



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Análisis del programa “Prospera” como
instrumento para reducir la pobreza alimentaria.

Estudio de caso: Delegación Adolfo López
Mateos, Toluca, Estado de México y la nueva
propuesta del gobierno federal 2018-2024.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

GABRIELA MERCADO MEJÍA

DIRECTORA DE TESIS
DRA. DELIA GUTIÉRREZ LINARES

TOLUCA, EDO. DE MEX. 2019



INDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1. Las Políticas Públicas y su función para combatir la pobreza.....	4
1.1 Políticas Públicas	4
1.1.1 Características de una Política Pública.....	6
1.1.1 Etapas de las políticas públicas	7
1.1.3 Ciclo de las políticas públicas	8
1.1.4 Tipos de políticas públicas	9
1.2 El entorno de las políticas públicas	10
1.2.1 Los indicadores en la identificación y definición de problemas	11
1.2.2 Políticas públicas y justicia social.....	12
1.2.3 La teoría del Bienestar	13
1.2.4 El cambio social	14
1.2.5 ¿Cómo se gobierna con políticas públicas?.....	16
1.3 Política social	17
1.3.1 Debates ideológicos de las políticas públicas	17
1.3.2 Concepto de Política social	18
1.3.3 Estrategias nacionales para el desarrollo	21
1.3.4 Efectividad de las Políticas Sociales en la pobreza	23
1.4 Pobreza.....	25
1.4.1 Concepto de pobreza.....	25
1.4.2 Cultura de la pobreza.....	26
1.4.3 Tipos de pobreza	27
1.4.4 Medición de la pobreza	30
Capítulo 2. Las políticas sociales en México.....	35
2.1 políticas sociales en el contexto mexicano	35
2.1.1 La política social combatiendo la pobreza	35
2.1.2 El concepto de política social.....	35
2.1.3 Características y objetivos de la política social en México.....	36
2.1.4 Evolución de la Política social en México.....	38
2.2. Programas antecedentes a «Prospera».....	45
2.2.1 Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	45
2.2.2 Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)	48
2.2.3 Programa Oportunidades	50
2.3 Programa Prospera (énfasis en pobreza alimentaria).....	51
2.3.1 Beneficiarios de programa Prospera.....	52
2.3.2 Esquema de Apoyo.....	52
2.3.3 Tipos de Apoyo	53
2.3.4 Montos de los Apoyos.....	54
2.4 Planes Nacionales de Desarrollo en México y la visión de la pobreza.....	55
2.4.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	56
2.4.2 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	56
2.4.3 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	58
2.5 Medición de la pobreza	59
2.5.1 Identificación de la población en situación de pobreza	61
Capítulo 3. Combate a la pobreza alimentaria del Programa de Inclusión Social Prospera	63

3.1.1 Características del Municipio de Toluca, Edo. Méx.....	63
3.1.2 Condiciones de pobreza en Toluca.....	63
3.2 Estudio de caso	
Delegación Adolfo López Mateos	65
3.2.1 Datos sociodemográficos.....	66
3.2.2 Información general de las beneficiadas.....	67
3.3 Criterios y Requisitos de Elegibilidad.....	68
3.3.1 La niñez como prioridad del programa Prospera	69
3.3.2 Inclusión de los adultos mayores para fortalecer la familia	70
3.3.3 Jóvenes con Prospera	72
3.3.4 La salud de los mexicanos una prioridad del programa	73
3.4 Programas sociales como medio para aumentar la calidad de vida	75
3.4.1 Destino de los recursos otorgados por el programa.....	78
3.4.2 Eventos establecidos por el programa	80
3.4.3 Existencia del programa.....	83
3.4.4 Monto económico.....	87
3.5 Propuesta de mejora de las beneficiarias	89
Capítulo 4. La nueva propuesta del Gobierno Federal 2019-2024.....	92
4.1 Transición administrativa	93
4.1.1 Modificaciones a PROSPERA.....	94
4.1.2 Programa de becas para el bienestar Benito Juárez de Educación Básica	96
4.2 Separación de Prospera	104
4.2.1 Situación actual de PROSPERA.....	107
4.2.2. Programa de Desayunos Escolares como sustituto alimenticio de PROSPERA.....	111
Conclusiones.....	115
Anexo 1	118

Introducción

Las políticas sociales a través de los años han sido creadas con el firme propósito de combatir las carencias de la población, la pobreza es un tema prioritario para todo el gobierno y organizaciones internacionales. Se ha discutido mucho acerca de la situación que viven millones de personas no solo en México, sino en todo el mundo, las causas y perspectivas del fenómeno; lo más preocupante son las consecuencias en la descomposición del tejido social. Según los informes de Coneval entre 2012 y 2014 el porcentaje de población en pobreza subió de 45.5 a 46.2 por ciento; en cuanto a la carencia alimentaria en el año 2012 afectaba a 60.6 millones de mexicanos, para el año 2014 aumentaron a 63.8 millones, cifras preocupantes que ponen en consideración la posibilidad que las políticas sociales no están siendo eficientes al combatir el problema.

La discusión sobre la multiplicación de la pobreza no deja de ser una paradoja en un país potencialmente rico en clima, territorio, materias primas, petróleo y recursos naturales; los cuales se podría explotar de forma más eficiente por el gobierno y de esta forma disminuir la pobreza que invade al país.

La pobreza no es un problema despolitizado, engloba temas importantes en materia financiera, el gobierno mexicano destina millones de pesos al combate a la pobreza; la pobreza degrada a las personas y en casos extremos causa la muerte.

Este trabajo tiene el objetivo de analizar y comprender cuales son las acciones que se han realizado en primera instancia de forma general para posteriormente analizando en México y comprobar mediante un estudio de caso los resultados de los programas sociales enfocados a pobreza, más específicamente al programa de inclusión social denominado “Prospera”, con el fin de examinar las estrategias empleadas para reducir la pobreza alimentaria.

El objetivo general de la presente investigación es analizar el programa de inclusión social “Prospera” en los proyectos que tiene para combatir la pobreza alimentaria, analizando si

ha generado cambios en la reducción de la pobreza alimentaria de los beneficiarios del programa, y la relación con la nueva propuesta del gobierno federal.

La Hipótesis que se pretende comprobar que el diseño del programa “Prospera” no ofrece una solución definitiva para la reducción de la pobreza alimentaria, en tanto que no establece las estrategias adecuadas para su instrumentación; ya que los lineamientos con los que opera para combatir específicamente la pobreza alimentaria no son suficientes para disminuir los índices de pobreza según demuestran cifras oficiales; así mismo los objetivos establecidos en sus reglas de operación dejan en segundo plano a los ciudadanos, siendo éstos a los que va dirigido el programa y los beneficiarios pueden no cumplir en su totalidad con los requisitos establecidos en el programa.

Para comprobar dicha hipótesis se ha elaborado un análisis del Programa Prospera a partir del año 2014 que entra en vigor hasta el año 2016, a través de tres apartados que dejarán ver el alma del programa, su estructura y ejecución para luego entonces comprender y conocer cuáles son los resultados que ha tenido el programa para estudiar los resultados obtenidos en materia de alimentación.

En el primer apartado se realiza el contexto de las políticas públicas como conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas prioritarios como parte de la agenda gubernamental.

Las políticas sociales son el medio por el cual se materializan las políticas públicas, han estado inmersas en debates ideológicos por ser diferenciadas de las antes mencionadas, existen estrategias de implementación que permiten su desarrollo de forma más eficiente y eficaz para disminuir la pobreza.

La pobreza es un tema prioritario en todas las agendas gubernamentales de todos los países, ya que tiene implicaciones políticas, administrativas, financieras y éticas.

Posteriormente analizando las políticas sociales en México se abordan las características y evolución, con el fin de conocer que se ha realizado en el país a través de la historia y comprender la situación actual. Los programas sociales tienen la misión de disminuir la pobreza, por ello es de suma importancia conocer los programas que le anteceden al programa Prospera ya que son una referencia directa de los resultados pasados. De forma específica es necesario conocer profundamente el programa a estudiar, saber cuál es su estructura, sus esquemas de apoyo, reglas de operación y requisitos, al final de este apartado se abordará el contexto municipal, cuáles son las características de la sociedad que habita en dicho municipio y sus índices de pobreza.

El estudio de caso se elaboró con el fin de conocer la situación real de un grupo de la población beneficiario de dicho programa, se analizaron e interpretaron los datos arrojados por las encuestas aplicadas en campo, esto dio un panorama realista de la operación del programa para contrastar el deber ser del programa con lo que opera realmente en la vida cotidiana.

Finalmente se analiza la transición del gobierno federal a la 4ta transformación para dar paso a una nueva visión que reestructura por completo la forma en la cual se han estado trabajando los programas sociales en México, se da apertura a un cambio el cual se analiza en el último capítulo, con el fin de analizar los cambios realizados al programa así como cuáles serán los nuevos criterios considerados para ser beneficiario del programa y las reglas de operación bajo las cuales se rige la nueva propuesta adoptada por el gobierno federal.

Capítulo 1. Las Políticas Públicas y su función para combatir la pobreza

1.1 Políticas Públicas

El origen de las políticas públicas tiene su raíz en 1950, en Estados Unidos, ante la creciente demanda de los ciudadanos por los asuntos públicos algunos científicos sociales empezaron a interesarse por este tema para la toma de decisiones. Lasswell (1951) intenta ayudar a resolver los problemas fundamentales del hombre en sociedad.

Según este autor se pensaba que las políticas públicas están estrechamente relacionadas con la democracia en dos aspectos: dar respuesta a problemas sociales implica aclarar tanto las metas que se persiguen con la acción gubernamental, como los valores que la sustentan; y el enfoque de la toma de decisiones de todos los actores que participan en la formulación de políticas públicas.

“La administración Pública es, en esencia, un proceso político, o más bien parte de un proceso mayor que se inicia como político en torno a la gestión de los objetivos y metas de la sociedad, donde grupos organizados civiles, partidos políticos, legisladores y administradores públicos interactúan para la definición de la agenda y la formulación de las políticas públicas, en donde la ejecución o implementación de las mismas es parte del mismo proceso esencialmente político” Marshall y Dimock (citado en Sánchez, s.f. pág. 16)

Las políticas públicas son la forma de decidir y ejecutar las acciones del gobierno, las decisiones y acciones que legitiman a un gobierno con el fin de resolver a través de diversos procedimientos las situaciones específicas que representan un problema público. “Como parte del gobierno que genera políticas públicas, se encuentra vinculada a toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios que genera el gobierno”. (Lasswell, 1951, pág. 45).

Lasswell (1951) utiliza el término “Ciencia de Políticas” a fin de designar el contenido específico de las disciplinas de las Ciencias Sociales en la búsqueda de una orientación hacia las políticas.

El campo de la Ciencia de Políticas incluye:

- a) Los métodos de investigación del proceso de política.
- b) Los resultados de los estudios de las políticas.
- c) Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para “las necesidades de inteligencia del momento.

“Las ideas que dieron seguimiento a la ciencia de políticas era la necesidad de que los gobiernos dirigieran su atención a problemas específicos dada la complejidad de la realidad social que obliga a tratar el tema y no tener soluciones homogéneas a problemas complejos y heterogéneos, en ese sentido el enfoque de políticas da la posibilidad de concentrarse ya sea en el proceso de la política o en el resultado de la política”. (Aguilar; s.f, págs. 52-53)

El análisis de las políticas puede incluir investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el análisis busca explicarlas con referencia a variables independientes- fuerzas sociales, económicas, tecnológicas y políticas (Aguilar; s.f, pág. 70). Para realizar una política pública se tienen que tomar en cuenta la opinión de la sociedad, de esta manera se podrá detectar el problema público más específicamente y trabajar en la formulación de la política pública enfocada al problema, teniendo en cuenta las variables de subjetividad que durante el proceso de ejecución se detecten. Para llevar un control de los problemas que afectan a la sociedad. Hablar de políticas públicas hace referencia a la focalización de problemas públicos, específicos y particulares, al análisis situacional del juego de actores políticos cada uno con su propio proyecto e intereses, de alianzas, acuerdos y desacuerdos entre ellos.

Lasswell definía las políticas públicas como las más importantes elecciones, Ranney incluía los siguientes elementos básicos: un particular objetivo o meta, un deseo del curso de los eventos; una línea de acción seleccionada; una declaración de intento y una implantación de intento. En opinión de Dye es “cualquier cosa que los gobernantes elijen hacer o no hacer”. (Citado por Lasswell, 1951. pág. 103)

1.1.1 Características de una Política Pública

Las características que debe tener una política pública según Lahera son:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Las características de las políticas públicas deben cumplir con los siguientes lineamientos:

- Debe llevar un “curso de acción y flujo de información relacionados con un objetivo político de finido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”
- “Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediatista.” (Lahera, 2004, págs. 8-9)

Lo anterior hace referencia a que se debe tomar en cuenta al ciudadano como parte del proceso de planeación de la política pública, esto ayudará a saber las necesidades de la sociedad, atacar el problema de manera más eficiente, ya detectada la esencia del problema, se pondrá en marcha una posible solución que coadyuve el problema. Estas características

nos hacen tener un marco de referencia para guiar la elaboración de una política pública, una cuestión importante es la evaluación costo-beneficio que trae consigo la ejecución de la política pública, ya que se tiene que beneficiar a la mayoría de las personas que demanden una necesidad pública. La política pública tiene que ser factible y viable para que pueda desarrollarse satisfactoriamente en el sector al que va dirigido, de lo contrario puede tener problemas en su ejecución.

Las políticas públicas tienen que representar la simplificación de algún tipo de problema, dicha simplificación puede tener un efecto negativo para la comprensión de los temas o problemas públicos, incluso podría llegar a sesgar la perspectiva del investigador que tenga el objetivo de elaborar una política pública; es necesario que el investigador tenga precisión en la interpretación del desarrollo o predicción de los resultados al ejecutar una política pública ya que cualquier nueva interpretación puede ser confusa y dudosa a la hora de solución al problema.

1.1.2 Etapas de las políticas públicas

Una política pública pocas veces llega a su extinción, más bien se combina con otra, pero si existen tiempos definidos en los cuales dejan de existir. Una simple propuesta de elaboración de una política pública puede hacerse visible gracias a las siguientes etapas: (Lahera, 2004, pág. 12)

Origen: se debe buscar un curso preestablecido para la articulación de propósitos y resolución de conflictos. Se debe detectar desde un inicio la posibilidad de divergencias entre aspectos analíticos para la elaboración de políticas públicas.

Diseño: puede ser defectuoso por no considerar aspectos institucionales o falta de criterios para la evaluación, su orientación puede ser sin apoyo financiero o de personal.

Gestión: “[...] puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas”. Muchos de los problemas que se manifiestan en la ejecución de las políticas públicas, tienen origen en su diseño, porque no contemplan la posibilidad de una

modificación dentro del mismo, con el fin de enriquecer o corregir el rumbo de la política pública.

Evaluación: esta etapa es de suma importancia porque permite saber el impacto y rumbo que está tomando la política pública elaborada. La evaluación parcial se utiliza cuando ya se tiene un rubro elegido con anterioridad, lo que provoca un sesgo en la evaluación al no tomar en cuenta los demás elementos.

1.1.3 Ciclo de las políticas públicas

El proceso que lleva a cabo el desarrollo de una política pública pasa por diversas etapas, estas etapas son interdependientes; es decir cualquier modificación en alguna de las etapas afecta la siguiente. Al final del ciclo hay un proceso de retroalimentación que pueden arrojar resultados que provoquen un cambio en alguna etapa del ciclo.

