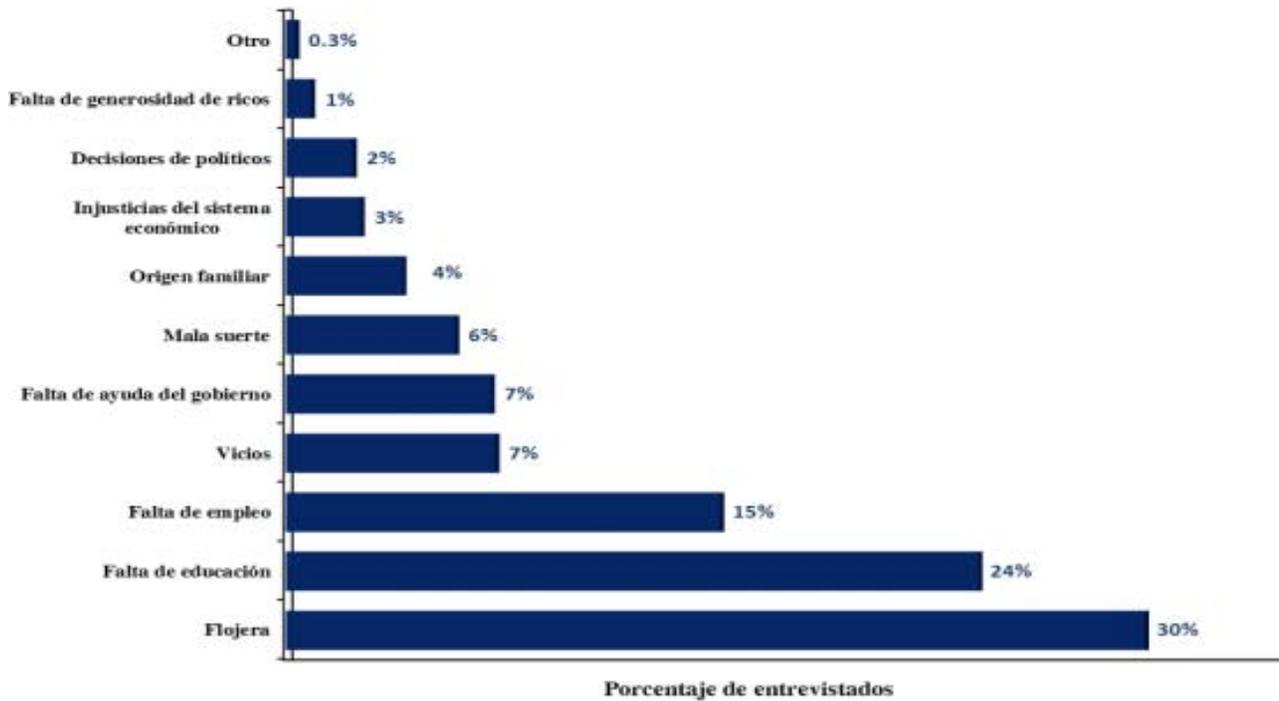
pobreza, acceder a trabajos mal remunerados o el tener un nivel de educación muy bajo, promueve diferentes tipos de perspectivas. Por ejemplo, se puede tener una idea fatalista de que no importando lo que se haga, nunca se podrá cambiar la situación actual; que la polarización socioeconómica es muy distante y marcada entre un estrato social y otro que es casi imposible ascender a ella; o simplemente que no hay necesidad de mejorar las condiciones de vida porque se encuentra en una condición mejor a la deseada³⁰⁷.

De ese modo, conforme a la Encuesta, se buscó identificar los factores con los que según la sociedad mexicana, se explica y determina tanto la pobreza como la movilidad ascendente. A modo de ejemplo, la mayoría de los mexicanos pensaron que la pobreza y el éxito, están determinados por factores internos al hogar y de las características individuales sobre las cuales se tiene un control directo. Así, el 69% señaló que la pobreza se asocia en mayor medida con la falta de empleo, educación y flojera. Por su parte, el desaliento por una mayor formación educativa, quedó relacionado a la falta de visualización de oportunidades; o el considerar que el esforzarse demás, no represente una opción que genere rendimientos³⁰⁸.

³⁰⁷ *Ibid*, pp. 131-132.

³⁰⁸ CEEY. *Informe de movilidad social en México 2013*, México, Editado por CEEY, 2013, p. 59.

Gráfica 40. Principales causas de pobreza que perciben los entrevistados de la EMOVI 2011, para la población mexicana

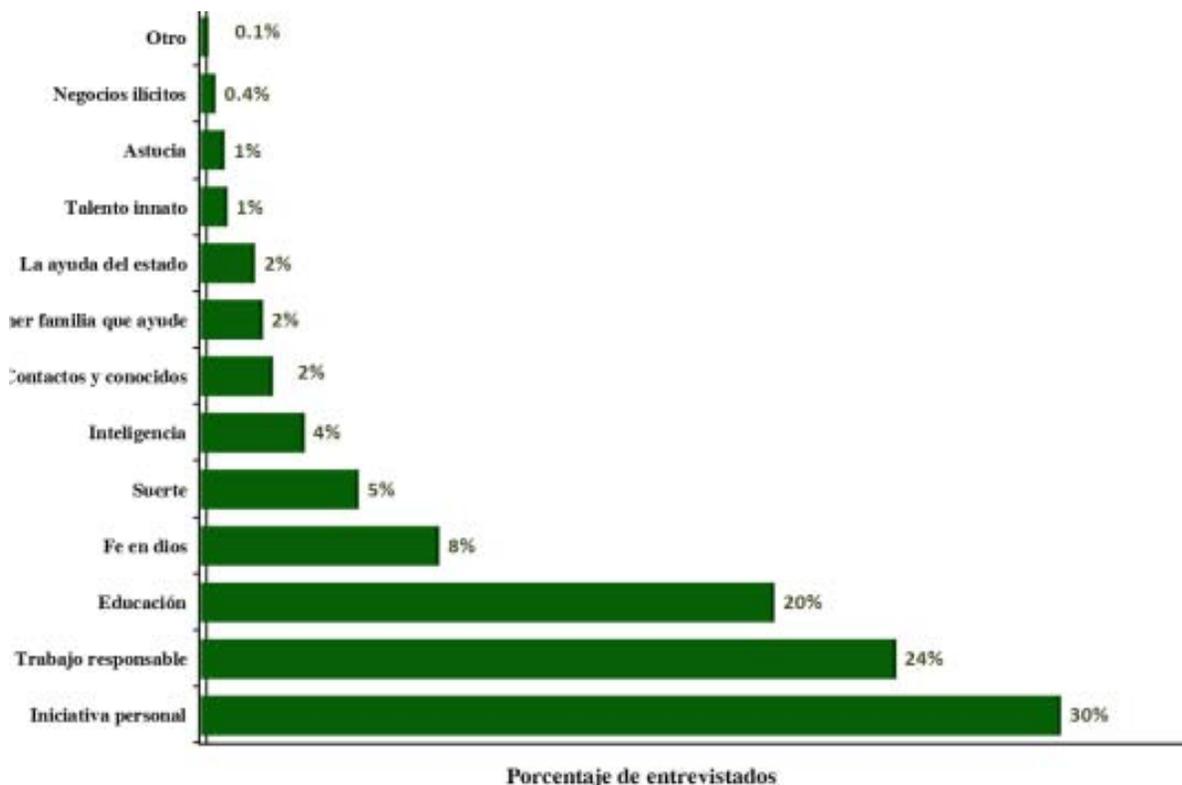


Gráfica retomada de: CEEY. *Informe de movilidad social en México 2013*, México, Editado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.ses.unam.mx/curso2013/pdf/MovilidadSocialMexico.pdf>, [consultada el 12 de junio de 2016], p.13.

En contraste, respecto a las causas de éxito de movilidad social, la mayoría señaló que éstas se debe a la educación, la iniciativa personal y el trabajo responsable³⁰⁹.

³⁰⁹*Ibid*, p.60.

