El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: normas de ingreso y egreso de las familias beneficiarias[1]

Noviembre, 2007
Mónica E. Orozco Corona
monicaeorozcocorona@gmail.com

Oportunidades inició en México en agosto de 1997 bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). Su operación está a cargo de la Coordinación Nacional de Oportunidades, organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, y cuenta con un Consejo integrado por los secretarios de las dependencias involucradas en su operación. Este consejo y su comité técnico funcionan como órganos de consulta y apoyo técnico para la toma de decisiones sobre el diseño y la operación del Programa.

Es un programa del Gobierno Federal cuyo presupuesto proviene de tres secretarías: la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud. Desde el año 2001 además opera fondos de crédito externo provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente opera con un presupuesto total de alrededor de 39 mil millones de pesos (3.9 billones de dólares); los recursos para soportar la oferta de servicios se colocan directamente en los sectores de educación y salud, no en la coordinación nacional, pero se comprometen normativamente a la atención de la demanda adicional de beneficiarios a través de reglas de operación.

La participación de Estados y Municipios en el programa se orienta a la operación, no participan en el diseño, ni con recursos para el financiamiento ni en la selección de beneficiarios.

En 1997 la operación del Programa se orientó principalmente hacia las zonas rurales con elevada marginación y concentración de hogares en condiciones de pobreza. Fue hasta 2001 cuando se incursionó en la ampliación de la cobertura

[1] Documento elaborado para el Seminario Internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas" CEPAL Brasilia, 20 -21 de noviembre de 2007.

hacia el medio urbano y semi-urbano y se amplió la cobertura de becas educativas al nivel de educación media superior. A partir de 2002 el Programa cambió de nombre, pero mantuvo su diseño y padrón de beneficiarios originales.

Existen algunos aspectos específicos que distinguen a Oportunidades de otras intervenciones:

1. Sus apoyos son integrales, consideran tres componentes básicos de educación, salud y alimentación,
2. La entrega de apoyos está sujeta al cumplimiento de corresponsabilidades en los tres componentes básicos
3. Sus apoyos en educación son mayores para las mujeres con el fin de compensar rezagos estructurales y son crecientes conforme el grado escolar aumenta
4. Existe un monto máximo de recursos por hogar como parte de un objetivo de evitar incentivos al incremento de la fecundidad y a reducir la participación laboral
5. El recurso en efectivo lo reciben directamente las mujeres madres de familia o responsables de la alimentación en el hogar (98% de los casos)
6. El Programa cuenta con un mecanismo estricto de focalización individual de hogares en condiciones de pobreza que define la norma de ingreso de familias
7. Cuenta con un modelo de evaluación de impacto que fue desarrollado desde la planeación del Programa

En la actualidad Oportunidades atiende al 25% de la población mexicana (5 millones de familias), su cobertura territorial llega a la totalidad de los estados y municipios del país y a más de 90 mil localidades. El tamaño de su cobertura lo convierte en el programa nacional con el mayor padrón de beneficiarios directos y la estructura operativa más desarrollada del país. Por esta razón en diversos momentos se han incorporado a sus apoyos algunos elementos adicionales a sus componentes básicos (fondo de ahorro para estudiantes de

educación media superior 2003, transferencias para adultos mayores 2006, recursos para la adquisición de energéticos 2007).

Oportunidades cuenta con lineamientos específicos que definen las normas de ingreso y egreso de familias en el Programa. Estos criterios se expresan en sus Reglas de Operación, y definen los mecanismos de ingreso y egreso de familias.

Ingreso de familias

Oportunidades llegó a su meta de cobertura de 5 millones de familias en diciembre del año 2004, desde entonces a la fecha el ingreso de familias se limita a compensar el número de familias que conforme a los criterios de permanencia en el Programa se han dado de baja, con el fin de mantener una cobertura sostenida.

El Programa cuenta con un mecanismo en dos etapas para el ingreso de familias: focalización territorial y focalización a nivel de hogares. La focalización territorial busca identificar espacios con mayor concentración de hogares en condiciones de pobreza y la focalización a nivel de hogar busca la identificación de hogares pobres dentro de estos espacios territoriales a través de la captación de información individual mediante una cédula socioeconómica y la aplicación de una herramienta estadística (Análisis Discriminante) que establece un puntaje unidimensional a partir de la información de variables en múltiples dimensiones.

A nivel territorial, el proceso ha tenido que ajustarse a lo largo de los años conforme se ha buscado la atención de la población que habita en zonas de menor concentración de pobreza; a nivel de los hogares el mecanismo de focalización permanece más estable, aunque ha tenido algunas modificaciones.