Según (Godoy, 2009, págs. 5-9) las etapas del ciclo para elaborar políticas públicas es el siguiente:

- a. La identificación y definición de problemas. El gobierno advierte la existencia de problemas u oportunidades en la sociedad y se plantea si debe actuar o no. Esta fase incluye en primer lugar, actividades de detección y selección de cuestiones, y, en segundo lugar, actividades de definición de problemas.
- b. La formulación de las políticas. Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la fase de formulación de políticas. Esta fase incluye las siguientes actividades:
 1. El establecimiento de metas y objetivos a alcanzar.
 2. La detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos.
 3. La valoración y comparación de las alternativas.
 4. La selección de una opción o combinación de ellas.
- c. La adopción de la decisión. Esta fase está exclusivamente en manos de uno o varios decisores públicos: para que una política sea considerada pública ésta debe haber sido generada por medios gubernamentales, debe emanar de una autoridad pública.

- d. La implantación de las políticas públicas. Esta fase comienza una vez adoptada la decisión, y comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión.
- e. La evaluación de las políticas. Las unidades de evaluación de la administración pública determinan en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública en cuestión.

1.1.4 Tipos de políticas públicas

Las políticas públicas pueden ser clasificadas en función de criterios, las siguientes son las más conocidas: (Godoy, 2009, págs. 4-5)

1. Políticas sustantivas y procedimentales. Las políticas sustantivas tratan de políticas que directamente proporcionan a la gente ventajas y desventajas en relación con algo. Tiene que ver con lo que el gobierno tiene que hacer para beneficio de la sociedad, por ejemplo, la infraestructura, subsidios o restricciones.

Las políticas procedimentales tienen que ver con la manera en que se va a hacer algo o con quien va a emprender la acción. Por ejemplo, los asuntos organizativos de la administración pública, aplicación de leyes o especificación de procedimientos.

2. Políticas distributivas, regulatorias, autorregulatorias y redistributivas. Las políticas distributivas consisten en proporcionar bienes o servicios a determinado segmento de la población (individuos, grupos, empresas, etc.)

Las políticas regulatorias imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos y grupos, como el código de circulación. Las políticas autorregulatorias son parecidas a las anteriores porque consisten en limitar o controlar algún sector o grupo.

Las políticas redistributivas son un esfuerzo deliberado del gobierno por cambiar la asignación de riqueza, ingresos, propiedades o derechos entre amplios grupos o clases sociales.

3. Políticas materiales y simbólicas. Las políticas materiales proporcionan ventajas o desventajas tangibles. Las políticas simbólicas, por el contrario, apenas tienen influencia material real sobre la gente: asignan ventajas y desventajas no tangibles. Las campañas de lucha contra el racismo y la xenofobia constituyen una política simbólica.

1.2 El entorno de las políticas públicas

La administración pública busca la participación de los ciudadanos para acrecentar y dar legitimidad al ejercicio gubernamental en sus diferentes órdenes de gobierno, las políticas públicas tienen el reto en el ejercicio legislativo, este reto consiste en: “ubicar un tiempo y espacio relevante en la institución legislativa permitiendo la consolidación de una relación respetuosa entre la representación ciudadana y el protagonista de las demandas hechas normas” (Velázquez & Mora, 2006)

Para llevar a cabo una agenda de políticas públicas es necesario que la sociedad participe activamente en la vida política del país en los asuntos públicos, cuando existe un problema y la sociedad reclama una solución surge la necesidad de investigar y observar detenidamente dicho problema para poder determinar si cumple con el perfil y la importancia que amerita para entrar a la agenda pública.

Eugene Bardach a través de ocho sencillos pasos dice cómo deben abordarse los temas para el ámbito de las políticas públicas:

1. Definición del problema.
2. Obtención de la información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.
5. Proyección de los resultados.
6. Confrontación de costos.
7. Decida.
8. Cuente su historia.

Con base en lo anterior se puede decir que una política pública debe abordarse bajo un esquema racional para que su ejecución tenga un alto impacto en el sector social planeado, la planeación es fundamental para estructurar un problema integral, ya que se deben contemplar posibles soluciones desde diferentes ámbitos, deberán de ser elegidas las

prioridades de la mayoría para generar un estado de bienestar social que permita coadyuvar la vida en sociedad.

Para Bardach las políticas públicas son de carácter positivo, permitiendo la experimentación de las demandas y permitiendo ser abordadas desde la perspectiva social, de tal forma que sea más fácil llegar al congreso y ser aprobadas en beneficio del sector al que va dirigido.

El entorno de las políticas públicas es una oportunidad que permite a la sociedad y a los legisladores incrementar su percepción real de los hechos, organizar una especial atención de temas para la agenda legislativa y que desde las campañas políticas se tengan en consideración para actuar de la manera más eficaz posible. (Velázquez & Mora, 2006)

1.2.1 Los indicadores en la identificación y definición de problemas.

Para medir el impacto que tiene una política pública en el contexto real es necesario que se establezcan parámetros de medición. Los indicadores permiten cuantificar en términos reales la incidencia en el problema.

A consideración de Godoy, el indicador debe tener como características; pertinencia, objetividad, univocidad, sensibilidad, precisión, fidelidad, accesibilidad.

Para construir indicadores es necesario establecer una secuencia lógica: 1) saber que medir; 2) determinar la información necesaria; 3) seleccionar los indicadores; 4) definir los estándares; 5) diseñar el procedimiento de recogida de datos; y 6) comparar los datos.

Algunos indicadores son: (Godoy, 2009, págs. 9-10)

a) Indicadores de gestión. Durante la fase de implantación de las políticas una autoridad moviliza recursos para producir realizaciones concretas, específicas e individuales, que serían los bienes o servicios en que se materializa la política pública en cuestión.

b) Los indicadores de recursos. Miden la disponibilidad, la oferta y el consumo de recursos necesarios para poner en marcha las políticas. Algunos ejemplos son: Número total de asistentes sociales, número de horas de atención semanales a colectivos en

situación de riesgo social, gasto ejecutado mensual, coste del material fungible mensual y Coste medio por asistente social.

c) Los indicadores de actividades. Miden varios aspectos de las actividades: cantidad, calidad, oferta.

d) Se utilizan para conocer mejor el funcionamiento de las actividades. Algunos ejemplos de indicadores de actividades son el número de inspecciones alimentarias / mes y número de conferencias impartidas / mes.

e) Los indicadores de resultados. Miden los resultados finales concretos de las actividades. Incluyen tanto los productos finales como los impactos de la acción pública.

f) Los indicadores en la evaluación de las políticas. El propósito de todas las políticas públicas es generar unos determinados impactos o efectos en la sociedad. Mientras que en la fase de implantación lo importante es asegurar la fabricación de los productos, realizaciones u outputs (kilómetros de carretera, niños escolarizados, etc.), en la fase de evaluación se intenta determinar si esos outputs han generado los efectos, impactos (aumentar el desarrollo económico de la región, disminuir el índice de analfabetismo, etc.)

Los indicadores son fundamentales en la elaboración de políticas públicas porque permiten conocer el impacto positivo o negativo que se ha generado con la implantación de las políticas públicas. Tener indicadores permite la detección de alguna falla en el diseño administrativo, con esto se puede corregir la falla y volver a ejecutar la política pública.

1.2.2 Políticas públicas y justicia social

Las desigualdades sociales que existen en México son un problema latente con el que luchan todos los ámbitos de gobierno ya que representa un problema para la democratización en el país, la participación ciudadana agiliza el funcionamiento cotidiano de las instituciones políticas y con ello el impacto en los resultados de gobernabilidad. (Ortega, 2012, pág. 213).

La justicia social tiene relación con los valores de la población, ya que en ocasiones la injusticia se da por los actos discriminatorios de autoridades o sectores de la población. La

distinción que se hace respecto al trato de personas puede ser por su origen, color, sexo, edad, idioma, posición socioeconómica, etc.

La participación ciudadana puede ser afectada y obstruida por la injusticia antes mencionada, esto a su vez provoca que la sociedad pierda la confianza en las instituciones públicas, al haber menos participación social el nivel de democratización del país es menor, le da menos legitimidad a las acciones que el gobierno realiza, es decir la materialización de las operaciones gubernamentales dirigidas a diversos sectores: las políticas públicas.

1.2.3 La teoría del Bienestar

El enfoque económico es una manera de analizar las políticas públicas, reconoce que un enfoque multidisciplinario es la mejor forma para descubrir las mejores soluciones a los problemas que enfrentan los servidores públicos al momento de elaborar una política pública.

El enfoque económico al estudiar la acción pública permite fragmentar el problema en distintos elementos para analizar más específicamente los resultados gubernamentales. Medir los resultados de los objetivos logrados cuantificablemente es la principal contribución del enfoque económico. Existen diferentes tipos de mecanismos para el análisis de políticas públicas derivadas del enfoque económico; el análisis macroeconómico puro y las que provienen de la teoría del bienestar. Para efectos de este trabajo se analizará cual es el esquema de la teoría del bienestar.

“La teoría del bienestar constituye promesas muy concretas, incluso genera recomendaciones de política sobre cuánto y cómo debe gastarse el dinero en ciertos objetivos” (Cejudo, 2010, pág. 127). Esta teoría da apertura para generar recomendaciones a los creadores de las políticas públicas para saber a qué van destinados los recursos, lo que crea una mayor eficiencia de los recursos al aplicarse en los objetivos de mayor prioridad, saber en qué están invertidos los recursos permite dar agilidad al proceso de evaluación de las políticas públicas.

La teoría del bienestar tiene su origen en dos temas normativos fundamentales: el bienestar de las sociedades depende únicamente de las valoraciones subjetivas e individuales de satisfacción, y esta satisfacción se alcanza cuando se permite que los individuos decidan por sí mismos como asignar los recursos. Si la sociedad acepta este sentimiento de satisfacción subjetiva y la soberanía del consumidor como sus estándares, entonces el empleo del enfoque económico permite mostrar que la sociedad debe estar interesada en alcanzar la eficiencia como resultado de las políticas públicas. (Richard E. Just citado por Sour, 2010, pág. 40).

El capital social que existe en un país está determinado por el grado de participación que manifiesta la sociedad en los asuntos públicos, para generar capital social se debe tener confianza mutua, reciprocidad, normas y redes sociales.

Diferentes sectores de la sociedad se unen para conseguir un objetivo en común, en el caso del bienestar social las valoraciones son subjetivas dependiendo de las necesidades individuales, el grado de satisfacción está determinado por las nivel de cumplimiento de esas necesidades, según la teoría del bienestar la satisfacción sólo llega cuando los individuos deciden por sí mismos como asignar los recursos, es difícil llegar a un consenso para agrupar todas las necesidades individuales y que impacten a un conglomerado social.

1.2.4 El cambio social

Toda política pública debe cubrir un cambio social. Se pueden analizar bajo los siguientes parámetros (Thoening, 1992, pág. 61):

- i) Los objetivos perseguidos por la política pública considerada. ¿Existen parámetros para designarlos y apreciarlos? ¿Se trata de criterios de cantidad, calidad, de plazo de realización o de evaluación de impactos? ¿Dichos criterios son laxistas, «libres», abstractos o, al contrario, «duros», obligatorios, no ambiguos?
- ii) Los sujetos afectados por la política pública. ¿Existen, por ejemplo, postulados en cuanto a la forma de adaptación a la acción pública, en cuanto a su comportamiento? Las

incitaciones al cambio, ¿son voluntaristas, inexistentes (una simple adhesión intelectual), o, al contrario, son numerosas, obligatorias o, incluso, punitivas (la multa, etc.)?

iii) Los ejecutores a quienes se confía la aplicación de las medidas gubernamentales. Por ejemplo, ¿existen postulados en cuanto a la forma en que se hacen cargo o no de estas medidas? Su interés en actuar en el sentido de las realizaciones y los impactos decretados por la política pública, ¿es juzgado como prioritario o, al contrario, como marginal?; ¿está estructurado para que esta política se vuelva prioritaria para ellas o, al contrario, para que sea una más entre otras igualmente importantes?

iv) Los tipos de políticas públicas. ¿De qué clase de políticas públicas dispone una autoridad? Establecer el inventario de las modalidades de acción gubernamental ha sido una preocupación originaria de los politólogos y los sociólogos. La observación muestra que, en la práctica, estas acciones son tan extensas que van desde la redacción de la Constitución de un país hasta las campañas de comunicación televisivas, pasando por la fijación de impuestos, la educación, la fuerza, etc. De ahí la necesidad de reagrupar las modalidades según una tipología rigurosa.

Una política reglamentaria es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados.

Esquema 1: Tipología de las políticas públicas basada en la coerción

		La coerción pública se ejerce	
		Directamente sobre el comportamiento de los afectados.	Sobre el entorno del comportamiento de los afectados.
La coerción pública es:	Indirecta, lejana.	Políticas distributivas.	Políticas constitutivas.
	Directa, inmediata.	Políticas reglamentarias.	Políticas redistributivas.

Fuente: Thoening, 1992, pág. 99.

A continuación, se presenta la definición de las tipologías de las políticas públicas: (Thoening, 1992, pág. 99)

Una política reglamentaria es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados. Una política distributiva es una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados. Una política redistributiva consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. Una política constitutiva se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder; por ejemplo: revisando la Constitución de un país, introduciendo reformas institucionales o administrativas.

1.2.5 ¿Cómo se gobierna por políticas públicas?

Gobernar por políticas públicas es sólo una forma de buscar resolver los problemas sociales (Arellano Gault & Blanco, 2013, pág. 29). El gobierno por políticas públicas, gira en torno de aquellos asuntos de interés público, entendido como el equilibrio de intereses en función última del bien común. Es decir, se trata de gobiernos que se ocupan de los problemas realmente públicos y no de atender las necesidades de ciertos grupos dentro del gobierno (Arellano Gault & Blanco, 2013, pág. 29). Mediante las políticas públicas se busca resolver un problema en específico que aqueja a un sector importante de la sociedad, merece ser atendido para que aquel sector eleve su calidad de vida y por lo tanto impactar todo su entorno.

Para gobernar por políticas públicas debe existir un entorno democrático que permita la participación de la sociedad en general en las decisiones y acciones de gobierno (Arellano Gault & Blanco, 2013, pág. 29). La democracia como factor prioritario para el desarrollo del gobierno por políticas públicas, sin la democracia sería imposible que la sociedad participara en asuntos de interés público, en los países democráticos se espera que la participación ciudadana y el capital social sean mayores, que la población tenga una cultura cívica y política más amplia que le permita inmiscuirse en los asuntos de su interés. Cuando el gobierno toma en cuenta las opiniones y propuestas de ciudadanos se puede crear un ambiente de confianza que permite gobernar por políticas públicas. En consideración de

Arellano cuando los problemas, sus posibles soluciones y consecuencias se determinan de manera conjunta entre sociedad y gobierno, mediante un diálogo en el que muchas y muy diversas opiniones e ideas se plantean abiertamente, se beneficia el interés público, se minimizan los riesgos de tomar grandes decisiones incorrectas y se incrementan las posibilidades de lograr un ejercicio más eficiente del gasto público. (Arellano Gault & Blanco, 2013, pág. 32)

Las políticas públicas buscan la causa original del problema, esto es de vital importancia ya que, si esto sucede, se tiene la base sólida para poder trabajar en la atención de dicho problema, las posibles soluciones como anteriormente se mencionó, tiene que ser en trabajo en conjunto que involucre a la sociedad y el gobierno, con esto se llegará a consensos de lo que requiere la población, sus demandas serán atendidas y el impacto será mayor. Para dar seguimiento a la investigación, el siguiente tema que se investigará son las políticas sociales, porque la esencia del trabajo es enfocarse a lo social, conocer todo lo relacionado con el surgimiento de la política pública y su aplicación.