Gráfica 41. Principales causas de éxito que perciben los entrevistados de la EMOVI 2011, para la población mexicana



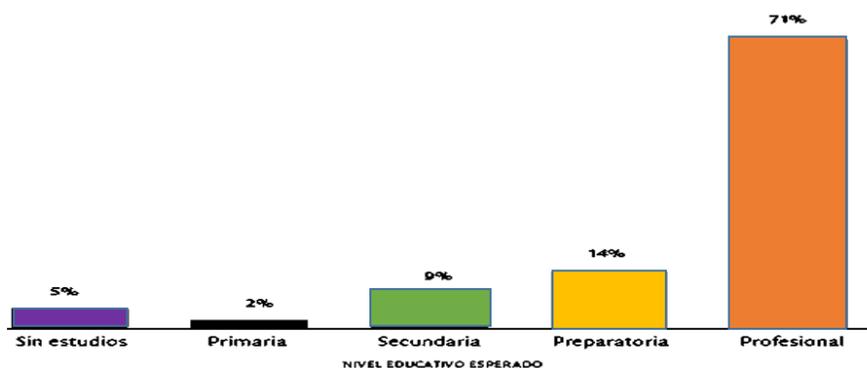
Gráfica retomada de: CEEY. *Informe de movilidad social en México 2013*, México, Editado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.ses.unam.mx/cursos2013/pdf/MovilidadSocialMexico.pdf>, [consultada el 12 de junio de 2016], p.13.

En ese sentido, si la educación es valorada como un mecanismo de movilidad social, los datos demuestran que entre más elevado es el nivel escolar, hay una mayor disminución de estudiantes sobre los niveles medio y superior. En términos de percepción, se considera que ello depende en gran medida de las aspiraciones propias del individuo, como de la creencia que los padres tengan de que sus hijos puedan alcanzar un nivel escolar alto. Sin embargo, como lo demuestra la Encuesta, las aspiraciones educativas están en gran medida condicionadas por el nivel de ingresos de los padres,

Los resultados presentan que el 71% de los padres encuestados esperan que sus hijos terminen la universidad; sin embargo, sólo el 34% de éstos consideran que será cien por ciento probable que lo logre³¹⁰.

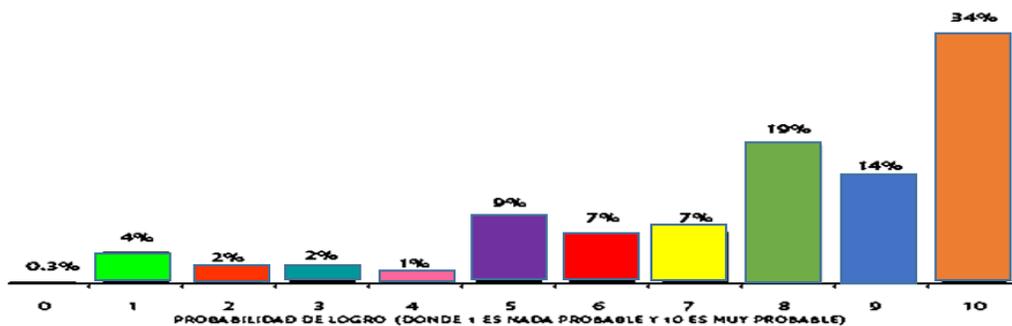
³¹⁰ *Ibid*, p.63.

Gráfica 42. Expectativa que los padres y madres tienen sobre la escolaridad de sus hijos



Gráfica retomada de: CEEY. *Informe de movilidad social en México 2013*, México, Editado por CEEY, 2013, p.62.

Gráfica 42. Probabilidad que asigna los padres al logro en el nivel educativo esperado para sus hijos.

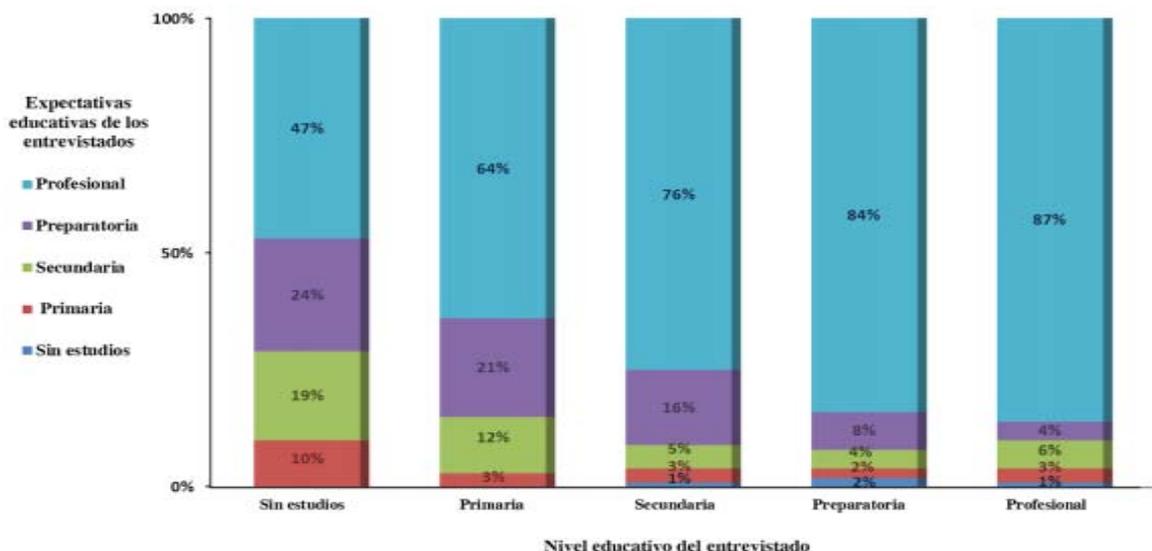


Gráfica retomada de: CEEY. *Informe de movilidad social en México 2013*, México, Editado por CEEY, 2013, p.62

Asimismo cuando se divide el muestreo de las aspiraciones educativas de los hijos según el nivel educativo de los padres, la Encuesta puntualiza que alrededor del 88% de padres con estudios universitarios esperan que sus hijos terminen la educación superior. En contraste el 44% que cuentan con primaria esperan que sus hijos terminen la educación superior. Por su parte, cuando se subdivide a los hogares encuestados por nivel de ingresos, los padres con altos ingresos asignan un 87% de expectativas a que sus hijos alcancen altos niveles de educación; mientras que los hogares con bajos ingresos, población potencial de los

beneficios del Programa, únicamente el 58% espera que sus hijos terminen la educación superior³¹¹.

Gráfica 43. Expectativas educativas de los entrevistados sobre la escolaridad de sus hijos según el nivel educativo del entrevistado



Gráfica retomada de: CEEY. *Informe de movilidad social en México 2013*, México, Editado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.ses.unam.mx/curso2013/pdf/MovilidadSocialMexico.pdf>, [consultada el 12 de junio de 2016], p.14

Por lo anterior, los resultados de la encuesta concluyen que:

[...] Además de fortalecer los programas que evitan la deserción escolar, una manera efectiva de incrementar el grado de escolaridad es a través de programas que motiven las expectativas educativas de los padres —capacitación, mayor información sobre la importancia de la escuela, oferta de servicios educativos, entre otras acciones. Si las expectativas son una herencia intangible, disponer de instrumentos de política pública que influyan en éstas puede contribuir a mejorar potencialmente la educación en México³¹²

³¹¹ *Ídem*

³¹² *Ídem*

Conclusiones.

Como bien fue planteado a inicios de la presente investigación, en términos estrictos, toda sociedad por excelencia se mueve; sea de una posición a otra, en un sentido vertical como horizontal, ascendente o descendente, los miembros de una sociedad están en constante movimiento dentro de la estructura socioeconómica. En ese sentido, la movilidad social se presenta a través de aquellos cambios que una persona experimenta sobre su condición socioeconómica, de acuerdo con el acceso equitativo que esta tenga a oportunidades de salud, educación, alimentación, ingresos y a un trabajo digno, ya sea a lo largo de su vida, o en función de las oportunidades que tuvo en el hogar de su origen. Así, para que una sociedad sea móvil dependerá en gran medida de las garantías que existan en igualar las condiciones de competencia de sus miembros.