En México la unidad territorial más pequeña para el medio rural es precisamente la localidad. En los inicios del Programa la focalización territorial se hizo a este nivel buscando reducir la heterogeneidad de territorios que

permitiera mayor eficiencia en la detección de hogares en condiciones de pobreza.

En el periodo que va de 1997 a 2000 la ampliación de la cobertura se dirigió hacia localidades de alta y muy alta marginación del medio rural en donde la incidencia de pobreza es mayor. En cada localidad se levantaron encuestas a manera de censos completos de los hogares que conformaban las comunidades y a partir de un modelo estadístico se llevó a cabo la focalización a nivel de hogares.

El índice de marginación se compone básicamente de indicadores de infraestructura que se relacionan con la presencia de pobreza,[2] aunque no en forma lineal, y los mayores niveles de marginación a nivel de localidad se encuentran en las localidades del medio rural. No existen localidades urbanas de alta y muy alta marginación, por esta razón con la ampliación de cobertura del Programa hacia zonas urbanas hubo que realizar ajustes en el modelo de focalización territorial.

En el año 2001 la ampliación de cobertura hacia las zonas urbanas se hizo utilizando el índice de marginación en unidades territoriales más pequeñas que las localidades, llamadas Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB). Con ello se buscó identificar áreas con condiciones socioeconómicas más homogéneas y por tanto con mayor incidencia de pobreza. Dentro de cada AGEB seleccionada se levantaron encuestas a manera de censo para identificar a los hogares en condiciones de pobreza. Sin embargo, la experiencia en esta primera incursión reveló la necesidad de buscar otros mecanismos de focalización territorial, pues la eficiencia en la detección de hogares en condiciones de pobreza era de tan sólo 25% de las encuestas levantadas para la focalización a nivel de hogares, en comparación con 75% en la focalización de las áreas rurales.

---

[2] Porcentaje de viviendas con agua, drenaje, electricidad, piso de tierra, porcentaje de personas analfabetas, con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos.

La lógica del levantamiento a manera de censo buscaba disminuir los problemas de información imperfecta y los costos privados de los hogares más pobres para acceder al Programa, sin embargo resultaba operativa y financieramente inviable proseguir con la misma forma de identificar a los hogares en el medio urbano.

Con el objetivo de tener un mecanismo más eficiente en el año 2002 la focalización territorial se hizo a nivel de manzanas, identificando a partir de información censal agregada aquellas cuadras con mayor incidencia de pobreza mediante la misma metodología estadística que se utiliza para la identificación individual de hogares. Adicionalmente, se utilizó un mecanismo nuevo de captación de información, cambiando la metodología de la visita domiciliaria a manera de censo a la incorporación de hogares por demanda en módulos temporales.

Estas dos acciones tuvieron como efecto inmediato el incremento de la tasa de eficiencia por encuesta aplicada de 25% a cerca de 50%. Sin embargo, los resultados de la evaluación de la focalización realizada en 2003 también mostraron que cierto tipo de hogares estaban enfrentando costos privados y problemas de información imperfecta que les impedía acceder a los apoyos de Oportunidades. Particularmente se trataba de hogares con elevada presencia de niños menores de 5 años. La investigación cualitativa reveló que se trataba de madres de familia cuyos escasos recursos y la falta de alternativas para dejar a sus hijos al cuidado de alguien más les impedían acudir a los módulos y realizar las gestiones que requería la incorporación al Programa.

En el año 2004 la focalización se realizó combinando las estrategias de levantamiento de encuestas a domicilio y captación en módulos, con el fin de disminuir estos problemas identificados en la evaluación de 2003. En ese año el Programa alcanzó su meta de cobertura de 5 millones de familias, y desde entonces el ingreso de nuevas familias se limita a sustituir las bajas al padrón de beneficiarios provocas tanto por incumplimiento de las corresponsabilidades de las familias para la permanencia en el Programa, como por fallas de

inclusión y por haber mejorado sus condiciones socioeconómicas por encima de un nivel preestablecido (recertificación).

Egreso de familias

Al igual que el ingreso de familias al Programa, el egreso también se encuentra normado y definido en las Reglas de Operación de Oportunidades. El egreso de familias se clasifica en dos formas generales:

1. Bajas al padrón
2. Recertificación (mejora de condiciones socioeconómicas)

Las bajas al padrón se refieren a las bajas que suceden como consecuencia del incumplimiento de corresponsabilidades de educación y salud, porque las familias dejan de presentarse a recoger sus apoyos o derivadas de procesos de verificación operativa para detectar hogares que por sus condiciones socioeconómicas no debieran haberse incorporado al Programa, entre las principales causas.