1.3 Política Social

1.3.1 Debates ideológicos de las políticas públicas

Existen diversas posturas ideológicas que marcan la tendencia de un individuo o un grupo determinado en su forma de actuar y pensar, existen diversas ideologías, a continuación, se muestran las más importantes:

La derecha tiene una postura en la cual, el estado de bienestar se ha desarrollado en exceso y que es perjudicial para el mantenimiento de la economía de mercado, razón por la cual debería ser eliminado o reducido; por su parte los neoliberales defienden la economía de libre mercado y se oponen a cualquier forma de planificación o intervención del estados y los conservadores se oponen al individualismo y son partidarios de un modelo de sociedad orgánica, jerarquizada y con valores paternalistas. (Adelantado, 2000, pág. 5)

1 En consideración de la ideología de derecha no es sano para la economía de un país invertir mucho capital en aspectos sociales, esta ideología no contempla la intervención que

el Estado hace para reducir los problemas sociales. Esta ideología se considera muy rígida ya que conserva todas las costumbres de un sistema de estatus de herencias familiares respecto al poder.

2 La izquierda ha estado dividida sobre el papel del estado y de la política social en las sociedades capitalistas. Los socialdemócratas creen que el Estado no pertenece a ninguna clase social y que es neutral como instrumento administrativo del gobierno. El Estado debe garantizar una módica seguridad económica, seguridad física y acceso a la cultura. Los marxistas argumentan que el estado de bienestar no ha reemplazado la explotación de los asalariados, y que si bien ha suministrado servicios que han beneficiado a los pobres y a la clase trabajadora, también sirve para sostener el capitalismo a largo plazo, ya que fortalece las bases de funcionamiento de la economía de mercado. (Adelantado, 2000, pág. 6)

3 La izquierda considera que el Estado tiene la obligación de garantizar los servicios mínimos necesarios para la vida en sociedad, el empleo no garantiza que una persona pueda satisfacer sus necesidades personales con el salario asignado por su trabajo, es por eso por lo que el Estado tiene que intervenir y generar más oportunidades de desarrollo social.

1.3.2 Concepto de Política social

Existen diversos conceptos para explicar en qué consiste una política social los siguientes son los más adecuados para esta investigación:

La política social “consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política” (Herrera y Castón, 2003, pág. 58). El Estado debe tener el control de las acciones que se realicen para determinar el control social, siendo la vía política la elegida para otorgar el bienestar social a determinado sector social.

“La política social tiene que ver con el bienestar de las personas a través de la acción social, y tanto se considera un objeto de estudio de las ciencias sociales como un conjunto de prácticas” (...) “La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos

aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de los individuos o grupos.” (Adelantado, 2000, pág. 1)

Una política social hace un análisis de cuestiones sociales para centrarse en ciertos problemas específicos, su misión es atender las demandas sociales dándole solución a los problemas sociales como pobreza, desempleo, educación, salud, etc. al realizar una política social se tiene que trabajar en conjunto con otras instancias gubernamentales además de la que realiza la iniciativa de la política social, con esto se dará pauta a generar un mayor impacto en la población.

A manera de antecedente se puede mencionar que durante las décadas de los ochenta y noventa, la política social fue asistencialista, centrada en proporcionar asistencia social (“safety nets”) y servicios básicos, completamente insuficiente para lograr un desarrollo social y económico equilibrado. La política social era considerada “residual” o secundaria en términos de importancia. Las teorías en boga se centraban en la idea en que “el desarrollo económico es prioritario” (Ortiz, 2007, pág. 7). Debido al liberalismo durante los años ochenta las políticas sociales se quedaron rezagadas, se le daba más prioridad a la liberación de mercados, así pasaron los años hasta que a finales de los noventa se volvió a retomar la idea de construir estrategias en cuestiones de reducción de pobreza.

Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos.

Constituyen una parte esencial de cualquier Estrategia Nacional de Desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social. (Ortiz, 2007, pág. 7). El gran problema de las políticas sociales, en muchas ocasiones son los objetivos mal diseñados, en la ejecución es donde se comete el error. Se necesita una reestructuración en la planeación de la política social, detectar posibles problemas y solucionarlos. El crecimiento económico y la equidad social de un país van ligados intrínsecamente al éxito que puedan llegar a tener las políticas

sociales, si las estrategias que se ejecuten para lograr dicho objetivo, es probable que la sociedad aumente su calidad de vida y, por lo tanto, eso beneficia al país.

Según (Ortiz, 2007, pág. 9) los argumentos para promover políticas de desarrollo equitativo son:

- “Invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que, a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico.
- Elevar los ingresos de los ciudadanos más pobres aumenta la demanda interna y, a su vez, estimula el crecimiento; un mayor índice de consumo entre los grupos de bajo ingreso contribuye a expandir el mercado interior.
- Las sociedades con grandes desigualdades sociales están asociadas a índices de crecimiento inferiores.
- En los niños, la pobreza y la malnutrición perjudican la salud, provocando muertes prematuras y dañando las habilidades cognitivas, lo que resulta en una productividad inferior en los futuros adultos.
- La inversión en niñas y mujeres tiene numerosos efectos multiplicadores en el desarrollo económico y social.
- Las sociedades desiguales no son solo injustas, sino que tampoco pueden garantizar la estabilidad política y social a largo plazo, lo que constituye una barrera para el crecimiento económico.
- Y no menos importante, la desigualdad es incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración del Milenio y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según las cuales todo el mundo tiene derecho a unas mínimas condiciones de vida (alimento, ropa, vivienda, educación, cuidado médico, seguridad social y otros).

Según lo anterior estos argumentos deberían promover el desarrollo social de un país para ayudar a todos los sectores de la sociedad que lo requieran, ya que las necesidades de cada uno son diferentes, lograr que se promuevan y ejecuten es tarea difícil para el gobierno, como se mencionó en otro apartado de esta investigación, el capital social está

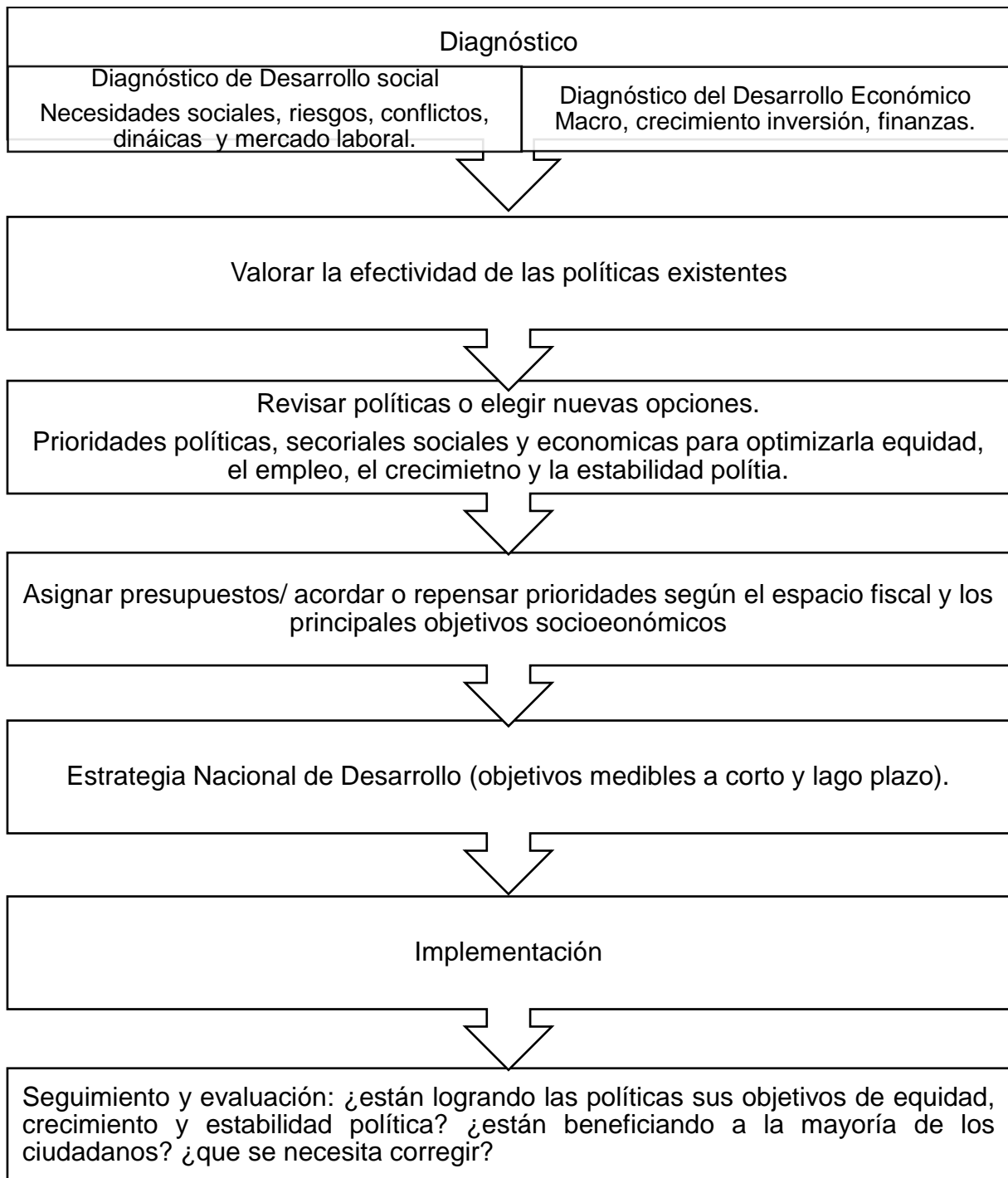
ligado al nivel de democracia que exista en el país. La justificación para implantar estas políticas de desarrollo se debe principalmente a que, si se aumenta la calidad de vida social, favorece al Estado, por ejemplo, podría pasar de un Estado benefactor a un Estado regulador.”

1.3.3 Estrategias nacionales para el desarrollo

Las estrategias nacionales de desarrollo representan una oportunidad para repensar el contrato social de un país. Para ser efectivas las estrategias nacionales deberán ser articuladas con el respaldo de una coalición de fuerzas sociales y políticas, o pactos sociales, en los que estén involucrados el Estado, el sector empresarial y la sociedad civil organizada. (Ortiz, 2007, pág. 11)

A continuación, se muestra un gráfico donde se mencionan las estrategias nacionales de desarrollo:

Esquema 2: Estrategias Nacionales de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con datos de Ortiz, 2007, pág. 11.

Primero se debe tener una visión en favor de los objetivos que se pretenden alcanzar cuando una política social se pone en marcha. El diagnóstico se elabora con base en la idea de desarrollar el sector social y económico, los objetivos deben ser alcanzables, medibles,

cuantificables, visibles, reales, etc., para conocer la efectividad de las políticas sociales ya existentes. Si es necesario se deberán elegir nuevas opciones de políticas sociales enfocadas en el sector social y económico. El siguiente paso es determinar el presupuesto que se le asignará confiando prioridades y principales objetivos socioeconómicos.

Posteriormente se realiza la estrategia nacional de desarrollo aquí los objetivos deben tener un tiempo determinado para cumplirse; el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales deben ser equitativas, beneficiar a la mayoría y proponer soluciones para corregirla si fuera el caso.

1.3.4 Efectividad de las Políticas Sociales en la pobreza

Clauss Offe analizaba los cambios producidos en las políticas públicas e indicaba que las sociedades europeas, altamente organizadas, homogéneas y estables se estaban desestructurando. Las consecuencias recayeron directamente sobre el denominado estado de Bienestar, un modelo que fue perdiendo apoyo, produciendo un proceso paulatino de desintegración con fuertes repercusiones en distintos sectores. (Offe, 1984 citado por Satriano, s.f, pág. 4). Los debates ideológicos cobran vida cuando por un lado el estado de bienestar exige que todos los ciudadanos tienen derecho a gozar de servicios públicos de calidad brindados por el Estado, y satisfacción de las necesidades. En sociedades más desarrolladas las políticas públicas empezaron a efectuar cambios que terminaron por debilitar el Estado de bienestar que tenía por objeto satisfacer todas las necesidades básicas de un individuo, al caerse el sistema de bienestar los sectores que dependían completamente de éste comenzaron a verse afectados.

El plan neoliberal expresa un anhelante proyecto de transformación de las relaciones entre los principios de organización del sistema de bienestar social que comprenden al Estado, el mercado y la familia. Este modelo neoliberal presenta ciertos rasgos resaltantes en las políticas sociales, caracterizado por: (Satriano, s.f, pág. 5) 1) Una marcada tendencia hacia la privatización que pone en desventaja la estructura incompetente del Estado; 2) La desigualdad de la condición ciudadana que restringe el concepto de universalidad de los

servicios básicos como son la educación, la salud, etc.; 3) Intervenciones focalizadas en las necesidades coyunturales y selectivas a pequeños grupos de población.

El sistema neoliberal afecta de manera directa a una política social cuando al formularla se encuentra con restricciones como las privatizaciones de productos o servicios que el individuo necesita para su vida cotidiana; la desigualdad restringe la idea de universalidad de servicios públicos que el Estado debe ofrecer a los ciudadanos, éstas desigualdades pueden darse por intereses políticos, prioridades, falta de recursos, desinterés del gobernante, etc.; las acciones gubernamentales pueden estar enfocadas a grupos selectos o específicos de la sociedad, estos privilegios afectan los intereses de los grupos más vulnerables.

Fernández Soto explica que: “Mediante la función de instituciones públicas, específicas, los regímenes del estado de Bienestar perseguían la promoción de un proceso de redistribución de ingresos y/o niveles de consumo. Este proceso está mediatizado por condicionantes de la dinámica misma de la sociedad capitalista, la cual está atravesada por intereses de clases; por consiguiente, este proceso de redistribución responde contradictoriamente a la legitimación de un orden jerárquico y a los intereses de los sectores trabajadores, quienes iban conquistando derechos legítimos de la ciudadanía social”. (Soto, 2013, pág. 372)

Entre los objetivos de la política social están: (Serrano, 2005, pág. 11)

- a) Asistencia y protección social. La política social nace ligada a la idea de proteger al trabajador y su familia. Se asocia con generar mecanismos que permitan hacer frente a situaciones que amenazan la sobrevivencia y reproducción humana de acuerdo con determinados estándares que la sociedad acepta como legítimos.
- b) Generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica
- c) La política social actúa como articuladora y proveedora del bienestar y como balanza de ajuste y redistribución de cuotas de protección social, generación de oportunidades y mecanismos de movilidad social.

Los objetivos que anteriormente se plantean tienen su razón de ser en la protección social, lo cual se relaciona con crear mecanismos de defensa ante situaciones vulnerables que pongan en riesgo la vida del ser humano. Una política social debe tener el sentido de inclusión para personas que no sean pertenecientes a ningún sector social. La política social debe promover la justicia y el sentido de bienestar al generar oportunidades que permitan al ciudadano obtener movilidad social. La política social suma dos esferas, la de la política sectorial y la de los programas.

La protección social hace referencia al trabajo que realiza el Estado para apoyar a las personas que enfrentan vulnerabilidad y peligros que atenten contra su seguridad, la protección social presta servicios básicos a los individuos de cierto sector con más necesidad. Para materializar la estructura de esta investigación es necesario abordar el tema de pobreza con sus múltiples connotaciones para dar a conocer cuál es el tema que deberían abordar las políticas sociales para el desarrollo del territorio en donde se vayan a ejecutar.