En ese sentido, si bien toda persona debería ser capaz de desarrollarse y vivir una vida que valore sin que su origen de cuna determine sus oportunidades, las sociedades con poca movilidad social impiden avanzar a quienes pese a su mérito y esfuerzo, no tienen las condiciones económicas, educativas y laborales para hacerlo. Una sociedad como la mexicana retrata un régimen de baja movilidad, que se caracteriza por una marcada estratificación, polarización, pobreza y desigualdad social; es decir, barreras que promueven la distribución desigual de los recursos, principalmente de capital humano o los bienes y servicios básicos esenciales para el bienestar.

Especialmente, aquellos hogares en situaciones de mayor precariedad, vulnerabilidad y exclusión presentan pocas oportunidades de bienestar y desarrollo que habrán de condicionar de manera importante el destino y futuro de sus hijos; como asimismo, denotan la necesidad de diseñar mecanismos que incrementen la movilidad social. Al respecto, se ha considerado el rol del Estado, y especialmente de la política social, como un mecanismo central en la conformación de oportunidades y distribución de activos que proveen mayores oportunidades de movilidad; es decir, que tenga un impacto sobre la apertura o estrechez de las oportunidades de bienestar para todos los miembros de una sociedad o de unos cuantos, al aumentar los recursos a los que tienen acceso un individuo.

Al respecto, la presente investigación tuvo el objetivo de analizar el impacto de la política social sobre los patrones de movilidad social de la población mexicana. El estudio se concentró en la incidencia que tiene el nuevo modelo de política social que, en el marco de las transformaciones estructurales que el país ha experimentado hacia la consolidación de un modelo de desarrollo neoliberal, se ha llevado a cabo desde mediados de los noventa. A fin de ejemplificar el modelo, el Programa Progres- Oportunidades sirvió como referente para analizar las transformaciones socioeconómicas de los hogares en situación de pobreza extrema.

La interrogante principal fue si el Programa y de manera general, si la política social promueve la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, a través del incremento del capital humano de los beneficiarios; siendo así mediante el incremento de su escolaridad, y de una mejor salud y alimentación, habrían de mejorar sus opciones de bienestar a futuro. A la luz de los resultados, se evidenció que el Programa, pese a los resultados positivos, no promovió la resolución de su objetivo último; es decir, la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, lo que de manera indirecta representó la ausencia de movilidad social.

A quince años de existencia, Progres- Oportunidades fue el programa social más representativo de la política social mexicana, caracterizado por una amplia cobertura en más de 5 millones de familias que vivían en condiciones de pobreza extrema (meta de atención del programa) y sobre las cuales mejoró su educación, salud y alimentación. Su gestión, tuvo el objetivo de terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza en los hogares beneficiarios, a través de la inversión en el capital humano y el desarrollo de sus capacidades básicas por medio del acceso de bienes y servicios sociales en educación, salud y alimentación. El Programa, logró incrementar su nivel educativo, mejoró los indicadores de salud y nutrición de estos, y asimismo, sirvió como un activo que habría de coadyuvar en el incremento del consumo e inversión sobre el capital físico y humano de sus hogares.

Dicho lo anterior, Progres- Oportunidades, sirvió como un medio para mejorar las condiciones de vida de los hogares e incrementar el capital humano de las personas, lo que habría de traducirse en mayores oportunidades de movilidad social. Sin embargo, a excepción de la movilidad educativa, no tuvo un impacto directo sobre las ocupaciones, ni el

aumento de los ingresos influyó en su ascenso dentro de la escalera socioeconómica. Dicha inmovilidad, hace cuestionar el cumplimiento de su principal objetivo: terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema.

Respecto de lo anterior, el que Progresá-Oportunidades no actuara como una alternativa eficaz para disminuir la pobreza y vulnerabilidad de los hogares beneficiarios, dependió de una gran variedad de factores operativos como de diseño, con los cuales es posible analizar tanto sus límites como potenciales. A saber:

Primero, en cuanto al diseño y gestión, el Programa fue estructurado como parte de una estrategia contra la pobreza de mediano y largo plazo, dirigido hacia el desarrollo de las capacidades y del capital humano de los beneficiarios. Sin embargo, el impacto en términos del aumento de cantidad – en nivel y asistencia escolar, asistencia médica, nutrición y consumo alimenticio y de otros activos-, quedó limitado por la falta de calidad de los servicios educativos y sanitarios, uno de los principales problemas que constantemente fueron señalados en las evaluaciones.

Segundo, en términos de acceso, dentro del diseño operativo del Programa, se especificó que serían elegibles como beneficiarias las localidades y hogares que contaran con servicios e infraestructura en educación y salud; hecho que cubría una importante cantidad de la población objetivo, pero que excluía a otra, principalmente aquellas que habitaban en localidades rurales sin una unidad de salud, eran pequeñas o no tenían el equipo ni personal suficiente.

A fin de atender este tipo de rezagos, se creó el programa complementario Programa de Apoyo Alimentario (PAL) destinado a atender la persistencia de desnutrición crónica, anemia y deficiencia de micronutrientes en familias de localidades rurales marginadas y desatendidas por el Programa Oportunidades. Empero, pese a su atención, los efectos quedaron limitados ante la ausencia de los componentes de salud y educación, los cuales representaban una triada con la cual se mejorarían en general, las condiciones socioeconómicas, calidad de vida y capital humano de los beneficiarios.

En materia educativa, persistió el desafío de mejorar la calidad de las escuelas; pues pese al impacto del Programa en el incremento de asistencia y escolaridad de los beneficiarios, la mayoría de las localidades no contaban con una infraestructura adecuada, ni mucho menos

con material y/o personal. El rezago, fue evidente en el nivel secundario y medio superior; sobre todo en las zonas rurales donde, en su mayoría, son escuelas telesecundarias, alejadas y sin maestros.

Por su parte, los servicios médicos no contaban con los insumos, medicamentos, equipamientos y recursos humanos necesarios para la demanda de los beneficiarios. Con relación en ello, la asistencia sanitaria fue complementada con el Programa del Seguro Popular, un sistema de seguridad social universalizado, que si bien cubría la atención primaria de enfermedades; dejaba de lado patologías de segundo y tercer grado. Su vinculación, también quedó justificada por la carencia en el acceso a un sistema de seguridad social que la mayoría de los beneficiarios presentaba, a condición de su ocupación laboral de tipo informal, subempleo y autoempleo.

Todo lo anterior demuestra que pese al aumento en cantidad, las brechas en la calidad de la provisión de estos servicios básicos condicionó de manera negativa el verdadero impacto que pudo haber tenido el Programa. Ejemplo de ello, es que el mayor rezago en el acceso y calidad de los servicios se focalizó en las poblaciones indígenas, sobre todo por las limitantes de la operación del Programa y del mismo personal, para atender con pertinencia a las particularidades socioculturales de estos. Las evaluaciones reportaron la necesidad de atender los problemas de monolingüismo y demás barreras culturales que llegaron a provocar la exclusión de su adscripción al Programa; o en su defecto, aun cuando estuvieran inscritos al padrón, no se beneficiaban de los servicios debido a la falta de atención.

Asimismo, en términos de género, el Programa considero una atención de discriminación positiva hacia las niñas y mujeres, en tanto históricamente representan uno de los grupos más vulnerables y excluidos. Respecto de las niñas, a través de un mayor apoyo económico conforme aumentaba el nivel escolar, ello habría de asegurar la continuidad en su asistencia escolar. Los resultados reflejaron una mayor asistencia de las mujeres beneficiarias en los niveles de secundaria y media superior.

No obstante, constantes estudios criticaron el papel y atención dirigida hacia las madres beneficiarias, quienes fueron consideradas por antonomasia, como las responsables absolutas del cumplimiento de las condicionalidades del Programa. Si bien dentro del diseño

y operación se determinó a la familia como el núcleo de intervención base (debido a que es el medio sobre el cual se promueve e invierte en el capital humano de los hijos), las mayores responsabilidades atribuidas a la madre, no representaron un mecanismo de empoderamiento; sino por el contrario, perpetuaron una visión tradicional de los roles de género dentro de un hogar. Es decir, como cuidadora y educadora.