La investigación en este sentido indica que estas bajas al padrón generalmente se dan entre los beneficiarios que tienen mejores condiciones socioeconómicas, y que la corresponsabilidad ejerce un papel importante como mecanismo de auto selección para permanecer en el Programa, por los costos privados que implica en relación al monto de los apoyos. Por otra parte existe evidencia que las condiciones de provisión de servicios de salud también incide en la probabilidad de abandonar el Programa.

Por otra parte, el egreso asociado al mecanismo de recertificación está asociado a un principio de temporalidad en la entrega de los apoyos que forma parte del diseño original del Programa. La premisa fundamental radica en evitar la transferencia de recursos a hogares cuyas condiciones socioeconómicas ya no lo ameritan y poder redirigirlos a hogares que sí enfrentan condiciones de pobreza.

Conceptualmente el principio es ampliamente aceptado, pero en la práctica su definición e implantación ha resultado un proceso complejo que actualmente no

tiene consenso generalizado. Los principales elementos alrededor del proceso de recertificación tienen que ver con:

1. El hecho de que la baja de familias tiene un costo político para todos los niveles de gobierno
2. Generar las condiciones para el incremento sostenido del capital humano en el mediano y largo plazo
3. La falta de convergencia de las políticas públicas de desarrollo social para brindar alternativas de salida del Programa
4. Evitar construir una política pública de incentivos perversos para la salida de la pobreza
5. El reconocimiento de que existen hogares que por sus características no mejorarán sus condiciones de vida en forma sostenida (hogares en zonas excesivamente dispersas y aisladas, hogares conformados por adultos mayores)
6. La falta de claridad sobre los criterios que deben emplearse para considerar que un hogar ha superado sus condiciones de pobreza en forma sostenida
7. La indefinición con elementos sólidos y concluyentes sobre la longitud del periodo temporal para la recepción de los apoyos del Programa

Por diseño, el mecanismo de focalización para el ingreso de los hogares beneficiarios de Oportunidades es mucho más eficiente para la detección de los hogares más pobres entre los pobres. Los resultados de la evaluación externa del Programa han demostrado que su eficiencia es mucho mayor para reducir la brecha y la severidad de la pobreza que la incidencia, en comparación con métodos alternativos. Por esta razón se sabe que la distancia entre las condiciones de los hogares beneficiarios y la línea de pobreza es mayor en promedio en contraste con la pobreza a nivel nacional, de forma que posiblemente el tiempo y el esfuerzo que representará llevar a estos hogares por encima de las líneas de pobreza es también mayor.

Por otra parte, el mecanismo de ingreso de los hogares, particularmente el modelo de focalización a nivel de hogar fue construido buscando homologar un

estándar nacional para la inclusión de hogares, que se basa en la probabilidad condicional de ser pobre dado un conjunto de características socioeconómicas. Pero posiblemente el mecanismo de egreso requiere también incorporar el hecho de que las probabilidades condicionales para salir de la pobreza dado el entorno físico y social que enfrentan los hogares son distintas (Por ejemplo, el desarrollo de capacidades no será suficiente para traducirse en mejores oportunidades de inserción laboral en entornos aislados y dispersos, en comparación con el desarrollo de capacidades en un entorno urbano de mayor integración física y social). Técnicamente existe un reto complejo adicional al costo político que el proceso en sí representa.

Los principales aspectos a considerar como elementos de peso para fortalecer el proceso de recertificación y para tomar decisiones sobre la ampliación de la cobertura del Programa y el ajuste de sus mecanismos de ingreso-egreso tienen que ver con que:

1. El programa inició en 1997 dando cobertura a hogares pobres, muchos de ellos que durante la crisis de 1995 cayeron por debajo de la línea de pobreza, que en la actualidad ya alcanzaron sus niveles de ingreso previos a la crisis, pero continúan recibiendo apoyos de Oportunidades. Se espera que los hogares en esta situación no representan un volumen sustancial, pues en los años de recuperación la incorporación se hizo en zonas las zonas rurales básicamente, en comparación con lo que hubiera sucedido en el medio urbano, en donde el incremento de la pobreza si fue mucho mayor con la crisis.
2. Existen hogares que durante la última década sufrieron choques económicos en diferentes momentos que los llevaron a caer por debajo de la línea de pobreza. Estos hogares no están siendo atendidos debido a que el programa llegó al límite de su cobertura y no puede incorporar más que un número limitado de hogares para sustituir las bajas de familias que se dan por incumplimiento de corresponsabilidades.
3. No se han diseñado los mecanismos para “graduar” familias del programa en forma preactiva a partir de apoyos de otros programas o

estrategias complementarias, lo que ocasiona que el padrino sea prácticamente estático.