1.4 Pobreza

1.4.1 Concepto de pobreza

Las dos tendencias conocidas, la liberal y la socialista. En ambas, aunque entendido de diferente manera, el pobre es en esencia un portador de futuro, el futuro tenía que construirse con ellos y no contra ellos; podían presentar lastres, taras o lo que sea, pero eran percibidos como sujetos de integración social por medio de la política o del mercado, como clientela política o de consumo. (Zermeño, 2001, pág. 248)

A lo largo de la historia ha existido pobreza, como ya se analizó anteriormente se formularon políticas sociales que tienen como objetivo reducir los problemas sociales. La pobreza puede concebirse como una situación de degradación generalizada (nutrición, educación, sanidad) que afecta a los individuos tanto física, como fisiológica y psicológicamente, privándoles de sus capacidades básicas e incapacitándoles para ejercer sus derechos y mejorar su calidad de vida. (Cañas, 2013, pág. 15)

La pobreza tiene distintas concepciones que la hacen aún más interesante ya que lo que para algunos autores la pobreza se concibe solo como la carencia de los elementos básicos para vivir dignamente, para otros conlleva una serie de elementos que hay detrás de la pobreza como la zona de residencia, ancestros, ocupación, capacidad intelectual y psicológica, todos estos elementos en conjunto hacen que la pobreza sea un tema de estudio porque a pesar de los esfuerzos ejercidos por autoridades nacionales e internacionales la pobreza no ha reducido.

1.4.2 Cultura de la pobreza

Oscar Lewis propuso un conjunto de características demográficas y económicas que, junto con los rasgos de comportamiento específico, permitieran definir la “cultura de la pobreza”.

El diseño existencial de la cultura de la pobreza es el conjunto de mecanismos de sobrevivencia de los pobres, que representan sólo una manifestación fenomenológica de la base económica y de la organización social. (Aguirre, 1966, pág. 89) Las características de la “cultura de la pobreza” según Oscar Lewis son las siguientes:

- a) Características demográficas: tasa de mortalidad relativamente alta, expectativas de vida menor, proporción mayor de individuos en los grupos de edad más jóvenes, proporción más alta de la fuerza trabajadora por el trabajo infantil y femenino.
- b) Características económicas: lucha constante por la vida, periodos de desocupación y de subocupación, bajos salarios, diversidad de ocupaciones no calificadas, trabajo infantil, ausencia de ahorros, ausencia de reservas alimenticias en casa, sistema de compras frecuentes en pequeñas cantidades en medida que se necesitan, empeño de prendas personales, servicios crediticios espontáneos e informales y uso de ropa y muebles de segunda mano.
- c) Características sociales: vida incómoda y apretada, falta de vida privada, alta incidencia de alcoholismo, violencia física en la formación de niños, temprana iniciación en la vida sexual y gran insistencia en la solidaridad familiar. (Aguirre, 1966, pág. 90)

d) Características psicosociales: incapacidad de pagar un doctor, odio a la policía, desconfianza en el gobierno, sentido de marginalidad, de abandono, de dependencia, de no pertenencia y sentimiento de inferioridad.

1.4.3 Tipos de pobreza

Los siguientes tipos de pobreza son los más conocidos en el mundo y dan un panorama de cuáles son las diferencias que existen entre un tipo y otro, la definición de cada tipo es esencial ya que para construir una política social enfocada a la pobreza se debe tener en cuenta que tipo de pobreza se desea reducir, esto tendrá un impacto en la población objetivo según las características de cada sector al que vaya dirigido.

a) Pobreza Extrema. Es aquella en la que las necesidades como alimento, vestido o casa, no se pueden satisfacer, careciéndose de cualquier medio económico de sustento que pueda paliar dicha situación. Es acompañada de desnutrición por falta de una adecuada alimentación, enfermedades, y en muchas ocasiones la carencia total de un lugar propio o alquilado para la vivienda, teniendo que vivir en la calle o en casas hechas con láminas y otros materiales provenientes de desechos. (A. 2017, 01. Tipos de Pobreza). La pobreza extrema es la insatisfacción de todas las necesidades básicas que el ser humano requiere para tener una vida digna, los problemas de salud aparecen por consecuencia una calidad de vida decadente.

b) Pobreza Temporal. Es aquella carencia de recursos suficientes para atender las necesidades primarias de la persona, familia o grupo social, que tiene un carácter pasajero. (A. 2017, 01. Tipos de Pobreza). Esta situación puede darse cuando una persona sufre pobreza momentánea por diversos factores ya sea personales, sociales, económicas o políticas que se vivan en el momento.

c) Pobreza Permanente. Se habla de pobreza “permanente” de pobreza, cuando el estado o situación de carencia posee ese carácter, al no contar con los recursos económico-monetarios, educativos, tecnológicos, de recursos naturales o de empleo para poder revertir dicho estado de carencia, así como la falta de oportunidades para tal fin (pueden ser

políticas, culturales, sociales e inclusive religiosas, donde por alguna situación particular) (A. 2017, 01. Tipos de Pobreza).

La mayoría de las personas en situación de pobreza permanente han vivido así toda su vida, es decir ya desde sus ancestros la pobreza ha estado presente en sus vidas, a pesar de los años y las diferentes generaciones, contexto, economía, sistema político, etc., estas personas no logran tener movilidad.

d) Pobreza Cíclica. Este concepto se refiere a las carencias y escasez de los abastecimientos, por motivo de causas naturales (como por ejemplo sequías), o producto de factores humanos (como podría ser la mala administración de los recursos o su acumulación), es decir, se trata de las carencias que afectan a una porción de la población de un determinado lugar, provocando la falta de los recursos (agropecuarios). (A. 2017, 01. Tipos de Pobreza). Esta situación se da principalmente cuando los ingresos de una familia o persona dependen en su totalidad o parcialmente de ingresos inestables, su trabajo es informal y puede haber ocasiones en que no exista la posibilidad de generar un ingreso lo que provoca inestabilidad económica.

e) Pobreza en educación. Se entiende de aquella carencia de conocimientos recibidos o que se pueden recibir, mediante la instrucción educativa en las escuelas y otros medios. (A. 2017, 01. Tipos de Pobreza). Se dice que una persona es pobre en educación cuando no cuenta con un nivel educativo que le permite tener conocimientos generales que ayudan en la vida diaria, la falta de conocimientos puede poner en problemas graves a las personas ya que, si se presenta una situación de riesgo, por la ignorancia sería muy difícil defenderse y podrían transgredirse sus derechos, el estado tiene la obligación de proteger la integridad física y moral de todas las personas sin importar sus condiciones.

f) Pobreza en salud. Se habla de las carencias que se tienen en cuanto al servicio médico, suministro de medicamentos y atención médica, por parte de las personas, ya sea por falta de recursos para pagarlos (por parte de las personas), o en su caso, por parte de un gobierno o entidad para suministrarlos a su población. (A. 2017, 01. Tipos de Pobreza)

g) Pobreza alimentaria. Podemos entender por pobreza alimentaria la situación del hogar/persona que no puede satisfacer la necesidad alimentaria porque no puede acceder a los tipos de dietas (en cantidades adecuadas para nutrirse bien) que “se acostumbran o son ampliamente promovidas o aprobadas en la sociedad a la que pertenecen”, para adoptar en esta materia el enfoque de pobreza relativa desarrollado por Peter Townsend 1979, pág. 31.

“La pobreza alimentaria se refiere a la incapacidad de los hogares para obtener una canasta alimentaria básica, aún destinando todo el ingreso disponible para su compra”. (Castillo & Arzate, 2013, pág. 60). La pobreza alimentaria es un problema que afecta a la población mundial derivada de problemas estructurales, como la deserción en los campos de cultivo que proporciona no solo productos sino trabajo con el cual se percibían ingresos. Los problemas sociopolíticos tienen efecto dentro del Estado, el conflicto de intereses afecta a los sectores de la población menos favorecidos.

Hambre crónica y desnutrición están estrechamente vinculadas, en el caso del hambre aguda (la que se siente después de varias horas de no ingerir alimentos). Se utiliza el concepto de inseguridad alimentaria (IA), que en México han medido el Coneval y el INSP (Instituto Nacional de Salud Pública). La FAO define la seguridad alimentaria como la situación en la cual las “las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable” (Boltvinik, 2015, pág. 4)

Existen varios grados de pobreza alimentaria, como el hambre crónica y la desnutrición, estas son utilizadas como parámetro para la medición de la pobreza alimentaria, cuando una persona tiene seguridad alimentaria se dice que es porque su condición de alimentación es segura, nutritiva y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades. La pobreza tiene diferentes significados dependiendo del autor que se aborde o de la situación a la que

se aboque, para efectos de esta investigación se utilizarán conceptos relacionados a programas sociales de inclusión.

Una persona se considera pobre cuando sus ingresos no son “suficientes para obtener lo mínimo necesario para mantener tan solo la eficiencia física” (Rowntree, 1901, pág. 83). Partiendo de dos elementos de las necesidades básicas: a) los requerimientos básicos de consumo personal, sin estos una persona no podría vivir, son indispensables e impostergables en su vida diaria; b) los servicios públicos por ejemplo la infraestructura, transporte, salud, educación, etc.

Por último, el concepto de Coneval que describe la pobreza multidimensional da una idea más clara y completa: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”. (Coneval, 2014, pág. 136). Partiendo de este concepto una persona es pobre cuando sufre de algún elemento que le impida desarrollarse plenamente en la vida, existiendo diferentes grados de pobreza que va desde una ligera pobreza hasta una persona en extrema pobreza la cual no tiene ningún elemento para poder satisfacer sus necesidades, no cuenta con ingresos seguros, este tipo de pobreza es el más preocupante ya que no tienen una seguridad social y de ello se derivan muchos otros problemas sociales y de salud, es por eso que es de suma importancia la urgencia de una reestructuración a las políticas sociales existentes que incluyan a estos sectores más desprotegidos.

1.4.4 Medición de la pobreza

La medición de la pobreza ha sido desarrollada, tradicional y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. A pesar de la evidente utilidad, así como de su amplia aceptación en el orden mundial, las medidas unidimensionales de pobreza han sido sujetas a exhaustivas revisiones. (Coneval, 2010). Para medir la pobreza es necesario que se tengan parámetros para el mismo fin con lo cual se pretende dar números reales de la

situación actual, partiendo de esos datos es necesario actuar con acciones específicas para combatir los índices de pobreza.

Existen diferentes métodos para medir la pobreza, a continuación, se presentan algunos modelos que coadyuvan en el ejercicio de medición:

a) El Método de la Línea de Pobreza (LP)

De acuerdo con el estudio de Sen, "El método para la identificación de los pobres basado en el ingreso, consiste en calcular el ingreso mínimo necesario para satisfacer todas las necesidades básicas, y este será el que constituirá entonces la línea de pobreza, e identificará como pobres a todos aquellos cuyo ingreso sea inferior a dicha línea". (Sen citado Vargas, s.f, pág. 159). Esta metodología caracteriza a los pobres mediante el ingreso mínimo con el cual se tendrían que satisfacer las necesidades básicas del individuo, los que estén debajo del parámetro serán considerados pobres.

Dentro del Método del Ingreso basado en la línea de la pobreza hay tres enfoques para definirla:

- a) El Enfoque Absoluto: delimita un patrón mínimo de vida en términos de nutrición, vestido, salud vivienda y otras necesidades que convencionalmente se consideran básicas, y conforme a ello, el ingreso necesario para mantener este patrón mínimo de vida constituirá la línea de pobreza.
- b) El Enfoque Relativo: considera de manera explícita la interdependencia existente entre las líneas de pobreza y la distribución del ingreso, por lo cual la CEPAL ejemplifica esta situación así, "la aplicación más sencilla y conocida de este enfoque consiste en considerar como línea de pobreza el nivel de ingreso que separa al 20%, o al 40% más pobre del resto de la población".
- c) El Enfoque Combinado: este enfoque retoma en cierta medida elementos de los anteriores, y consiste en marcar la línea de la pobreza como un porcentaje determinado del ingreso medio de la población, así, mientras más inequitativo sea el nivel del ingreso medio por habitante que exista en el país, mayor será el volumen

de pobreza existente. Este tercer criterio trata de superar la desventaja del enfoque relativo sin abandonar por completo esta concepción de pobreza.

Bajo estos enfoques se puede concluir que este método considera como eje central de la medición los ingresos y con base en ello se considera cuando una persona es pobre o no. Al satisfacer sus necesidades básicas con el ingreso que se percibe se dice que está por encima de la línea de bienestar, pero si por el contrario las necesidades básicas no se cubren con el ingreso que percibe el individuo se considera por debajo de la línea de bienestar y por lo tanto en situación de pobreza.

a) El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Este método mide las diferentes formas de bienestar de manera simultánea en los hogares. Aquí se considera a la vivienda y sus servicios y la asistencia escolar de los infantes (esta variante es conocida como NBI-restringida). (Vargas, s.f). Los aspectos que considera este método son más precisos porque ya considera aspectos más específicos para medir la calidad de vida en cuanto a la vivienda, servicios públicos y educación que conjuntamente reúnen características más puntuales de la situación real de las personas.

Este método considera los siguientes pasos para su elaboración: (Vargas, págs. 7-12, s.f)

a) Definición de las necesidades básicas y de sus componentes; b) Selección de las variables e indicadores que para cada necesidad y componente expresen el grado de su satisfacción; c) La definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar no satisface plenamente las necesidades; d) Los hogares con una o más necesidades insatisfechas se clasifican como pobres; e) Todas las personas que integren un hogar pobre, serán consideradas en esa categoría.

Bajo este método ya se da una clasificación de acuerdo con las necesidades específicas de cada sector de la población, la existencia de un nivel mínimo permite identificar los hogares que no satisfacen sus necesidades primarias.

b) El Método de la Medición Integrada de la Pobreza (MIP).

Este método es básicamente la unión de las principales características de los dos métodos anteriores e intenta tomar en cuenta las siguientes fuentes de bienestar para determinar la satisfacción de las necesidades y sus interrelaciones: a) El ingreso (consumo) corriente; b) El derecho a beneficiarse de servicios gubernamentales; c) La propiedad o el derecho de uso del patrimonio básico acumulado (activos que proporcionan servicios de consumo básico); d) Niveles educativos, habilidades, etc.; e) Tiempo libre (para educación, recreación, etc.); f) Capacidad de endeudamiento del hogar.

c) El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El IDH sintetiza el avance promedio de tres aspectos básicos del desarrollo humano, medido en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan un mayor desarrollo humano. En los informes previos a la vigésima edición del IDH, el índice de una vida larga y saludable era medido por la esperanza de vida al nacer; el índice de acceso al conocimiento se obtenía al emplear conjuntamente la tasa de alfabetismo y la tasa combinada de matriculación; mientras que el índice de acceso a una vida digna se calculaba por medio del Producto Interno Bruto per cápita en Poder de Paridad de Compra (PPC) expresado en dólares estadounidenses. De esa manera el IDH se obtenía como el promedio simple, o media aritmética, de esos tres indicadores. (PNUD, 2012)

d) Modelo de medición de Coneval

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, el CONEVAL debe establecer los lineamientos y los criterios para realizar la definición, la identificación y la medición de la pobreza en México, tomando en consideración al menos los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita;
- Rezago educativo promedio en el hogar;
- Acceso a los servicios de salud;
- Acceso a la seguridad social;

- Calidad y espacios de la vivienda;
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- Acceso a la alimentación;
- Grado de cohesión social.

La información que deberá utilizar el CONEVAL para la medición de la pobreza en México será aquella que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con una periodicidad mínima de dos años para información estatal y de cinco años para la desagregación municipal. Los lineamientos y los criterios generales para la definición, la identificación y la medición de la pobreza en México fueron publicados en el diario oficial de la federación 2010.