Ahora bien, en cuanto al otorgamiento de las transferencias, aun cuando su condicionalidad favoreció en la salud, educación y nutrición de los beneficiarios, no influyó en la salida de su condición de pobreza determinadamente. Al respecto, cabe recordar que uno de los principios en los que se cimiento el Programa fue el otorgamiento de una cantidad monetaria mínima, de modo que fueran compensados los rezagos y carencias de su situación; y a su vez, sirviera únicamente como un insumo complementario a sus ingresos laborales. Sin embargo, su crítica situación mostraba la necesidad de una intervención no sólo de corto ni mediano plazo, sino de larga duración con el fin de garantizar el desarrollo de sus capacidades y mejorar sus condiciones socioeconómicas. Dicho así, fue evidente que aun cuando las transferencias habrían de promover la transitoriedad de su condición de pobreza extrema hacia una mejor, alrededor del 90% de los hogares muy pobres permanecieron en calidad de elegible. Su larga exposición, mostró a la pobreza como un rasgo perdurable y continuo con o sin el Programa.

En otras palabras, la larga exposición de los beneficiarios al Programa representó un ingreso constante, que con el tiempo pasó de ser en un elemento transitorio a una fuente permanente para la sobrevivencia de las familias. Con ello, es posible suponer que si se privaba de estos recursos, sus condiciones de vida se deteriorarían aún más. Es decir, pese al aumento de sus ingresos, no hubo un ascenso hacia una mejor situación socioeconómica; sino por el contrario, continuaron en situación de rezago y vulnerabilidad estructural.

Por último, aun cuando el Programa no buscó repercutir directamente en las ocupaciones de los beneficiarios, el aumento de su capital humano habría de traducirse en mayores y mejores oportunidades laborales y de ingresos. Sin embargo, de acuerdo a las evaluaciones, esto no se tradujo en el acceso hacia ocupaciones de mayor calificación ni en el aumento de los ingresos. Por el contrario, se concentraron en empleos precarios y de baja productividad.

En suma, lo anterior demuestra que el Programa no logró cumplir con su objetivo principal, e indirectamente, tampoco incidió en la movilidad social de los beneficiarios. No obstante, es necesario ir más allá de la crítica respecto al diseño y operación del Programa, para determinar exactamente los elementos que limitaron su impacto en la movilidad social de los beneficiarios.

Retomando el término de estructura de oportunidades, es posible considerar que el limitado impacto de Progres-Oportunidades, no sólo quedó a merced de la situación particular de cada una de las familias beneficiarias; sino por el contrario, de otros procesos e instituciones de carácter tanto endógeno como exógeno, que incidieron en la distribución, acceso y efecto que los activos otorgados por el Programa tuvieron sobre el desarrollo y bienestar de cada uno de los miembros.

Particularmente, la eficacia del Programa respondió al contexto y características de cada una de las localidades y hogares beneficiarias. Sin embargo, y en su mayoría, en las localidades con mayor rezago se presentaron menores cambios sobre las condiciones de vida de los beneficiarios, lo que demuestra que una alta concentración espacial de las carencias, limita sustancialmente cualquier impacto que pueda tener un programa social; y asimismo cuestiona la pertinencia de la estrategia y de la misma acción pública sobre el problema. En ese sentido, el impacto del Programa quedó condicionado por las limitaciones estructurales que presentaba el contexto, tanto por la falta de bienes y servicios e infraestructura, como de su misma calidad.

Otra forma de comprender el limitado alcance del Programa sobre la movilidad social, más allá de las condiciones endógenas a las comunidades beneficiarias, es a partir de aquellos factores exógenos que afectan y determinan el éxito de los programas sociales. Uno de esos factores, es la propia concepción del modelo de desarrollo y en específico de la política social.

Tal como lo planteó el economista Rolando Franco, cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social; siendo así que, tanto el enfoque como la operatividad de la política social están al margen de las características del modelo de desarrollo en turno. De esta manera, las reformas neoliberales modificaron la concepción de justicia y desarrollo social. Es decir, si bien durante el modelo de desarrollo hacia adentro, el sistema de protección social se enfocó en alinear el progreso social al económico, a través de la absorción de mano de obra en sectores de mayor productividad, del aumento del gasto en infraestructura, educación y salud, así como de la implementación de instituciones de seguridad social; la nueva lógica de la política social abandonó el objetivo sobre la igualación de condiciones, para dar paso a un esquema de protección social caracterizado por políticas compensatorias, minimalistas y focalizadas en la reducción de la pobreza y desigualdad.

La herramienta más representativa de este nuevo modelo de política social, han sido las transferencias monetarias condicionadas, de las cuales Progresa-Oportunidades se considera un éxito. A través de la entrega e inversión de activos económicos condicionados al cumplimiento de ciertas actividades, se busca reducir la transmisión de la pobreza y al mismo tiempo, fomentar el capital humano, por medio de la mejora en los niveles educativos, de salud, vivienda, infraestructura y saneamiento.

Sin embargo, la idea puede considerarse simplista, en tanto el Estado únicamente promueve niveles básicos de abastecimiento, que evidentemente no compensan la inmensidad de problemas que su condición les atribuye a las personas en situación de pobreza. Es decir, los programas de transferencias condicionadas únicamente tienen efectos redistributivos cortoplacistas; mientras que a largo plazo continúan acentuando un régimen segmentado de prestaciones sociales que refuerza el acceso desigual a mayores oportunidades de movilidad. Así, a más de tres décadas de su instrumentación, su impacto contrasta con la pobreza y deterioro en las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

Lo anterior, si bien depende del diseño y gestión de los Programas, también debe considerarse que en gran medida, su impacto está a merced de otros aspectos determinados por el mismo modelo de desarrollo y de los cuales no tiene incidencia directa.

Es decir, la situación macroeconómica, las condiciones del mercado laboral así como la integralidad y coordinación de la política pública en su conjunto.

Estos elementos, inciden de manera directa en la permanencia de los beneficiarios en una situación de carencias, debido a la inexistente o no redistributiva estructura de oportunidades a nivel macro. Es decir, la configuración de los factores estructurales mencionados, determina el acceso desigual al conjunto de recursos y capacidades y por lo tanto, incide en la generación y reproducción de la pobreza, en el marco de una estructura social caracterizada por una persistente desigualdad.

Por ejemplo, el incremento de las condiciones socioeconómicas depende no sólo del aumento de ingresos; sino del crecimiento económico en general y de la creación de empleos a partir de este. Es decir, se considera al crecimiento económico como un elemento indispensable para combatir la pobreza por sus efectos positivos sobre la demanda del trabajo, la creación de oportunidades de ingreso, el acceso a crédito, el desarrollo de infraestructura productiva, el acceso a seguridad social y la disponibilidad de recursos para el gasto público.

No obstante, a tres décadas de la apertura comercial, esta no se ha traducido en un incremento importante sobre las tasas de crecimiento económico.

Asimismo, la estructura de los mercados laborales evidencia una agenda pendiente por lograr una mayor integralidad entre la política social y económica. Si bien la política social atiende a la formación del capital humano, esto no se traduce en una participación hacia trabajos formales y bien remunerados. Por el contrario, la mayor parte de los individuos que viven en pobreza extrema y moderada siguen concentrándose en trabajos manuales y no manuales precarios y muy mal remunerados. Ante la magnitud de los rezagos se hace necesario promover acciones dirigidas a elevar las capacidades productivas y oportunidades de mayor ingreso. Dentro de esta vertiente, destacan los programas dedicados a estimular la demanda del trabajo, o aquellos que permiten el acceso un crédito con el cual se inicie un negocio.

Por último, la eficacia de la política social por reducir la pobreza y desigualdad social, depende en gran medida de la complementariedad, consistencia e integralidad con otras políticas públicas, tal cual la económica, laboral e incluso fiscal. Respecto de ello, destaca un gasto social limitado y mal focalizado, fallas en la gestión y coordinación de los programas, etc.

