

Seminario Continuo sobre Desigualdad en México
Módulo 2.- Tipos de desigualdad
Sesión: ¿Oportunidades? Política Social y movilidad intergeneracional en México
Iliana Yaschine Arroyo (PUED-UNAM)

Objetivo

Presentar los resultados de la evaluación al programa Oportunidades, enfocado a beneficiarios jóvenes de 18 a 24 años que viven en zonas rurales de México. Lo anterior, con el fin de evaluar si Oportunidades contribuye o no a romper la brecha de desventaja intergeneracional, particularmente al contrastar los resultados del grupo con 10 diez años de inclusión en el programa y otro con 3 años.

Problemática

La exposición comienza recordando que con el programa Oportunidades se realizan transferencias monetarias condicionadas a sus beneficiarios; empezó en 1997, y está focalizado en los hogares en condiciones de pobreza extrema. De aquí surge la pregunta que dio origen a la investigación presentada: ¿Oportunidades, a través de sus acciones, logra contribuir a cambiar la herencia de pobreza de los padres a los hijos?

El análisis para dar respuesta a esa pregunta se basa en el seguimiento a un grupo de jóvenes que en 2007 tenían entre 18 y 24 años, y que pertenecían a la primera cohorte de beneficiarios de Oportunidades; es decir, el primer grupo de beneficiarios que entró al programa en 1997, cuando el programa inició en las zonas rurales. Para ello, se determinan las condiciones socioeconómicas de éste grupo.

La tesis aborda cuatro elementos, los dos primeros se refieren a aspectos descriptivos de las características educativas y laborales, comparándolos con la población nacional; así como algunos factores determinantes del logro ocupacional de éstos jóvenes. Los últimos dos elementos del análisis son estimaciones del impacto o efecto que se puede atribuir a Oportunidades sobre la igualdad de oportunidades ocupacionales o el estatus ocupacional final.

En sus inicios como Progresá el programa se implementa en los noventa, que se caracterizaba por la implementación de un nuevo modelo de desarrollo, iniciado en la segunda mitad de la década de los ochenta. Progresá se transforma en Oportunidades en la última década del siglo pasado, por lo que este programa ha estado vigente dentro de un periodo que se caracteriza por un bajo nivel de desarrollo, una creación insuficiente de puestos de trabajo y una precarización de oportunidades laborales.

Por otro lado, el análisis de régimen de bienestar en México muestra que las instituciones sociales están inacabadas, son muy segmentadas y estratificadas; lo cual quiere decir que los bienes y servicios sociales que estas instituciones ofrecen a la población se distinguen según los estratos. Por tanto, el entramado institucional produce y reproduce las desigualdades y la pobreza.

En este escenario, se identifica que el gasto social a partir de los noventa ha crecido como porcentaje del PIB; sólo hubo dos momentos en que este gasto se redujo y tiene que ver con la presencia de crisis económica. Asimismo, el gasto para la superación de la pobreza ha aumentado, lo cual es congruente con la política social seguida durante las últimas décadas, en la que se ha dado una importancia mayor a los programas focalizados, entre ellos Oportunidades. El crecimiento en el presupuesto destinado a Oportunidades se ha reflejado en la ampliación de la cobertura, que ya es nacional pues llega a todos los municipios y cubre cerca de 120 mil localidades.

Para exponer el análisis realizado, se recuerda que en su diseño Progresá planteaba que a través del desarrollo del capital humano se iba a lograr, mediante incentivos monetarios, modificaciones en los hábitos de educación, salud y alimentación de los beneficiarios. Esto es, se buscaba lograr que los niños asistieran a la escuela, que las familias acudieran a consultas médicas, así como a pláticas de capacitación para mejorar su salud y nutrición mediante la entrega de complementos alimenticios a niños pequeños y mujeres embarazadas.

Lo anterior, con la idea de que cambiando estos aspectos, se iba a lograr que las personas en pobreza mejoraran sus circunstancias para que, en su momento, ya como adultos jóvenes esos niños tuvieran un

mayor capital humano y, por tanto, acceso a condiciones laborales de más alto estatus a las que tuvieron sus padres. Esta idea suponía igualdad de oportunidades para acceso al empleo mejor remunerado, contribuyendo a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En el desarrollo del análisis expuesto, la principal fuente de información proviene del propio programa; ya que tiene su propio mecanismo de evaluación que parte de una encuesta panel, que ha sido reconocido por diversas instancias. Así la muestra empleada surge de ese panel enfocado al ámbito rural, conformado por 554 localidades de alta y muy alta marginación, de 7 estados de la República: Guerrero, Puebla, Michoacán, San Luis Potosí, Veracruz, Hidalgo y Querétaro.