Para fines de esta investigación el modelo utilizado será el de Coneval por ser la institución oficial que mide la pobreza en México, en este modelo se basan los programas sociales enfocados en combatir la pobreza.

Capítulo 2. Las políticas sociales en México

2.1 Políticas sociales en el contexto mexicano

2.1.1 La política social combatiendo la pobreza

De acuerdo con (Ceja, 2004) la política social mexicana se puede percibir de la siguiente manera, analizando el desarrollo de la política social mexicana durante los últimos 30 años, en el contexto del modelo económico adoptado por las diferentes administraciones, se observa que la estrategia económica ha generado mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos.

Esta situación ha empeorado con el tiempo porque cada administración impone una estrategia no solo diferente, sino equivocada para atacar la pobreza. Por esta razón, se analizan los programas sociales destinados a resolver el problema de la pobreza, así como su elaboración y operación. Finalmente, se concluye que estas estrategias solo son compatibles con el modelo económico vigente y no con el abatimiento real de la pobreza.

2.1.2 El concepto de política social

Se analizará la política social como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad. (Ceja, 2004, pág. 45)

La política social oficial en México se ha desarrollado con múltiples matices a lo largo de la historia, donde ha utilizado mecanismos para impulsar la inserción social como son: la universalidad, la focalización y la integralidad de la política social.

Focalización de la política social. La escasez de recursos públicos, en particular durante los periodos de crisis y ajustes, la focalización se ha ido adoptando como una forma eficaz de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficacia en el uso de los recursos.

Integralidad de la política social. Lograr una buena integración de instrumentos, junto con una relación explícita y coherente con la política económica general, es una condición para la eficacia de la política social. Se trata de unos vínculos movibles, que cambian en función del ciclo económico, pero también del político, sobre todo en condiciones de democracia y alternancia (Cordera y Palacios, 2002, pág. 17).

2.1.3 Características y objetivos de la política social en México.

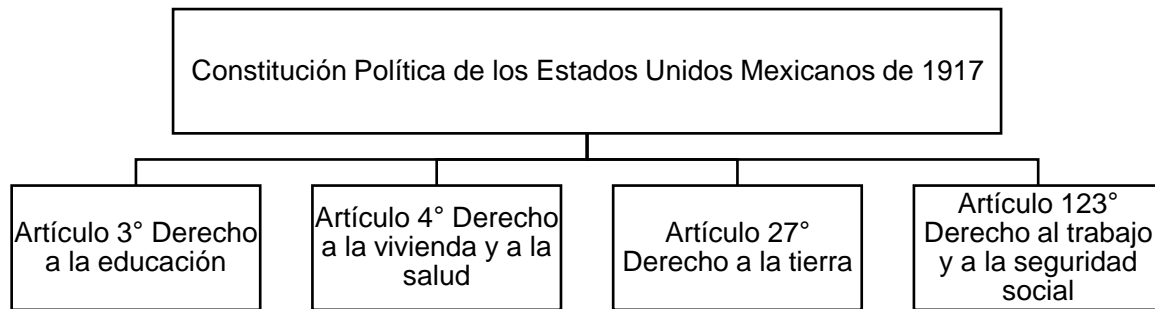
El objetivo de la erradicación de la pobreza se precisaba como una forma clara de poner en práctica los derechos sociales y económicos señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UNESCO, 2001).

En suma, las dimensiones del desarrollo humano se plantearon en los siguientes paradigmas:

- La función del Estado debía ser la de alentar la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos, programas y acciones.
- Alentar la democracia conlleva a una ciudadanía social, por medio del fomento a todas las posibilidades de gestión social.
- La equidad debía promover la igualdad de oportunidades entre las personas, sin distinción de género, raza o condición social.
- La potenciación de las capacidades de las personas, mediante el acceso a la enseñanza, salud y formación conduce a un mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que amplía sus posibilidades de participación.
- Se requiere de un Estado que persiga como meta el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia y que sea capaz de formar equipo con la iniciativa privada y social civil.

En el siguiente cuadro se puede identificar que radica el primer problema de la política social: su fundamento legal no refleja una normatividad que se oriente a la atención de todos los individuos y en particular a los que están en la peor situación social, sino a los trabajadores del campo o la ciudad. Así, por lo menos hasta los años setenta, la justicia social en México fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal de la agricultura (Aspe y Sigmund, 1984, pág. 6).

Cuadro 1. Origen de la política social mexicana



Fuente: Elaboración propia con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La política social ingresa a la triada (Estado-grupos de poder-población) de la siguiente manera: sus objetivos concretos se nutren de la estrategia de desarrollo, y la instrumentación toma su sesgo a partir del peso relativo de los grupos de interés. En consecuencia, la política social en general, y el gasto social en particular, aparece como el combustible que alimenta -y hace posible- la relación entre el ejecutivo, los intermediarios políticos y la población en su conjunto. La capacidad discrecional para manejar el gasto federal representa el brazo más fuerte que posee la institución presidencial (Wilkie, 1978, pág. 63), es la extremidad principal, pues con ella el ejecutivo federal nutre, y a la vez administra, el regateo de la legitimidad política del régimen. Estas reglas de procedimiento del sistema político mexicano han acentuado el sesgo ocupacional de la política social; en efecto, el Estado ha tornado derechos universales, en derechos cuyo cumplimiento es prioritario para satisfacer a los grupos de interés relevantes para la coalición de gobierno.

En suma, la política social en México ha enfrentado problemas de objetivo y de instrumentación. Los objetivos han dado prioridad a la atención del síntoma sobre la enfermedad. Cuando la política ha intentado atacar la enfermedad, se ha quedado atrapada en la lógica del Estado y de los grupos de interés, lejos de la atención de la pobreza extrema.

Estas hipótesis son corroborables a la luz de los objetivos, los instrumentos y la instrumentación misma de la política social en un horizonte histórico.

2.1.4 Evolución de la Política social en México

En el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), empezó a utilizarse la palabra “marginados”¹ existiendo un fuerte interés por la asistencia social, sobre todo en las grandes ciudades, ocasionando la atracción de emigrantes. Así, a partir de esta administración y hasta la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la política social mantuvo un tinte ocupacional, aunque en aquellos años se adaptaría a la nueva estrategia económica: la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Así, entre 1940 y 1970 el Estado se abocó a participar en el abatimiento de los rezagos económicos y sociales que provocaron el conflicto armado, induciendo el proceso de industrialización y el crecimiento económico. Las medidas de política social para elevar el nivel de vida de la población eran de carácter general, para la población rural por medio de la reforma agraria y la fijación de precios de garantía para los productos básicos, y para la población urbana el respeto a los derechos laborales, el mantenimiento de los salarios mínimos y la seguridad social.

La administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), fue una de las épocas más optimistas para la economía mexicana. El éxito se basó específicamente en concretar el desarrollo del país en un modelo de crecimiento hacia adentro, prácticamente ignorando el exterior a través de barreras arancelarias. Con la aplicación del sistema de sustitución de importaciones se propició que el sector industrial creciera notablemente, ello conllevó al desarrollo de una rápida urbanización (durante los setenta, el número de ciudades de más de 2,500 habitantes creció del 42.6 al 58.7 por ciento), con lo que la población se concentró en el sector industrial y servicios, quedando relegada la actividad agrícola.

En el sexenio de Luis Echeverría, el gobierno y el gasto público irrumpió la escena del crecimiento económico. El objetivo expreso de la política social de entonces fue mejorar la distribución del ingreso; el medio fue el instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo: la participación gubernamental en la economía. En consecuencia, se procedió a

¹ La marginación es un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo (conapo, 2011).

la creación de empleos y a subsidiar de manera generalizada tanto a productores como a consumidores.

Se incorporó una concepción más amplia de la pobreza, misma que serviría para el propio diseño de las políticas de combate a la pobreza, cuyas premisas fueron:

- Hay que reconocer que el crecimiento económico por sí mismo no garantiza una mayor redistribución del ingreso y que éste, a su vez, no es sinónimo de reducción de la pobreza.
- Desarrollar diversos métodos de medición de la pobreza, dado que la identificación de los grupos en esas condiciones depende el éxito de los programas para su erradicación.
- Hay que reconocer que la pobreza en países en desarrollo es un problema predominantemente rural, tanto en cantidad como con detenimiento, por lo que hay que reconocer las diferencias entre el campo y la ciudad.

Entre las iniciativas de política social en esta administración, destacan: En 1972, la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); en 1973 el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), con los siguientes objetivos: a) Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen y, b) Realizar obras de infraestructura y servicios; en 1974, el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS.

El pacto de estabilidad y crecimiento económico (PECE) es un acuerdo que se estableció en 1985, con el objetivo de detener el incremento de los intereses, la inflación y la devaluación de la moneda. Este pacto fue reforzado en 1986 por el presidente Carlos Salinas de Gortari y fue exitoso al detener la inflación.

El combate a la pobreza en el medio urbano se asumió como el acceso de los grupos más marginados a la seguridad social. Se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad

Social, cuyas medidas eran: la construcción o ampliación de infraestructura física, el aumento de la cobertura de la seguridad social tanto en volumen de población atendida como en los servicios prestados, la incorporación de más municipios dentro de la cobertura del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social, 1975).

En la administración de José López Portillo (1976-1982), se descubrieron enormes yacimientos de petróleo, siendo un factor determinante en la aplicación de la política económica nacional. Las anteriores políticas restrictivas del gasto rápidamente fueron cambiadas por una política de derroche. La frase que se convirtió en el estandarte del sexenio fue que México, de entonces y en adelante, tendría que aprender a “Administrar la abundancia”, frase que, como se verá más adelante no fue una realidad digna de fiarse.

En cuanto a la política social en esta administración prevaleció una lógica similar a la administración anterior, donde el objetivo fue explícitamente el ataque a la pobreza. Los instrumentos fueron de alguna manera similar a los utilizados por el gobierno que le antecedió, pues el énfasis se mantuvo en resarcir el ingreso y posibilitar el consumo a través de la creación estatal de empleos y de subsidios generalizados. El Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y en particular el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), son ejemplos del énfasis presentado a subsidios generalizados. No obstante, su carácter subsidiario COPLAMAR acertó en otros dominios; en particular, en el campo de la salud, en la medida en que amplió la oferta en las áreas más pobres del país a través de la subcontratación de los servicios del IMSS (Trejo y Jones, 1993).

En la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), hubo una profunda crisis en el país. La Carta de Intención firmada con el FMI y el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), fueron la base para que el gobierno se empeñara en abrir al país hacia el exterior y diversificar su comercio. Los primeros políticos neoliberales consideraron que mediante la eliminación de las regulaciones y de las restricciones al comercio se podría mejorar en los niveles económicos al tiempo que se podrían aprovechar las ventajas competitivas naturales del país, como lo era su situación geográfica de vecindad con los Estados Unidos a lo largo de más de tres mil kilómetros de frontera común.

El impacto provocado por el PAC no se hizo esperar. En 1987, se generó un proceso que llevó el nombre de Indexación, que consistía en hacer ajustes estructurales en los precios cada mes, teniendo como parámetro el índice inflacionario. Los datos económicos se veían encabezados por un pobre crecimiento económico del 1.4 por ciento, mientras que la inflación se había elevado en un 159 por ciento, en suma, las cifras revelaron que este programa, como otros tantos anteriores, fue un fracaso (Molina, 1991, pág. 247).

En la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la situación económica por la que había atravesado el país a lo largo de los anteriores gobiernos evidenciaba el gradual deterioro en el poder adquisitivo de la población. Cuando llegó Salinas de Gortari hizo promesas que empezó a cumplir, el pueblo quiso creer que por fin la larga noche había llegado a su fin. Poco a poco el país comenzó a cobrar mayor fuerza y presencia a nivel internacional, llegando incluso a ser considerado como uno de los más viables para renovar el título de país en vías de desarrollo, por el de país desarrollado. Inclusive, en la última reunión del GATT, en Marruecos, que correspondía al cierre de la Ronda Uruguay, a finales de 1994, México fue considerado por el Fondo Monetario Internacional como el alumno más aplicado, como el más destacado y notable aprendiz de la política neoliberal.

La segunda estrategia de Salinas de Gortari, fue crear el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con esta idea se estipuló quién en lo subsiguiente tendría que competir para sobrevivir, y quién sería bastamente subsidiado, aunque en absoluto fuera competitivo (Guillén, 1997, pág.136).

Durante esta administración hubo tres cambios importantes en las políticas sociales:

1. En el nuevo papel que se otorgaba al Estado como actor comprometido con la justicia y el bienestar, la política social se colocó como el centro y eje de la acción pública, prueba de ello fue el incremento significativo que se dio al gasto público durante ese sexenio, pasando de 21 a 55 por ciento del presupuesto del gasto federal (Warman, 1994, pág. 91).

2. Bajo los nuevos paradigmas del desarrollo, la política social se planteó como objetivo primordial el acceso de toda la población a unos servicios mínimos, lo que podía satisfacer en distintas modalidades y con la participación de actores sociales y privados.
3. Un tercer cambio radicó en que la población se vuelve corresponsable de la política social, mediante una mayor participación.

En la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). La política social contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se propuso elevar el bienestar mediante cinco estrategias:

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
- Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
- Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social.
- Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.
-
- Teniendo como objetivos fundamentales los siguientes:
 - Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.
 - Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho.
 - Construir un pleno desarrollo democrático que sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
 - Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
 - Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable, en beneficio de los mexicanos.

Durante este sexenio se dio a conocer el programa PROGRESA que tiene como propósito apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de oportunidades de educación, salud y alimentación. (PROGRESA, 1996, pág. 52)

En el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006), la política económica se expresa en la adopción del objetivo de estabilización de las variables monetarias y financieras (precios, tipo de cambio y tasas de interés) por sobre los del crecimiento económico y el empleo. Desde su arribo a la presidencia de la República reconoció "la nueva fortaleza de la economía mexicana", es decir, la presencia de condiciones de estabilidad macroeconómica que le habían sido heredadas.

La política de desarrollo social durante esta administración tendrá como compromiso primordial garantizar el desarrollo integral de todos los mexicanos, a través de programas que atiendan las necesidades más sentidas de la población, como son:

- Reducir la pobreza extrema: Esto implica que ningún mexicano tenga que vivir sin satisfacer sus necesidades básicas y sin gozar de una vida digna que le permita contribuir a su bienestar, y al desarrollo humano social y económico del país.
- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; esto es, que todos tengan acceso real a las oportunidades para que con su propio esfuerzo alcancen un mejor grado de bienestar.
- Apoyar al desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; es decir, que todos dispongan de un conjunto mínimo de capacidades para acceder plenamente a las oportunidades con el fin de alcanzar y mantener un nivel de vida con calidad y dignidad.
- Fortalecer el tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario para que se fortalezca la cohesión entre los diferentes grupos de la sociedad y ampliar los mecanismos, con el propósito de fomentar las iniciativas de las comunidades.

Las políticas sociales se materializan en programas sociales los cuales a través del tiempo han ido cambiando, adecuándose a las necesidades de los mexicanos empezando por Solidaridad hasta el actual Prospera, la cuestión es analizar si realmente estos programas creados por el gobierno mexicano han tenido el impacto esperado, ya que en la actualidad existen personas que a diario mueren por causa de la pobreza.

De Solidaridad, estrategia anunciada durante la administración federal de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); pasando por Progresá, presentado en la gestión de Ernesto Zedillo (1994-2000), y Oportunidades, implementado en el gobierno del panista Vicente Fox (2000-2006) y continuado por su correligionario Felipe Calderón (2006-2012), ahora el principal programa gubernamental para abatir la pobreza se llamará Prospera en lo que resta del sexenio, según anunció Enrique Peña Nieto durante el mensaje emitido por su segundo informe de gobierno. (CNN México, 2014).