En general, lo anterior motiva a cuestionar entonces ¿Qué cambios es necesario realizar dentro del diseño e implementación de la política social, a fin de promover una mayor movilidad social?

Retomando las aportaciones que la mayoría de los estudios de movilidad social en México han hecho, a fin de que este modelo de política social contribuya en la reducción de la pobreza y condiciones de desigualdades sociales, es necesario garantizar la igualdad de oportunidades y las condiciones de competencia, de modo que la posición de las personas en la distribución socioeconómica sea resultado de un proceso competitivo en igualdad de condiciones, y no que esté predeterminada por el hogar de origen. Por consiguiente, uno de los mecanismos por los que se habrá de lograr lo anterior, es establecer esquemas de protección social que aseguren un piso integral de bienestar social para la población mexicana.

Es decir, el mayor desafío será el diseño e implementación de una política social que apunte hacia la construcción de una sociedad más equitativa en el acceso a oportunidades. En ese sentido, tanto las instituciones, políticas públicas y demás mecanismos, tendrán el objetivo de ampliar el conjunto de elecciones de vida posibles de las personas, en tanto sean identificadas las disparidades sociales que consecuentemente repercuten sobre la desigualdad de capacidades. Así, las políticas sociales no tendrán que estar enteramente orientadas a igualar la capacidad de todos, sino en la expansión de las capacidades humanas; de tal forma que sea el individuo quien en función del desarrollo de sus capacidades, pueda ser capaz de vivir la vida que valore.

No obstante, para ello será necesario la creación de una agenda de política pública integral y de gran escala, y no de una tendencia por “programitizar” la política social. Es decir, al día de hoy, la gestión social se ha caracterizado y estructurado en torno a una variedad de

programas, fórmulas y acciones segmentadas que en su conjunto, justifican un sistema de protección social minimalista y focalizada; más no universalizada. El vicio por la “programitis”, socava el impacto de la política social sobre el desarrollo y ejercicio de los derechos sociales de los beneficiarios, y en su defecto, promueve acciones desarticuladas, de corta cobertura e impactos mínimos y de corto plazo.

Ejemplo de ello, es que actualmente el CONEVAL, en su Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social del 2012, contabilizó un total de 3,127 programas y acciones sociales federales y estatales. Del total de dichos programas, la mayoría responden al derecho de educación, bienestar económico y salud. Por el contrario, en seguridad social, vivienda y trabajo, representan menos de un diez por ciento. En ese sentido, para que la política social tenga un verdadero impacto, y que los programas de desarrollo representen un medio de transformación, debe abordarse la integralidad entre los mismos y no de una dispersión programática. Es decir, de una estrategia integral y de largo plazo, que ponga en el centro de su gestión los principios de coordinación y complementariedad de sus acciones.

De esa forma, deberá diseñarse una política social cuyo objetivo sea la igualdad de oportunidades, a través de la integralidad de sus programas como en conjunto con otro tipo de políticas, principalmente de corte económico. Así, se forjará una política social que sirva de mecanismo para la promoción del acceso equitativo hacia aquellos activos con los cuales desarrollen sus capacidades y habilidades; de modo que cimenten una igualdad de condiciones de competencia entre todos los miembros. Es decir, será una política que abarque todas las aristas que comprenden el desarrollo humano, que sea aplicable durante las diferentes etapas del ciclo de vida; y que asimismo, garantice el acceso a bienes y servicios sociales de calidad como vehículos para la potencialidad de capacidades.

En el 2015, bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades cambio de nombre a Programa de Inclusión Social Prospera. Con el objetivo de gestionar una estrategia de gobierno contra la pobreza y desigualdad más integral, Prospera no sólo sufrió efectos cosméticos sino de contenido. Es decir, aun cuando continúa siendo un programa de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a mejorar el ingreso y bienestar de familias en situación de pobreza, su operación incluye un esquema de

complementariedad y coordinación con otros programas de fomento productivo, generación de ingresos y bienestar económico, y asimismo, de inclusión financiera y laboral. Estos, están orientados a la formación de capacidades financieras con las cuales se puedan generar mayores ingresos, participar en el mercado y permitan un desarrollo local.

No obstante, presta señalar que la eficacia de este cambio de enfoque y gestión, estará condicionada a una correcta coordinación entre los distintos programas e instituciones que convergen dentro de una estrategia integral, complementaria y de largo plazo contra la pobreza y desigualdad. Asimismo, el verdadero impacto quedará marginado a las condiciones y elementos que constituyan la estructura de oportunidades locales, como de aquellos factores exógenos a la microrealidad; es decir, la situación política, el crecimiento económico, y hasta el mismo modelo de desarrollo neoliberal.

Por último, aun cuando se entienda la naturaleza y las fuentes de la privación de capacidades y de inequidad para el subsecuente diseño de una política social justa, debe contemplarse si es posible incorporar un sistema de justicia social dentro de un modelo de desarrollo capitalista, caracterizado por la profundización de la pobreza y el ensanchamiento de las desigualdades. Difícilmente podría decirse que sí, mientras la política pública, social y el mismo sistema de protección social se fundamentan en una lógica neoliberal incompatible con una sociedad equitativa, caracterizada por el acceso a la ventana de oportunidades de desarrollo por todas las personas, según la vida que valoren.

Por tanto, el valor añadido de los estudios de la movilidad social, y especialmente desde el estudio del impacto de la política social en el combate contra la pobreza y desigualdad, es que confirman la necesidad de un mayor acceso y distribución de oportunidades económicas, políticas y sociales que aseguren la movilidad social de todos los miembros de la sociedad; particularmente la de los estratos más bajos. Con ello, la igualdad de oportunidades no sólo permitiría las posibilidades de movilidad vertical, sino del ejercicio de la libertad efectiva de las personas, de modo que logren un bienestar y desarrollo, pero sobre todo, vivir una vida digna.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

1. Acemoglu, Daron; Robinson A. James; *Por qué fracasan los países*, México, Ediciones Culturales Paidós, 2013, pp. 589.
2. Albornoz, Vicente *et al.* *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*, Brasil, Editado por Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012, pp. 172.
3. Araujo, María Caridad; Suárez B. Paula. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Retos y Desafíos*, Editado por Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, pp. 44.
4. Arriagada, Irma; Mathivet, Charlotte; *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*, Chile, Editado por CEPAL, serie políticas sociales, 2007, pp. 41.
5. Arzate Salgado, Jorge *et al.* *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad y el cambio social*, México, Editado por la UAEM y la Universidad de Colima, 2013, pp. 306.
6. Azevedo, Viviane; Bouillon, César P. *Social Mobility in Latin America: A Review of Existing Evidence*, Estados Unidos, Editado por Banco Interamericano de Desarrollo, working paper #689, 2009, pp.51.
7. Banco Mundial; *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006. Equidad y Desarrollo*, Estados Unidos, Editado por Banco Mundial, 2006, pp.21.
8. Behrman, Jere R. *et al.* *Intergenerational Mobility in Latin America*, Estados Unidos, Editado por Banco Interamericano de Desarrollo, *working paper #452, 2001, pp.38.*
9. Black, Sandra E; Devereux, Paul J. *Recent Developments in Intergenerational Mobility*, Reino Unido, Editado por Universidad de Cambridge, NBER working paper series, 2010, pp. 91.
10. Blanden, Jo; Gibbons, Steve; *The persistence of poverty across generations. A view of two british cohorts*, Reino Unido, Editado por The Policy Press, 2006, pp. 50.
11. Bouillón, César; Lora, Eduardo; *Pobreza, desigualdad y movilidad social*, Estados Unidos, Editado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, serie La Realidad Social, 2014, pp. 61.
12. CAF; *Oportunidades en América Latina. Hacia una mejor política social*, Venezuela, Editado por Corporación Andina de Fomento, 2007, pp. 320.
13. Campos Vázquez Raymundo M. *et al.* *Movilidad social en México. Constantes de la desigualdad*, México, Editado por Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012, pp. 393.
14. Cecchini, Simone *et al.* *Sistemas de Protección en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*, Chile, Editado por CEPAL, serie políticas sociales, 2014, pp. 48.