La información se complementó con los siguientes instrumentos:

- i. ENCASEH 1997 (última medición 2007).
- ii. ENCEL 2007.
- iii. ENCELMIG 2008. Integrada por una sub-muestra de la ENCEL, específicamente de jóvenes que migraron.
- iv. ENOE 2007 (cuarto trimestre).
- v. EMOVI 2006.

A partir de estas encuestas, se encontró que de los 7 mil jóvenes de 18 a 24 años, sólo el 56% trabaja; población en la que se centra el estudio, toda vez que se basa en un enfoque ocupacional. Adicionalmente, estas cifras significan que el restante 44% de los jóvenes o siguen estudiando o no estudian ni trabajan.

El análisis presentado por la ponente abarca dos métodos:

1. Análisis descriptivo, que incluye revisión de estadística descriptiva y tablas de movilidad intergeneracional; así como modelos log-lineales y técnica de análisis de senderos que se emplean para identificar la movilidad intergeneracional.
2. Técnicas de inferencia causal, diseño cuasi-experimental en el que se compara dos grupos de beneficiarios para determinar si Oportunidades tiene impacto sobre las variables de interés. Específicamente, se buscó identificar si los años adicionales de pertenecer al programa generó algún impacto para mejorar las condiciones laborales de los jóvenes.

Los resultados descriptivos del análisis presentado muestran que alrededor del 36% de jóvenes beneficiarios de Oportunidades no estudian ni trabajan; esta cifra resultó mayor al 23% observado en la población nacional. Una desagregación más detallada permite identificar que ese grupo se conforma principalmente por mujeres, a pesar de que tuvieron acceso a becas educativas por pertenecer a familias beneficiarias del programa y de que este grupo presentó el mayor avance en cuanto a logro educativo.

En cuanto a características laborales, la autora destacó diferencias importantes en aspectos como acceso a contrato escrito, seguridad social e ingresos laboral. Un dato a destacar es que sólo el 6% de los jóvenes beneficiarios de Oportunidades tienen empleo en actividades no manuales, en comparación con un nivel 20% observado a nivel nacional.

Los indicadores de impacto desarrollados durante la primera etapa de Oportunidades muestran impactos positivos en algunas áreas como logro educativo, nutricionales y de salud. Sin embargo, este programa muestra limitaciones para incidir sobre la herencia intergeneracional, atribuible a elementos de su diseño y a un contexto en el que las instituciones, las políticas públicas y el desempeño económico favorecen la reproducción de la desigualdad y la pobreza.

Respecto a la interrogante sobre si el cambio de Oportunidades a Prospera tendrá resultados distintos en cuanto a la condición de pobreza e inclusión laboral de los jóvenes, la investigadora señala que en este cambio se incluyeron elementos que ya se tenían, aunque no con mucho éxito. Asimismo, se desaparece como fin en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) la ruptura de la transición intergeneracional de la pobreza; reconociendo que constituye un elemento difícil de alcanzar.

En este sentido, los resultados de la investigación permiten identificar diversos retos en la nueva era de Prospera, tales como: i) mayor coordinación interinstitucional entre dependencias como Sedesol, Sagarpa,

Economía, Trabajo y Previsión Social; ii) lograr la vinculación de Prospera con programas ocupacionales y/o laborales; iii) aumentar la calidad educativa; iv) mejorar el sistema de empleos, particularmente extendiendo el alcance en el ámbito rural y aumentando la calidad de los puestos laborales.

Alternativas de solución

La ponente señala dos aspectos fundamentales:

1. Modificar las condiciones de la transmisión intergeneracional de desventajas requiere de un modelo de desarrollo y un andamiaje institucional que favorezca una distribución más equitativa del desarrollo.
2. Lo anterior, requiere cambios estructurales de fondo, particularmente en cuanto a la política de crecimiento. Por sí sólo Oportunidades no aliviará los problemas de desventaja educativa y laboral que enfrentan los jóvenes. Falta acompañar el cambio en Prospera de una transformación estructural que genere los empleos necesarios para que estos jóvenes puedan incorporarse al mercado laboral.

Referencias y lecturas recomendadas

Yaschine Arroyo, Iliana. *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.