Felipe Calderón Hinojosa (2006- 2012). La aprobación de La Ley General de Desarrollo Social -en adelante LGDS (DOF, 2004) en enero de 2004 constituye un cambio significativo en la política social en el México moderno por dos razones que remiten tanto a su concepción analítica como a sus características como un sistema de acción pública deliberadamente orientado a resolver problemas sociales como la pobreza y la exclusión social (Aguilar, 2008). En primer lugar, el hecho de que la política social haya sido elevada al rango de precepto legal constituye un paso importante para convertirla en una política social de estado, cuyos objetivos, principios y funcionamiento trasciendan las diferentes administraciones sexenales del gobierno federal, dándole mayor certidumbre a todos los actores públicos y sociales involucrados en los diferentes aspectos de la política.

En segundo lugar, el hecho de que la LGDS haya sido primero impulsada por los partidos de oposición al partido del gobierno, pero finalmente aprobada por todos los partidos políticos representados en el poder legislativo nos anima a establecer en un principio la premisa de que la política social concebida en ella puede ser conceptualizada y analizada como un conjunto de creencias valorativas compartidas producto de algún mecanismo de

diálogo y deliberación aceptado e implementado por los diferentes actores públicos y sociales respecto a problemas sociales no deseados para la población. (Acosta Díaz, 2010, pág. 239)

Durante este sexenio se dio a conocer el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Este programa apoya a las familias que viven en situación de pobreza a mejorar sus capacidades de alimentación, salud y educación, otorgando recursos económicos y servicios. (SEDESOL, 2003, pág. 2)

2.2 Programas antecedentes a «Prospera»

2.2.1 Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

Carlos Salinas de Gortari, anunció el inicio del Programa Nacional de Solidaridad Social como medida para combatir los niveles de pobreza en pueblos indígenas, campesinos y en zonas marginales de las principales ciudades.

La estrategia tenía como punto fundamental la participación social comunitaria, pues los recursos entregados por el gobierno federal eran administrados por comités comunitarios. El programa se concentraba principalmente en la construcción de infraestructura.

A término de su gobierno Salinas anuncio, que funcionaron para este programa alrededor de 250,000 comités en todo el país y que se ejercieron bajo este programa más de 52,000 millones de pesos en el sexenio.

De acuerdo con información del Coneval, la gestión de Carlos Salinas de Gortari terminó en 1994 con un porcentaje de pobreza patrimonial de 52.4%.

Antecedentes

El Programa Nacional de Solidaridad, "programa de combate a la pobreza", surge como parte importante del esquema propuesto para la modernización económica bajo el argumento de que es uno de los ejes de la nueva forma de relación entre la sociedad y el Estado. Paradójicamente al iniciar la operación de Solidaridad, se hace un reconocimiento

de la magnitud del problema de la pobreza en México, aunque sin una definición explícita sobre ese concepto. Tampoco se hace referencia a los efectos de marginación inherentes al modelo de crecimiento.

Pronasol busca romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta generacionalmente la pobreza. Alimentación, salud y educación son fundamentales para el desarrollo armónico de las facultades humanas y los niños son prioridad incuestionable para la nación, porque en ellos se finca el futuro del país.

La respuesta social que Pronasol retoma para combatir la pobreza desde las causas que la originan, así como sus consecuencias, se expresa en tres propósitos fundamentales:

Solidaridad para el bienestar social: mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con hincapié en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra. (Gutiérrez, 1992)

El objetivo explícito de Pronasol es la atención a la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Pero sus objetivos van mucho más allá y se vinculan íntimamente con el proceso de reestructuración económica y de reforma del Estado. Es decir, tiene amplios alcances en el ámbito económico, político y social. (Cortez, Landázuri, & Moreno, 1993, pág. 148)

Programas que atendía el PRONASOL

Pronasol operaba a través de más de 15 fondos o programas por medio de los cuales se busca apoyar los objetivos económicos, incidiendo sobre la producción, el empleo, el ingreso y el consumo. Muchas de las actividades desarrolladas por estas instancias, están sustituyendo a las que realizaban anteriormente otras instituciones gubernamentales, hoy reducidas o desaparecidas como resultado de la reforma estatal.

Una de las acciones importantes en este sentido es la virtual desaparición de CONASUPO como entidad reguladora de la comercialización y distribución de los granos básicos y su

restricción sólo al ámbito de los súper básicos. Asociado a este proceso está la desaparición de los precios de garantía y la orientación para que el mercado interno de alimentos básicos se maneje con base en los precios definidos por el mercado internacional, con la consecuente eliminación de subsidios y las repercusiones negativas sobre los productores.

Objetivos políticos del Programa Nacional Solidaridad

En cuanto a los objetivos políticos de Solidaridad, es una respuesta del gobierno, ante la pérdida de legitimidad del Estado, derivada tanto de la crisis como de los cambios políticos que la sociedad mexicana ha vivido durante las últimas décadas y cuya expresión más evidente ha sido la erosión del control que ejerce el partido oficial. En ese sentido podemos distinguir dos niveles de la función que Solidaridad está cumpliendo: el uso directo para fines electorales, es decir para recobrar la legitimidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en el ámbito del Estado, garantizar la paz social, para que los conflictos sociales no desborden el proceso de reestructuración económica y política.

Con todos estos elementos puede concluirse, que el combate a la pobreza deja de ser un fin del programa, para constituirse en un medio para la implementación del modelo neoliberal. (Cortez, Landázuri, & Moreno, 1993)

Las dos directrices principales del Programa eran:

- a) Material que giró en torno a la provisión de servicios de atención social, la creación de infraestructura y el alivio de la pobreza extrema.
- b) Institucional que pretendió replantear de manera radical la relación entre el Estado mexicano y la sociedad en el marco del amplio y ambicioso proyecto de reforma económica lo que Salinas de Gortari llamó la modernización. (Ontiveros, s.f)

Solidaridad se enfocó a tres vertientes de acción (ver tabla 2):

1. Solidaridad para el bienestar social: El mejoramiento inmediato de los niveles de vida.
2. Solidaridad para la producción: Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos.

3. Solidaridad para el desarrollo regional: Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo de regiones específicas.

Tabla 2: Segmentación del Programa Nacional Solidaridad

Programa Nacional de Solidaridad	1.- Indígenas	Bienestar social	Salud
			Educación
			Vivienda
			Alimento y Abasto
			Urbanización
	2.-Campesinos y grupos serranos	Producción	Minería
			Agropecuario
			Agroindustrial
			Macro industrial
			Piscícola
	3.-Habitantes urbanos	Desarrollo regional	Programas Regionales
			Fondos Municipales
			Infraestructura Carretera

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El programa Nacional de Solidaridad, México, 1994.

2.2.2. Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se vivió una de las crisis más fuertes en México que llevó al colapso de la economía, por lo tanto, los índices de pobreza se dispararon de 52.4% en 1994 a 69% en 1996. Esta situación provocó que Zedillo cambiara el programa social, por lo que en agosto de 1997 Solidaridad vio su final y fue reemplazado por el Programa de Educación, Salud y Alimentación. (CNN México, 2014)

Entre los principales cambios en el plan social, estaban la eliminación de los comités que administraban los recursos, y ahora el dinero en efectivo lo recibían directamente las familias afiliadas a este programa.

Los beneficiarios de Progresá sólo eran familias de comunidades rurales que recibían transferencias en efectivo, las cuales estaban condicionadas a que cumplieran ciertos requisitos de atención de salud y educativa. De acuerdo con el último informe de gobierno del entonces presidente, en el año 2000 el programa atendía a dos millones 600,000 hogares en todo el país. Aunque la administración del priista logró reducir los porcentajes de pobreza de 69% a 53.6% en cuatro años, este nivel al final del sexenio era similar al registrado al inicio de su administración.

Cobertura. Este programa de Educación, Salud y Alimentación, (PROGRESA), en curso, comenzó en mayo de 1997. Al final de 2001, PROGRESA estaba trabajando en 68,282 localidades (26,67% del total de localidades del país), en 2 166 municipios de los 31 estados de la República. La cobertura poblacional aproximada a finales del año 2001 era de 3,2 millones de familias, equivalente a aproximadamente 14,4 millones de personas.

Existen diversos objetivos del programa los cuales el siguiente es el más factible para la investigación: Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y nutrición de las familias en situación de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable, como son los niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como apoyos monetarios. (FAO, 2009)

Impacto del programa

- PROGRESA apoyo a los niños de escasos recursos de las comunidades rurales para que permanecieran por más tiempo en la escuela, mejor alimentación y atención médica más frecuentemente.
- Más del 80% de los niños de una muestra en las localidades PROGRESA, consumió alguna vez el suplemento nutricional, mientras que alrededor del 40% lo consumió regularmente y con frecuencia elevada (tres o más veces por semana). El consumo del suplemento fue mayor en las familias más pobres.

Nutrición. El programa apoya con remesas monetarias directas a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de sus alimentos, con la esperanza de que se mejore la situación de alimentación, nutrición y salud. Se entrega mensualmente 145 pesos a cada titular y ésta a su vez adquiere la siguiente corresponsabilidad: (FAO, 2009)

- Inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica y procurar que asistan en forma regular a clases.
- Inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica a la escuela secundaria y apoyarlos para su aprovechamiento.
- Registrarse en la unidad de salud que le corresponda y cumplir con las citas periódicas que les indique el personal de salud.
- Asistir a las pláticas mensuales de educación para la salud, convocadas por la unidad de salud.
- Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.

2.2.3. Programa Oportunidades

La siguiente etapa del programa social enfocado en abatir la pobreza en México llegaría con la primera administración panista en la Presidencia de la República, encabezada por Vicente Fox. (CNN México, 2014) La estrategia central de otorgar el dinero directamente a las madres de las familias beneficiadas, siempre y cuando cumplieran con revisiones médicas y que llevaran a sus hijos a la escuela. De acuerdo con información oficial, se incrementó el presupuesto para el programa en 70% en comparación con el último año de Zedillo, por lo que Oportunidades canalizaba más de 146,000 millones de pesos.

Al terminar Fox su sexenio la pobreza se redijo en más de 10 puntos porcentuales, al alcanzar 42.9%. Al cambiar el gobierno, ahora encabezado por el presidente Felipe Calderón, Oportunidades fue ampliado.

A partir de 2007 el monto entregado a cada familia pasó de \$529.00 a \$830.00 pesos al finalizar 2012. Además, incluyó nuevos apoyos alimentarios a familias que no eran parte del padrón de oportunidades. De acuerdo con el sexto informe de Gobierno de Calderón, Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario beneficiaron a seis millones 500,000 familias.

Población Objetivo y Criterios de Focalización

La población objetivo son los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado en materia de educación, nutrición y salud. Los hogares en condición de pobreza se identifican utilizando una metodología de focalización basada en un criterio que podrá diferenciar la condición de residencia rural-urbana o regional de las familias. El Programa incorpora a los hogares aplicando las siguientes prioridades: 1) Hogares cuyos ingresos estimados se encuentren por debajo de la línea de bienestar mínimo y tengan integrantes menores a 22 años y/o mujeres en edad reproductiva. 2) Hogares cuyos ingresos estimados se encuentren por debajo de la línea de bienestar económico y tengan integrantes menores a 22 años y/o mujeres en edad reproductiva. El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas: a) Selección de localidades, b) Focalización de familias. (Infoníñez, 2016)

2.3 Programa Prospera (énfasis en pobreza alimentaria)

La operación del Programa en los estados se realiza por medio de sus 32 Delegaciones Estatales y sus 232 Unidades de Atención Regional. Las Reglas de Operación del Programa son establecidas por los titulares de SHCP, SEDESOL, SEP, SSA y el IMSS-PROSPERA. El presupuesto del programa se asigna únicamente en tres Secretarías: SEDESOL, SEP y SSA.

Para garantizar la acción conjunta y complementaria los componentes del Programa, se creó la Coordinación Nacional de PROSPERA, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Para el seguimiento de la operación, cuenta con un Comité Técnico donde participan Subsecretarios de esas dependencias, así como el Director

General del IMSS y un delegado de la Secretaría de la Función Pública. La coordinación en los estados se realiza a través de Comités Técnicos Estatales donde se involucran los responsables federales y estatales vinculados a la operación del Programa.

Esta coordinación intersectorial e interinstitucional es uno de los elementos más innovadores en la Administración Pública en nuestro país y constituye una de las fortalezas que debe mantenerse y avanzar para garantizar resultados.

Los ámbitos en los que beneficia PROSPERA las familias mexicanas son los siguientes: Alimentación, educación, salud, inclusión laboral, inclusión productiva, inclusión financiera, inclusión Social, participación Social y derecho de audiencia.

Por su parte los apoyos que brinda este programa a la sociedad mexicana son los siguientes:

Apoyo alimentario, apoyo alimentario complementario, apoyo para Becas educativas, apoyo para útiles escolares o paquetes de éstos, apoyo para adultos mayores y apoyo Jóvenes con PROSPERA. (Gobierno Federal, 2016)

2.3.1. Beneficiarios de programa Prospera

Las familias que viven en localidades rurales o urbanas que fueron identificadas por medio de una encuesta y que el resultado de ésta nos dice que no pueden desarrollar las capacidades de sus básicas de su familia. (Prospera, 2016)

Objetivo general. Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

2.3.2. Esquema del Apoyo

Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad. En este esquema la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud, permiten operar de forma simultánea los componentes, educativo, de salud y alimentario, por lo que las familias pueden recibir los apoyos de todos los componentes del Programa.

Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad. En este esquema la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud no permiten operar de forma simultánea los componentes educativos, de salud y alimentario, por lo que las familias pueden recibir los apoyos de los componentes alimentario y el de vinculación. Las familias no están sujetas a acciones de corresponsabilidad para recibir los apoyos de Programa.

2.3.3. Tipos de Apoyo

Componente alimentario. El Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, asignadas al esquema de apoyos con y sin corresponsabilidad, buscando mejorar su estado de nutrición.

Apoyo Alimentario. El Programa otorga un apoyo monetario mensual, denominado Apoyo Alimentario, a las familias beneficiarias del Programa, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.

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 podrán recibir bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niña o niño en este rango de edad para fortalecer su desarrollo.

Apoyo Alimentario Sin Hambre. Las familias beneficiarias del Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad podrán recibir el apoyo monetario mensual, denominado Apoyo Alimentario Sin Hambre, con el propósito de mejorar su poder adquisitivo para la compra de alimentos.

Apoyo Especial para el Tránsito. Las familias beneficiarias asignadas al Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad que transiten al Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad podrán recibir un apoyo monetario, en el periodo de transición, denominado “Apoyo Especial de Transición” con el propósito de proteger su economía. (SEDESOL, 2016)

2.3.4. Montos de los Apoyos

Monto de los apoyos monetarios directos

Los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las y los titulares beneficiarios del Programa.

Los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias varían conforme al número de integrantes menores de 9 años, y en su caso, al de becarios (as) y grado escolar que cursen, así como al número de personas adultas mayores incorporadas en el hogar.

Los montos de los apoyos vigentes desde el segundo semestre del 2014 se detallan en los siguientes cuadros:

Cuadro 3: Esquema de apoyo con Corresponsabilidad

Monto Mensual de Apoyos vigentes desde Julio-diciembre 2014 Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad	
Alimentario	\$335.00
Alimentario Complementario	\$140.00
Infantil	\$120.00
Adultos Mayores	\$370.00

Fuente: Elaboración propia con datos de Prospera, 2016.