15. Cecchini, Simone; Martínez, Rodrigo; *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Chile, Editado por CEPAL, 2011, pp. 278.
16. Cecchini, Simone; Madariaga, Aldo; *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Chile, Editado por CEPAL, 2011, pp. 220.
17. Choque, María del Carmen *et al.* *En busca de oportunidades: clases medias y movilidad social*, Bolivia, Editado por PNUD, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, 2011, pp. 228.
18. Coneval; *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, México, Editado por Coneval, 2008, pp.119.
19. Coneval; *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*, México, Editado por Coneval, 2012, pp. 168.
20. Coneval; *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México, Editado por Coneval, 2012, pp. 250.
21. Coneval; *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, México, Editado por Coneval, 2012, pp. 217.
22. Daha, Momi; *Sibling Correlations and Social Mobility in Latin America, Estados Unidos, Editado por Banco Interamericano de Desarrollo*, working paper # 395, 1999, pp. 29.
23. Dalle, Pablo; *Cambio estructural y movilidad social intergeneracional*, Argentina, Editado por Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009, pp. 16.
24. Escobar Latapí, Agustín; *Nuevos modelos económicos ¿Nuevos sistemas de movilidad social?*, Chile, Editado por CEPAL, serie políticas sociales, 2001, pp. 56.
25. Ethos Fundación; *El gasto social como estrategia redistributiva*, México, Editado por Ethos Fundación, serie El gasto social en México, 2009, pp. 63.
26. Ferreira, Francisco H. G. *Equality of Opportunity. Theory and Evidence*, Estados Unidos, Editado por Banco Mundial, Policy Research Working Paper, 2015, pp.40.
27. Ferreira, Francisco H. G.; Gignoux, Jérémie; *The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an application to Latin America*, Estados Unidos, Editado por Banco Mundial, Policy Research Working Paper, 2008, pp.53.
28. Ferreira, Francisco H. G.; Robalino, David; *Social Protection in Latin America. Achievements and Limitations*, Estados Unidos, Editado por Banco Mundial, Policy Research Working Paper, 2010, pp.39.
29. Filgueira, Carlos; *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*, Chile, Editado por CEPAL, serie políticas sociales, 2001, pp. 52.
30. Filgueira, Carlos; Geneletti, Carlo; *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Chile, Editado por CEPAL, publicaciones de las Naciones Unidas, 1981, pp.172.

31. Filgueira, Carlos; *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad Social. Aproximaciones conceptuales recientes*, Chile, Editado por CEPAL, 2001, pp.36.
32. Fiszbein, Ariel; Schady, Norbert; *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Estados Unidos, Editado por Banco Mundial, 2009, pp.362.
33. Franco, Rolando *et al.*, *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto siglo*, Chile, Editado por CEPAL, 2007, pp.614.
34. Gagarella, Roberto. *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, España, Editorial Paidós, 1999, pp.224.
35. Hernández de Gante, Alicia *et al.* *La reconfiguración neoliberal en América Latina*, México, Editado por UAP, 2010, pp.310.
36. Incháustegui, Teresa; Martínez F. Alicia; “Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores”, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Ed. Instituto José Ma. Luis Mora, pp. 479.
37. Kanbur, Ravi; Spence, Michael (editores); *Equity and growth in a globalizing world*, Estados Unidos, Editado por el Banco Mundial, 2010, pp. 322.
38. Kaztman, Ruben (coordinador); *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Uruguay, Editado por CEPAL, 1999, pp.357.
39. Licha, Isabel (editora); *Gerencia Social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras*, Estados Unidos, Editado por Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, pp. 292.
40. Levy, Santiago; Rodríguez, Evelyne; *Sin herencia de Pobreza. El programa Progres-Oportunidades de México*, México, Ed. Planeta, 2005, pp. 249.
41. Levy, Santiago; *Pobreza y transición democrática en México*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2009, pp.264.
42. Lopez A. Gladys; Walton, Michael; *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, México, Editado por Banco Mundial, 2004, pp. 353.
43. Marciel, Mario; *Movilidad, desigualdad y política social en América Latina*, Chile, Editado por CIEPLAN, 2009, pp.54.
44. Mera, Carolina; Rebón, Julián; *Gino Germani. La sociedad en Cuestión*, Argentina, Editado por CLACSO, 2010, pp.356.
45. Moreno M. Héctor; *Riqueza y niveles de vida en los hogares de México*, México, Editado por Universidad Iberoamericana, serie Análisis de Desarrollo, 2005, pp. 28.
46. Ortiz, Isabel; *Política Social*, Estados Unidos, Editado por Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ONU, guías de orientación de políticas públicas, 2007, pp.76.
47. OXFAM; *Una Economía Al Servicio Del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*, Editado por OXFAM, Informe de OXFAM 210, 2016, pp.52.

48. Perry, Guillermo E. *et al. Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*, Estados Unidos, Editado por Banco Mundial, 2006, pp. 216.
49. PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Estados Unidos, Editado por Mundi-Prensa, 2003, pp. 377.
50. PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, Estados Unidos, Editado por Mundi-Prensa, 2006, pp. 165.
51. Puga, Cristina; *México la modernización contradictoria*, México, Ed. Alambra Mexicana, 1996, pp.372.
52. Sánchez-Ancochea, Diego *et al; La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades*, México, Editado por CEPAL, 2015, pp. 117.
53. Savarí, Gonzalo. "Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina", *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Argentina, Ed. Ciesas/Prometeo, 2006, pp.263.
54. Sedesol; *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008: A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, México, Editado por Sedesol, 2008, pp. 284.
55. Sedesol; *Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007*, México, Editado por Sedesol, 2008, pp.50.
56. Sen, Amartya. *Inequality Reexamined*, Estados Unidos, Editado por Harvard University Press, 1992, pp.455.
57. Sen, Amartya; *Desarrollo y Libertad*, Argentina, Ed. Editorial Planeta, 2000, pp. 435.
58. Sen, Amartya; *La idea de la Justicia*, México, Ed. Taurus, 2° edición, 2015, pp. 499.
59. Serrano Espinosa Julio y Torche, Florencia (editores); *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*, México, Editado por Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010, pp.455.
60. Serrano, Mónica; Bulmer-Thomas, *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Inglaterra, Ed. The Institute of Latin American Studies, 1996, pp.190.
61. Skoufias, Emmanuel; McClafferty, Bonnie; *Is Progres Working? Summary Of The Results Of. An Evaluation By IFPRI*, Estados Unidos, Editado por International Food Policy Research Institute, 2001, pp.77.
62. Székely, Miguel; *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, México, Editado por SEDESOL, serie documentos de investigación, 2005, pp. 29.
63. Váldez Paz, Juan; Espina, Mayra (editores); *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Uruguay, Editado por UNESCO, serie Repensar América Latina, 2011, pp. 296.

64. Valencia Lomelí, Enrique *et al.* *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe.* México, Chile, Editado por CEPAL, 2013, serie políticas sociales, 2013, pp. 43.
65. Vakis, Renos *et al.* *Los olvidados. Pobreza crónica en América Latina y el Caribe,* Estados Unidos, Editado por Banco Mundial, 2015, pp. 48.
66. Veléz Grajales, Roberto *et al.* *México ¿El motor inmóvil?,* México, Editado por Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2015, pp. 679.
67. Vélez Grajales, Roberto *et al;* *Informe Movilidad Social en México 2013. Imagina tu futuro,* México, Editado por CEEY, 2013, pp. 164.
68. Yaschine, Iliana; *Movilidad social, pobreza crónica y trabajo: reflexiones en torno al análisis de la reproducción de desventajas en hogares en pobreza,* México, Editado por Programa Universitario de Estudios de Desarrollo, UNAM, 2013, pp. 33.
69. Yaschine, Iliana; *¿Oportunidades? Política Social y movilidad intergeneracional en México,* México, Editado por COLMEX-UNAM, serie Grandes Problemas, 2015, pp. 331.