Cuadro 4: Esquema de apoyos sin Responsabilidad

Monto Mensual de Apoyos vigentes desde Julio-diciembre 2014 Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad	
Alimentario	\$335.00
Alimentario Complementario	\$140.00
Infantil	\$120.00

Fuente: Elaboración propia con datos de Prospera, 2016.

En el marco del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, con el propósito de contribuir a que las familias beneficiarias cuenten con acceso físico y económico a los alimentos, la Coordinación Nacional podrá redireccionar el monto equivalente al Apoyo Alimentario y al Apoyo Alimentario Complementario, para que las familias del Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad adquieran productos alimenticios en el Sistema DICONSA, que incluye leche fortificada LICONSA, cuando existan condiciones de accesibilidad para las familias beneficiarias, lo cual se informará a la familia al momento de su incorporación. Estas familias de forma adicional podrán recibir, en función de la disponibilidad presupuestal, el Apoyo Alimentario Sin Hambre.

Cuadro 5: Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad, Sin Hambre

Monto Mensual de Apoyos vigentes desde Julio-diciembre 2014	
Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad, Sin Hambre	
Alimentario	\$335.00
Alimentario Complementario	\$140.00
Alimentario Sin Hambre	\$ 88.00
Infantil	\$120.00

Fuente: Elaboración propia con datos de Prospera, 2016.

2.4. Planes Nacionales de Desarrollo en México y la visión de la pobreza

El plan nacional de desarrollo se elabora con la finalidad de tener un plan de trabajo durante el periodo que dura la administración, en este documento se establecen objetivos, estrategias y líneas de acción para alcanzar las metas fijadas en los principales ejes transversales que importan al país.

En este documento se plasma una planeación estratégica, es decir acorto plazo que servirá para alcanzar las metas y objetivos en una misma administración para que se vean resultados más rápidamente.

2.4.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece una meta ambiciosa en cuanto a la erradicación de la pobreza extrema ya que para el 2025 se pretende erradicar la misma y la realidad hasta el año 2014 muestran un panorama desalentador, según datos del CONEVAL entre 2012 y 2014 el porcentaje de población en pobreza subió de 45.5 a 46.2%. El porcentaje de pobreza extrema bajó de 9.8 a 9.5 %. La población en pobreza aumentó de

53.3 a 55.3 millones de personas; la pobreza extrema se redujo de 11.5 a 11.4 millones de personas entre 2012 y 2014. (CONEVAL, 2014)

Se ha propuesto una visión de México para el año 2025, cuando su población habrá alcanzado por lo menos la cifra de 126 millones de habitantes, de los cuales 18 millones serán jóvenes de entre 15 y 24 años y 13.5 millones serán personas mayores de 65 años. Para entonces, la cobertura en educación deberá ser de 100%, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente no existirá; el nivel de vida de la población se habrá incrementado significativamente, y habrá desaparecido la pobreza extrema; los servicios de salud darán cobertura universal, existirá respeto y cuidado del medio ambiente y se habrán consolidado formas de convivencia y de participación democrática que fortalecerán la confianza de los individuos en sí mismos y en un gobierno respetuoso de las instituciones, que atenderá con eficacia y transparencia las demandas y necesidades de la población. (PND, 20001-2006)

2.4.2. Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012

En el plan nacional de desarrollo 2007- 2012 se establece como visión que para el 2030 la pobreza extrema se habrá erradicado, más adelante en sus ejes define lo siguiente respecto a la pobreza en México.

Superación de la pobreza. La metodología del Gobierno para medir la pobreza en México identifica tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población.

En el año 2005, aproximadamente 18% de los mexicanos vivían en condiciones de pobreza alimentaria y 47% de la población en situación de pobreza patrimonial. la pobreza alimentaria se incrementó en 15.2 millones de personas entre 1994 y 1996, y bajó en 15.3 millones de personas entre 1996 y 2005.

México ha logrado avances importantes en la cobertura de servicios básicos de la población en general, incluyendo a la población en pobreza alimentaria. Entre 1992 y 2005 se redujo en promedio de 19 al 5 el porcentaje de niños entre 8 y 12 años que no asiste a la escuela

se disminuyó de 21 al 4 el porcentaje de viviendas sin energía eléctrica y se bajó de 51 al 14 el porcentaje de hogares sin baño, entre la población en pobreza alimentaria.

El siguiente objetivo se establece en respuesta a las demandas sociales que tienen los mexicanos que viven en esta situación: Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

Para alcanzar esto se plantean las siguientes estrategias:

Estrategia 1. Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesita.

Estrategia 2. Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios. (PND, 2007-2012)

Respecto a lo anterior hace referencia a los programas que van a materializar directamente la política social para atender la pobreza enfocada principalmente a la población que lo necesite y esto se dará de forma integral, también es necesaria una mejora a la planeación de los programas que coadyuve la mejora de la política social en México.

2.4.3. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece las siguientes acciones en materia de pobreza: El 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y el 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema. Los indicadores no permiten ser hacen notar la desigualdad del ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna.

El diagnóstico es Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) correspondientes a 2010, el 46.2% de la población se

encontraba en condiciones de pobreza. Lo anterior significa que casi la mitad de la población mexicana no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y no ejerce al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Por otra parte, el 10.4% de la población nacional se encuentra en pobreza extrema, esto es, carece del ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta alimentaria, además de no poder ejercer tres o más derechos sociales.

De acuerdo con estimaciones del CONEVAL, 28 millones de personas no tuvieron acceso a una alimentación adecuada en 2010. De éstos, 7.4 millones se encuentran en pobreza extrema.

Estrategia 1. Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

Líneas de acción

- Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza. Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.
- Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado.
- Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

Indicador: Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación.

Descripción general: Este indicador identifica a la población en hogares en condición de pobreza multidimensional extrema, que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

La escala de seguridad alimentaria evalúa aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de éstos y las experiencias de hambre.

Observaciones: La escala de seguridad alimentaria definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reconoce cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria:

1) Inseguridad alimentaria severa; 2) Inseguridad alimentaria moderada; 3) Inseguridad alimentaria leve y 4) Seguridad alimentaria.

En este actual plan de desarrollo municipal ya se establece un panorama más amplio donde se identifica de manera más específica a la población con pobreza extrema y se establecen objetivos, líneas de acción y un indicador donde se establece la identificación de la población con pobreza extrema por acceso a la alimentación, al momento de materializar en la realidad una acción se deben tener definidas cuáles serán las metas a lograr y la población objetiva a la que va dirigida, este plan también hace referencia a datos anteriores que demuestran la reducción de la pobreza que no ha sido significativa y en ocasiones no se reduce, sino que se incrementa.

2.5. Medición de la pobreza

El CONEVAL, como organismo del Estado mexicano encargado de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, debe asegurar que la metodología de medición satisfaga los siguientes criterios:

- Cumplir con los ordenamientos de la LGDS y las demás disposiciones normativas aplicables.
- Generar resultados que permitan identificar a la población en situación de pobreza.
- Incorporar indicadores pertinentes
- Permitir conocer la contribución de las entidades federativas y los municipios a la pobreza nacional.

La definición de pobreza dimensional utilizada por Coneval es la siguiente:

“Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.” (CONEVAL, 2014, pág. 37)

Existen seis indicadores principales con los que Coneval realiza la integración de las políticas sociales en México:

1. **Rezago educativo:** La educación es el principal medio para desarrollar y potenciar las habilidades, conocimientos y valores éticos de las personas.
2. **Acceso a los servicios de salud:** El acceso a los servicios de salud es un elemento primordial del nivel de vida que brinda las bases necesarias para el mantenimiento de la existencia humana y su adecuado funcionamiento físico y mental.
3. **Acceso a la seguridad social:** En el contexto de la medición de la pobreza, se reconoce, en primer lugar, que el acceso a la seguridad social depende de un subconjunto de integrantes de cada hogar; en específico, de quienes cotizan o disfrutan de los beneficios de haber cotizado anteriormente.
4. **Calidad y espacios de vivienda:** se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características: El material de los pisos de la vivienda es de tierra, el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos y El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
5. **Servicios básicos en la vivienda:** El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren 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, el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos en leña o carbón sin chimenea y acceso a la alimentación.

2.5.1. Identificación de la población en situación de pobreza

Para poder identificar la población en situación de pobreza existen dos etapas que permiten determinar esta situación:

1. Se determina si los ingresos de una persona son insuficientes para la satisfacción de sus necesidades y si presenta carencias en cada uno de los seis indicadores
2. Se combinan los indicadores generados en la etapa previa, a fin de reconocer a la población en situación de pobreza multidimensional.

Posteriormente se da la selección de las dimensiones relevantes:

- El de las dimensiones asociadas a los derechos sociales, es decir, la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, la vivienda y sus servicios, las cuales se miden por medio de los seis indicadores de carencia social referidos.
- El de la dimensión asociada al espacio del bienestar económico, la cual se mide operativamente por el indicador de ingreso corriente per cápita.

Bienestar económico: El espacio del bienestar económico, como se mencionó, será analizado a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, específicamente el ingreso corriente, el cual representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias, que les permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen.

El índice de privación social: La identificación de las carencias en el espacio de los derechos sociales se efectúa en dos fases: 1) Identificación de carencias en cada indicador particular y 2) Índice de privación social.

Combinación del ingreso y el índice de privación social: Como se mencionó, el ingreso y el índice de privación social ofrecen, de manera independiente al corresponder a espacios

analíticos diferentes, un diagnóstico de las restricciones monetarias y de las carencias sociales que afectan a la población.

Capítulo 3. Combate a la pobreza alimentaria del Programa de Inclusión Social Prospera

3.1.1 Características del municipio de Toluca Estado de México.

De conformidad al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, el municipio se encuentra localizado en la porción centro-poniente del Estado de México; la ciudad de Toluca de Lerdo es la cabecera municipal y capital, el municipio cuenta con una superficie de 42 mil 952.14 hectáreas.

El Municipio cuenta con una división territorial establecida de la siguiente: 85 Circunscripciones territoriales divididas en 47 delegaciones, 38 subdelegaciones y 280 unidades territoriales básicas, estableciéndose una codificación denominada Clave Única Municipal, de acuerdo con los criterios de población, continuidad geográfica, vías de comunicación servicios públicos e identidad local, organizadas. (H. Ayuntamiento de Toluca, 2016). La delegación Adolfo López Mates pertenece al municipio de Toluca, teniendo mil habitantes hasta el año 2015.

El municipio de Toluca situación el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) adoptó el combate a la pobreza bajo un enfoque multidimensional; es decir, alejándose de la visión unilateral de la escasez de renta (la cual en la coyuntura es considerada como un eslabón de la cadena lacerante de la pobreza) al contemplar una serie de elementos integrales sustentados en carencias sociales.

En el marco normativo el artículo 36 de la Ley de Desarrollo Social establece los criterios para la definición de la pobreza, tales como: ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

3.1.2 Condiciones de pobreza en Toluca

Toluca presenta signos estructurales de pobreza, donde 4.765% de su población habita bajo estas condiciones, a su vez el impacto se divide en dos vertientes: moderada, de la cual los

toluqueños se encuentran 34.90% y pobreza extrema, equivalente a 66 mil 938 personas o 6.86% viviendo en dicha condición

Tabla 1. Población en situación de pobreza en el municipio de Toluca

	Población	Porcentaje
Población en situación de pobreza	407 691	41.76
Población en situación de pobreza moderada	340 753	34.90
Población en situación de pobreza extrema	66 938	6.86
Población vulnerable por carencias sociales	311 304	31.89
Población vulnerable por ingresos	51 515	5.28
Población no pobre y no vulnerable	205 734	21.07

Fuente: IGECEM, con información del Coneval, Medición de la pobreza 2010.

En materia de carencias sociales la población toluqueña el 54.69% no tiene acceso a la seguridad social, mientras que la tercera parte (33.67%) no tiene acceso a la alimentación, por su parte 32.15% no tiene acceso a servicios de salud como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Población con carencias sociales en el municipio de Toluca

Carencias	Personas	Porcentaje
Rezago educativo	159 254	16.31
Acceso a los servicios de salud	313 846	32.15
Acceso a la seguridad social	533 915	54.69
Calidad y espacios de la vivienda	66 269	6.79
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	195 944	20.07
Acceso a la alimentación	328 718	33.67

Fuente: IGECEM, con información del Coneval, Medición de la pobreza 2010.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) presenta un índice de marginación a nivel municipal donde Toluca presenta un nivel de marginación considerado como “muy bajo” ocupando el lugar 112 de los 125 del Estado de México. Este nivel de marginación se sustenta en que su población habita en viviendas que en su mayoría cuentan con drenaje, energía eléctrica, agua entubada y pisos firmes.

Por su parte el gobierno municipal está efectuando objetivos y estrategias que contribuyan a mejorar el estado nutricional de las familias mediante apoyos de alimentación que amplían la cobertura de otros programas sociales que atienden a la misma naturaleza.

3.2. Estudio de caso: Delegación Adolfo López Mateos

A nivel más específico se analizó la Delegación Adolfo López Mateos de Toluca Estado de México, la cual cuenta con 1,000 habitantes de acuerdo con un censo interno realizado por las autoridades auxiliares en el año 2015. Con el fin de analizar los resultados del programa Prospera en dicha localidad se aplicó un cuestionario (ver Anexo 1) en los meses de septiembre y octubre del 2016 con el método aleatorio simple, identificando a las beneficiarias como las indicadas para responder el cuestionario, el *modus operandi*² fue en una primera etapa asistir a las casas para realizar las encuestas, posteriormente dentro de

² ‘Modo de obrar’ y se usa para referirse a la manera especial de actuar o trabajar para alcanzar el fin propuesto.

un evento dirigido exclusivamente a las beneficiarias del programa Prospera de dicha delegación en el centro de salud de la colonia Nueva Oxtotitlán para darles pláticas sobre “prevención y detección de enfermedades”, finalmente en una caminata realizada en el Parque Alameda 2000, Toluca, Estado de México; con motivo de la concientización contra el cáncer de mama.

La muestra correspondiente para la población de dicha delegación es de 1000 habitantes para 2016, con un nivel de confianza del 95%, la formula se muestra a continuación:

$$n = \frac{z^2(p)(q)N}{(N - 1)e^2 - z^2(q)}$$

n=N

1+Ne²

Tabla 3. Desglose de Fórmula

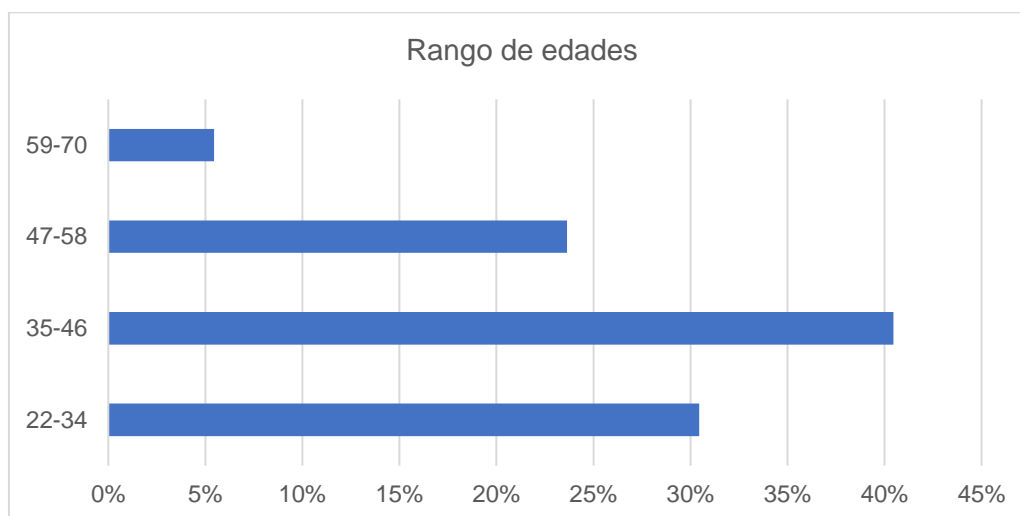
N	Población total	1,000	1003
N	Tamaño de muestra	220	
Z	Nivel de confianza	1.95	3.8025
P	Porcentaje de éxito	0.5	
Q	Porcentaje de fracaso	0.5	
E	Error muestral cuyo máximo es 5% (0.05)	0.05	0.0025

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

3.2.1. Datos sociodemográficos

Las encuestas se aplicaron 100% a mujeres ya que el programa establece como requisito que la titular beneficiaria sea mujer, en cuanto a las edades de las encuestadas, 40% tiene entre 35 a 46 años, seguido por 22 a 34 años con 30% de la muestra total, 52 beneficiarias tienen de 37 a 58 años, equivalente a 24%, finalmente el grupo de edad más bajo con 5% se atribuye a mujeres mayores de 59 años.