ARTÍCULO DE REVISTA

1. Becker, Gary S; Tomes, Nigel; “An equilibrium theory of the distribution of the income and intergenerational mobility”, *Journal of Political Economy*, vol. 87, núm. 6, Estados Unidos, Universidad de Chicago, 1979, pp. 1153-1189.
2. Banegas-González, Israel; Mora-Salas, Minor; “Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 93, Ámsterdam, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, octubre, 2012, pp. 41-60.
3. Campos Vázquez, Raymundo M. *et al;* “Análisis de trayectorias de los hogares beneficiarios del programa Oportunidades”, *Estudios Económicos*, vol. 27, núm. 2, México, Colegio de México, julio-diciembre, 2012, pp. 295-346.
4. Cárdenas, Enrique *et al;* “Movilidad social. La desigualdad desde el origen”, *México Social*, núm.59, México, 2015, junio, pp. 59.
5. Cejudo Córdoba, Rafael; “Capacidades Y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen”, *Revista Internacional De Sociología*, vol. 65, núm. 47, España, Universidad de Córdoba, mayo-agosto, 2007, pp. 10-22.
6. Cortés, Fernando *et al.* “Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX”, *Economía Mexicana. Nueva Época*, vol. 12, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2003, pp. 295-325.
7. Culebro Moreno, Jorge E. “Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa”, *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 13, núm. 44, Venezuela, 2008, pp. 531-542.

8. Franco, Rolando; "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la Cepal*, núm.58, Chile, CEPAL, abril, 1996, pp. 9-23.
9. Garnier Rímolo, Leonardo; "La Política Social En Tiempos De Ajuste", *Economía y Sociedad*, vol. 1, núm. 5, Costa Rica, 1997, pp. 7-34.
10. Germani, Gino; "Estrategia para estimular la movilidad social", *Desarrollo Económico*, vol. 1, núm. 3, Argentina, 1961, pp. 42.
11. Hevia de la Jara Felipe; "De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", *Revista Sociológica*, año 24, número 70, México, Universidad Autónoma de México, mayo-agosto de 2009, pp. 43-81.
12. Méndez Morales, José S. "El neoliberalismo en México ¿Éxito o fracaso?", *Revista de Contaduría y Administración*, núm. 191, México, UNAM, 1998, pp.65-74.
13. México Social; "Los retos de ser 120 millones de mexicanas y mexicanos, 32 millones de hogares, 55.3 millones de personas en pobreza", *México Socia*, núm. 61, México, 2015, agosto, pp. 58.
14. Piketty, Thomas; "Social Mobility and Redistributive Politics", *The Quartely Journal of Economics*, vol. 110, Reino Unido, Universidad de Oxford, agosto, 1995, pp. 34.
15. Sedesol; "Avances y Retos de la Política Social. La movilidad social intergeneracional en México", *Boletín quincenal de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional*, año 4, núm. 93, México, febrero, 2015, pp. 6.
16. Székely, Miguel; Rascón, Ericka; México 2000-2002: "Reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales", *Economía Mexicana*. Nueva Época, vol. 14, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., segundo semestre, 2005, pp. 217-269.
17. Solís G. Patricio; "Social Mobility in Mexico. Trends, recent findings and research challenges", *Trace 62*, México, Colegio de México- Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 2012, pp.20.
18. Solís, Patricio; "Desigualdad y movilidad social en la Ciudad de México", *Estudios Sociológicos*, vol. 29, núm. 85, México, enero-abril, 2011, pp. 283-298.
19. Solon, Gary; "Cross-Country Differences in Intergenerational Earnings Mobility", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, núm. 3, Estados Unidos, Universidad de Michigan, verano 2002, pp. 59-66.
20. Sottoli, Susana; "La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas", *Papeles de Población*, vol. 8, núm. 34, México, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre-diciembre, 2002, pp.43-63.
21. Thompson, Paul; "La familia como factor de movilidad social", *Estudios de las Culturas Contemporáneas*, vol. 6, núm.18, México, Universidad de Colima, 1994, pp.57-81.
22. Torche, Florencia; Spilerman, Seymour; "Intergenerational Influences Of Wealth in Mexico", *Latin American Research Review*, vol. 44, núm. 3, Estados Unidos, 2009, pp.75-128.

23. Tetreault, Victor Darcy; “La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?”, *Estudios críticos del desarrollo*, vol. 2, no. 2, México, primer semestre, 2012, pp. 41–74.
24. Uribe G. Mónica; “Enfoques contemporáneos de política social en México”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 18, núm. 52, México, Universidad de Guanajuato, septiembre-diciembre, 2011, pp. 37-75.
25. Vidal Molina, Paula Francisca; “La teoría de la justicia social en Rawls ¿Suficiente para enfrentar las consecuencias del capitalismo?”, [en línea], *Polis Latinoamérica*, vol. 8, núm. 23, Brasil, Universidad Federal de Río de Janeiro, 2009, 225-246.
26. Vittrup, Erik *et al*; “Entre el desorden y la desigualdad”, *México Social*, núm. 53, México, 2014, diciembre, pp. 58.

TESIS

1. Yaschine Arroyo, Iliana, ¿Oportunidades? movilidad social intergeneracional e impacto en México, Tesis de Doctorado en Ciencia Social con especialidad en Sociología, México, Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, 2012, pp. 353.

FUENTE ELECTRÓNICA

1. Acción ciudadana frente a la pobreza; *Los estados con la política social más opaca*, [en línea], México, Dirección URL: <http://frentealapobreza.mx/los-estados-la-politica-social-opaca/>, [consulta: 25 de agosto de 2016].
2. Acción ciudadana frente a la pobreza; ¿La “programitis” y el ejercicio de los derechos sociales?, [en línea], México, Dirección URL: <http://frentealapobreza.mx/linea-bienestar-afecta-la-programitis-al-ejercicio-los-derechos-sociales/>, [consulta: 25 de agosto de 2016].
3. Behrman, Jere R. *et al*; *How Conditional Cash Transfers Impact Schooling and Work for Children and Youth in Urban Mexico*, [en línea], México, Dirección URL: <http://athena.sas.upenn.edu/petra/papers/ejedurban9.pdf>, [consulta: 20 de agosto de 2016].
4. BID; *Transferencias condicionadas: no son varita mágica, pero hay efectos positivos de largo plazo*, [en línea], Dirección URL: <http://blogs.iadb.org/desarrolloefectivo/2013/04/24/transferencias-condicionadas-no-son-varita-magica-pero-hay-efectos-positivos-de-largo-plazo/>, [consulta: 25 de agosto de 2016].

5. BID; *Síntesis del Programa Prospera México*, [en línea], Dirección URL: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7565/Sintesis-del-programa-Prospera-en-Mexico.pdf?sequence=1>, [consulta 25 de agosto de 2016].
6. C230 Consultores; *Diagnóstico situacional de la Población Potencial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, [en línea], México, Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2011.pdf, [consulta: 20 de agosto de 2016].
7. CONAPO. *Índice absoluto de marginación 1990-2000*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/marginabsoluto/IAM1990-2000_docprincipal.pdf, [consulta: 20 de agosto de 2016].
8. Cordera, Rolando; *La política social moderna: del desarrollo a la compensación*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.pued.unam.mx/cordera/1-Pol_Soc/pol_soc/moderna.pdf, [consulta: 20 de agosto de 2016].
9. Coneval; *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Dirección URL: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf, [consulta: 20 de agosto de 2016].
10. Coneval; *Veinticinco años de evolución de las carencias sociales a partir de instrumentos censales, 1990-2015*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Evolucion_carencias_1990_2015/Evolucion_carencias_sociales_1990_2015_Nota_Tecnica_vf.pdf, [consulta: 20 de agosto de 2016].
11. Coneval; *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*, [en línea], México, Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/eval_esp/2010/oport_informe_ejecutivo_2010_2011.pdf, [consulta: 20 de agosto de 2016].
12. Coneval; *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008*, [en línea], México, Dirección URL: https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/palprev/pal09_eed_informe_ejecutivo_insp.pdf, [consulta: 20 de agosto de 2016].

13. Coneval; *Ficha de Monitoreo 2012 – 2013*, [en línea], México, Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/fichas/20_S072_FM_12_13.pdf, [consulta: 20 de agosto de 2016].
14. Coneval; *¿Sabes cuántos programas sociales hay en México?*, [en línea], México, Dirección URL: <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/2014/01/28/sabes-cuantos-programas-sociales-hay-en-mexico/>, [consulta 25 de agosto de 2016].
15. Coneval; *Inventario Coneval de Programas y acciones estatales de Desarrollo Social*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>, [consulta 25 de agosto de 2016].
16. Coneval. *Política social*, [en línea], Dirección URL: <http://www.programassociales.mx/?p=346>, [consulta 25 de agosto de 2016].
17. Coneval. *Inventario Coneval de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social. Derechos sociales/bienestar económico*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/GraficasEstAnio.aspx>, [consulta 25 de agosto de 2016].
18. Chronic Poverty Research Centre, *Do social transfer programmes have long-term effects on poverty reduction? Lessons from Mexico's Oportunidades and challenges ahead*, [en línea], Dirección URL: http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/PB%2020.pdf, [consulta: 15 de agosto de 2016].
19. Escobar Latapí, Agustín et al. *Acción Pública y Sociedad: dos Contextos Imprescindibles de Programas de Transferencias Condicionadas*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCOnePager171.pdf> [consulta: 19 de agosto de 2016].
20. Etimologías latinas. *Etimología de movilidad*, [en línea], Chile, Dirección URL: <http://etimologias.dechile.net/comentario.shtml?movilidad>, [consulta 24 de marzo de 2016].
21. Evans, Mark; Davies, Jonathan; *Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples*, [en línea], Dirección URL: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VIII_No.II_2dosem/EM_Vol.8_No.II_2sem.pdf [consulta: 25 de agosto de 2016].
22. Filgueira, Fernando; *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*, [en línea], Dirección URL: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/mofi.pdf>, [consulta: 22 de agosto de 2016].

23. Fleury, Sonia; *Reforma del Estado*, [en línea], Brasil, 2001, Dirección URL: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6403/4988>, [consulta: 22 de agosto de 2016].
24. INEGI; Encuesta Nacional De Ingresos Y Gastos de los Hogares. Enigh 2010, [en línea], México, 2012, Dirección URL:
25. Katzma, Ruben; Filgueira, Carlos. *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades* [en línea], Uruguay, Editado por CEPAL, Dirección URL: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/10816/LC-R176.pdf>, [consulta: 06 de junio de 2016].
26. Lora, Eduardo *et al. Realidad Social. Pobreza, desigualdad y movilidad social*, [en línea], 2013, Dirección UR: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7397/La-Realidad-Social-Una-introduccion-a-los-Problemas-y-Policas-del-Desarrollo-Social-en-America-Latina-Modulo-I-Pobreza-Desigualdad-y-Movilidad-Social.pdf?sequence=1>, [consulta 17 de marzo de 2016].
27. Losting, Nora Claudia; Székely, Migue; *México, evolución económica, pobreza y desigualdad*, Washington, [en línea], Estados Unidos, Dirección URL: http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca_file/M%C3%A9xicoEvoluci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica,%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf, [consulta 22 de agosto de 2016].
28. México Social. *Combatir la pobreza*, [en línea], México, Dirección URL: <http://mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/372-combatir-la-pobreza>, [consulta 25 de agosto de 2016].
29. Núñez Risco, J. Movilidad Intergeneracional del ingreso en Chile, [en línea] Dirección URL: http://prejal.lim.ilo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=407&Itemid=206, [consulta 24 de marzo de 2016].
30. Observatorio de Multinacionales en América Latina. *Consenso de Washington*, [en línea], Dirección URL: <http://omal.info/spip.php?article4820>, [consulta 21 de agosto de 2016].
31. ONU; *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial1995.pdf>, [consulta 25 de agosto de 2016].
32. Oportunidades; *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003*, México, 2003, Dirección URL:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Oportunidades_evaluacion_2003.pdf, [consulta: 22 de agosto de 2016].

33. Oportunidades; *Diagnóstico de la problemática social atendida por el Programa Oportunidades*, [en línea], México, 2010, Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/d_oportunidades_2010.pdf, [consulta: 22 de agosto de 2016].
34. Oportunidades; *Evaluación externa del programa Oportunidades 2010 en zonas urbanas (2002 - 2009). Efectos de oportunidades en salud y nutrición*, [en línea], México, 2010, Dirección URL: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010_mp_salud_nutricion_urbano.pdf, [consulta: 22 de agosto de 2016].
35. PNUD. *Movilidad social*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/fact-sheets--reduccion-de-la-pobreza-/movilidad-social-.html>, [consulta 15 de marzo de 2016].
36. Rodríguez-Oreggia, Eduardo; *Movilidad Social Intergeneracional de los Jóvenes Beneficiarios de Oportunidades Provenientes de Hogares en Zonas Rurales*, [en línea], México, Dirección URL: <https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs2010.php>, [consulta: 22 de agosto de 2016].
37. Real Academia Española. *Movilidad*, [en línea], Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=PxccluF>, [consulta 24 de marzo de 2016].
38. Real Academia Española. *Movible*, [en línea], Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=PxNNmcd>, [consulta 24 de marzo de 2016].
39. S/a. John Rawls [en línea] Dirección URL: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/r/rawls.htm>, [consulta 23 de marzo de 2016].
40. S/a. Amartya Sen, [en línea] Dirección URL: http://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/sen_amartya.htm, [consulta 23 de marzo de 2016].
41. Sader, Emis; Gentilli, Pablo. *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, [en línea], Argentina, Universidad de Buenos Aires, 1997, Dirección URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609030645/latrama.pdf>, [consulta: 14 de abril de 2016].
42. SEGOB; *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014*, [en línea], México, 2013, Dirección URL:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328468&fecha=30/12/2013, [consulta: 22 de agosto de 2016].

43. SEGOB; *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, [en línea], México, Dirección URL: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>, [consulta de 22 de agosto de 2016].
44. SEGOB; *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pnd_2001_2006.pdf, [consulta: 22 de agosto de 2016].
45. SEGOB; *Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012*, [en línea], México, Dirección URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>, [consulta: 22 de agosto de 2016].
46. SEGOB; *Ley General de Desarrollo Social*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf, [consulta: 20 de agosto de 2016].
47. Soto Iguarán, Carlos; *Los tiempos del Estado de bienestar en América Latina: ¿hacia la universalidad?*, [en línea], Colombia, Dirección URL: http://portal.uexternado.edu.co/pdf/5_revistaZero/ZERO%2028/CarlosSoto.pdf [consulta: 22 de agosto de 2016].
48. Stone, Diane; *Learning lessons, Policy transfer and the international diffusion of policy ideas*, [en línea], Dirección URL: http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf, [consulta: 25 de agosto de 2016].
49. Trejo, Guillermo; Jones, Claudio; *Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social*, [en línea], México, Dirección URL: http://cidac.org/esp/uploads/1/Contra_la_Pobreza_PDF.pdf , [consulta: 20 de agosto de 2016].
50. Ulrich, Martina; Roelen, Keetie; *Equal Opportunities for All? – A Critical Analysis of Mexico's Oportunidades*, [en línea], Reino Unidos, Dirección URL: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp413.pdf> [consulta: 25 de agosto de 2016].
51. Yaschine, Iliana; *Replicar un Programa de Transferencias Condicionadas: Reflexiones a partir de la Experiencia de Oportunidades*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCOnePager176.pdf>, [consulta: 21 de agosto de 2016].
52. Yaschine, Iliana. *Reflexiones en torno a un análisis de movilidad social intergeneracional. El caso de los beneficiarios del Programa Oportunidades*, [en línea], México, Dirección URL: https://www.researchgate.net/publication/268004861_Reflexiones_en_torno_a_un_analisis_de_mo

alidad_social_intergeneracional_El_caso_de_los_beneficiarios_del_Programa_Oportunidades,
[consulta: 21 de agosto de 2016].