Gráfico 1. Rango de edades



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

En materia de educación la población de Toluca con base en datos del INEGI tiene un promedio de escolaridad de 10.22 años lo equivalente a la secundaria terminada, este promedio supera la media nacional que se encuentra en 9.16 años y la media estatal con 9.53 años de escolaridad.

3.2.2 Información general de las beneficiadas

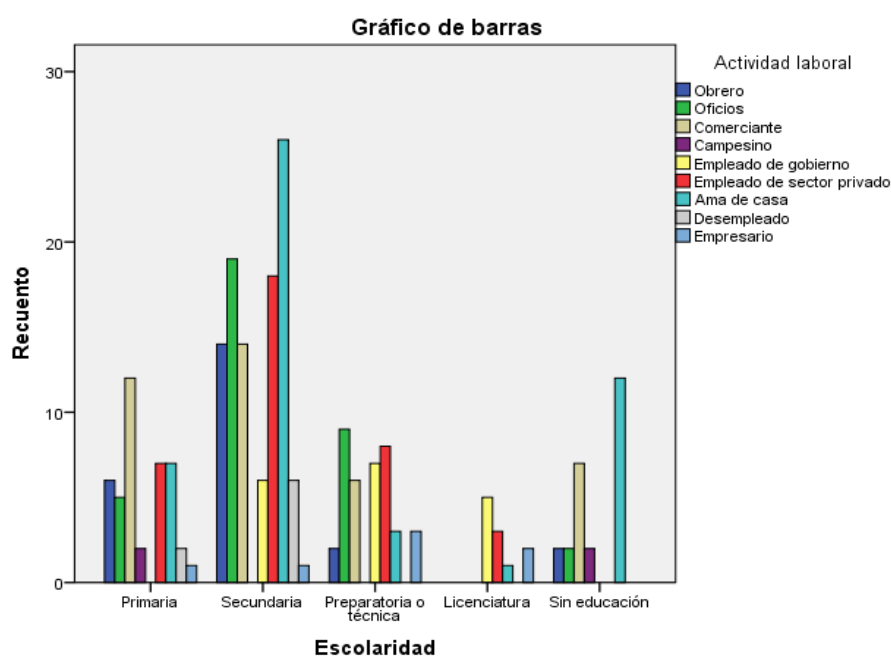
Con base en la investigación realizada la población de la delegación Adolfo López Mateos 47.3% tiene un grado máximo de estudios de secundaria, en segundo lugar 42 mujeres tienen la primaria terminada, 17.3% tiene educación preparatoria o técnica, solo 5% tiene licenciatura y 11.4% no tiene educación, aunado a esto la actividad laboral está estrechamente ligada ya que mientras más alto sea al nivel educativo se puede aspirar a un trabajo mejor.

Se puede observar en la siguiente grafica que las mujeres con educación Primaria su principal actividad laboral es el comercio, las que cuentan con Secundaria se dedican en primer lugar a ser amas de casa, seguido de practicar algún oficio para obtener algún ingreso; las mujeres con carrera técnica o preparatoria, se dedican principalmente a algún oficio, seguido por ser empleadas de gobierno, por su parte las personas que tienen

licenciatura son empleadas de gobierno, seguido de empleadas del sector privado, las mujeres que no tienen ninguna educación son en su mayoría amas de casa y comerciantes.

La principal causa de que las actividades laborales de las mujeres encuestadas sean amas de casa es que aún tienen hijos pequeños que requieren ciertos cuidados, lo cual las limita a poder emplearse para obtener ingresos extras en sus hogares.

Gráfico 2. Actividad Laboral con base en escolaridad



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

Siendo uno de los requisitos para entrar en el programa y siendo uno de los principales objetivos de la presente investigación el recabar información para saber si las personas cumplen con los Criterios y Requisitos de Elegibilidad, se realizaron una serie de preguntas para determinar la situación del programa en la mencionada delegación.

3.3 Criterios y Requisitos de Elegibilidad

Con base en las reglas de operación las familias que deben ser elegibles o reingresar al programa son aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMA).

La metodología permite identificar hogares cuyas condiciones socioeconómicas y demográficas son similares a las condiciones de los hogares con ingresos per cápita inferiores a alguna línea de referencia como son: Bienestar Mínimo ajustada (LBMa), la de Bienestar Mínimo (LBM), la de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS) y la de Bienestar (LB). (SEDESOL, 2015)

Posteriormente se da prioridad a los hogares con integrantes menores de 22 años, mujeres en edad productiva, menores entre 0-9 años y adultos mayores. Para la selección de localidades se toma en cuenta el Índice de Rezago Social y Marginación, las localidades donde no haya presencia del programa; se procede al levantamiento de información socioeconómica de los hogares para identificar a los elegibles.

3.3.1 La niñez como prioridad del programa PROSPERA

Con base en datos del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) en el municipio de Toluca el 26.71 por ciento tiene entre 0-14 años y se distribuye en el siguiente bloque de edad:

0-4 años	5-9 años	10- 14 años	Total
73,573	80,288	79,477	233,338

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2015.

Los niños por las condiciones propias de su naturaleza tienden a ser más vulnerables, es por ello necesitan de mayor protección por parte de su familia, el programa PROSPERA coadyuva a proporcionar los medios necesarios para proporcionar una vida digna mediante apoyos para alimentación, útiles escolares y servicio médico. Los niños son la principal prioridad de programa es por eso que se pone mayor énfasis en su bienestar social.

En la siguiente tabla se muestran los resultados de los integrantes de la familia aunado con integrantes de la familia que tienen entre 0-9 años:

Tabla 4.- Integrantes de familia con base en la edad de entre 0-9 años.

		¿Cuántos integrantes de familia tienen entre 0-9 años?					Total
		0	1	2	3	4	
¿Cuántas personas integran su familia?	3	0	1	7	0	0	8
	4	4	3	24	11	0	42
	5	10	8	16	19	0	53
	6	6	22	12	14	6	60
	7	8	7	6	10	4	35
	8	3	6	10	1	0	20
	9	0	0	0	1	0	1
	10	0	1	0	<u>0</u>	0	1
Total		31	48	75	56	10	220

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

La mayoría de las familias esta encuentra integrada por cuatro personas con dos niños de entre 0 a 9 años principalmente, esto permite conocer como están compuestas las familias actualmente, como factor sociológico las familias se han ido modificando debido a diferentes causas como por ejemplo: los ingresos familiares, la escolaridad, conciencia sobre factores determinantes para formar una familia, falta de tiempo para estar con la familia, aumento de madres solteras que tienen que hacerse cargo de los gastos del hogar entre otros factores.

3.3.2 Inclusión de los adultos mayores para fortalecer la familia

De acuerdo con un estudio realizado por el INMUJERES en México existen 7.4 millones de hogares con adultos mayores, los cuales representan 26.1% de los hogares del país. La mayoría de ellos son de jefatura masculina. De cada 100 hogares de jefe mujer, 36 tienen al menos un integrante de 60 y más años. (INMUJERES, 2016)

Para el municipio de Toluca, las cifras del IGCEM, con base en la encuesta intercensal 2015 de INEGI, indica que el 8.72 por ciento de la población toluqueña es adulta mayor, lo

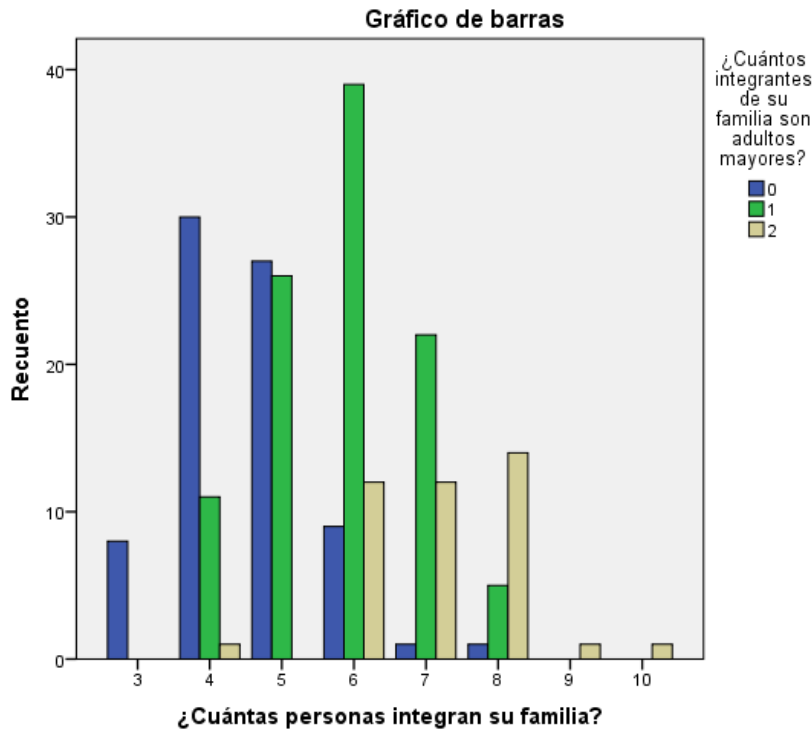
que permite enumerar, que existen 76 mil 205 personas de 60 años y más que representan a este grupo social.

Debido a su edad la mayoría de los adultos mayores presentan mala condición física o intelectual, lo cual les dificulta cubrir sus necesidades básicas por si mismos, no tienen ingresos económicos propios, en muchas ocasiones sus familiares no se quieren hacer responsables, ni cubrir sus gastos, de esto derivan cuadros de abandono, depresión y negligencia familiar.

El programa PROSPERA analizo la situación de los adultos mayores, por ello otorga un apoyo monetario mensual a las personas mayores, integrantes de las familias beneficiarias, con una edad de 70 años o más, quienes fueron previamente identificados en este grupo.

La siguiente grafica muestra que las familias integradas por seis personas tienen al menos un adulto mayor viviendo en sus hogares, con la finalidad de ayudar con sus gastos personales se les otorga una cantidad que les permite aportar al hogar un monto económico o pagarse sus propios gastos, ayudando con esto a elevar la autoestima de las personas en estas condiciones. Se debe hacer conciencia respecto a este grupo de edad ya que su situación es vulnerable y dependen directamente de otras personas para poder llevar una vida digna.

Gráfico 3.- Integrantes de la familia: adultos mayores



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

3.3.3 Jóvenes con PROSPERA

Son un grupo al que deben hacer mayores contribuciones al desarrollo de sus comunidades, ya que representan áreas de oportunidad que deben de potencializarse a efecto de aprovechar las energías y posibilitar su desarrollo integral. (H. Ayuntamiento de Toluca, 2016)

Para el municipio de Toluca, de acuerdo a cifras del IGECEM, con base en la encuesta intercensal 2015 de INEGI, existen 228 mil 399 personas de 15-29 años de edad, consideradas como jóvenes, lo que representa un total de 26.15 por ciento de la población toluqueña. Para el municipio de Toluca, de acuerdo a cifras del IGECEM, con base en la encuesta intercensal 2015 de INEGI, existen 228 mil 399 personas de 15-29 años de edad, consideradas como jóvenes, lo que representa un total de 26.15 por ciento de la población toluqueña.

Partiendo desde la idea de que los jóvenes en situación vulnerable necesitan apoyo para seguir estudiando y con ello elevar su calidad de vida el Programa PROSPERA otorga un incentivo para los jóvenes que concluyan la educación media superior, la cuestión sería si todos los beneficiarios jóvenes tienen acceso a la educación superior y cuántos de ellos terminan dicho nivel educativo.

En la Delegación Adolfo López Mateos 25.5% de los hogares están integrados por tres mujeres en estas condiciones como se aprecia en la siguiente tabla, el programa Prospera da prioridad a las mujeres como parte de la estrategia nacional de igualdad de género, es necesario impulsar el desarrollo de la juventud toluqueña a través de becas, autoempleo, proyectos productivos, apoyo a madres jóvenes para seguir estudiando; así como prevención y tratamiento de adicciones.

Tabla 5.- Integrantes de familia mujeres menores de 22 años

	Frecuencia	Porcentaje
0	63	28.6
1	52	23.6
2	42	19.1
3	56	25.5
4	7	3.2
Total	220	100

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

Por lo anterior es necesario fomentar la participación de los jóvenes en los asuntos de su comunidad, esto permitirá conocer las necesidades que tienen para crear objetivos y estrategias para disminuir las carencias sociales.

3.3.4 La salud de los mexicanos una prioridad del programa

La salud física y mental de las personas es vital para la supervivencia humana, es una necesidad básica de todo ser humano, la salud es trascendental para poder realizar una

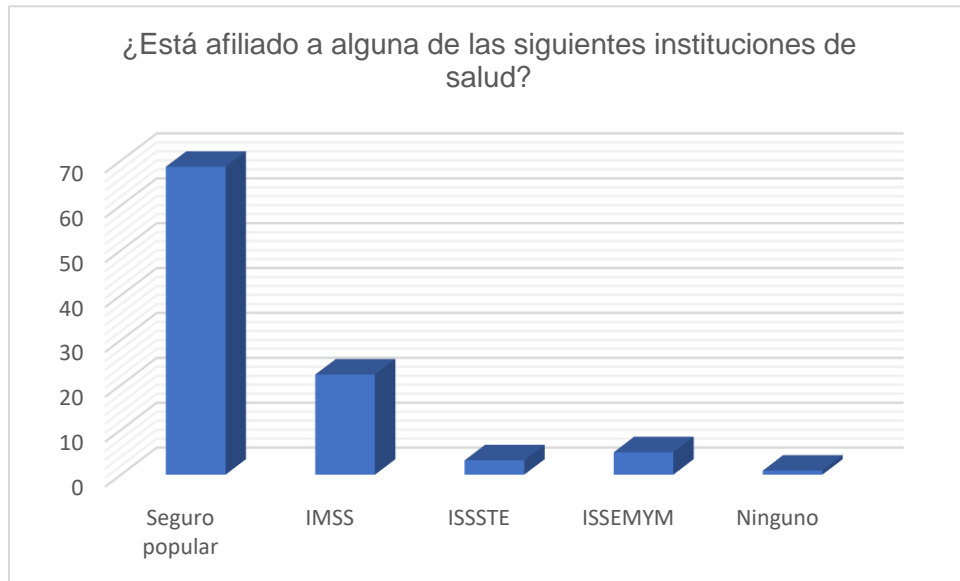
serie de actividades para la vida cotidiana por ejemplo asistir a la escuela, al trabajo, hacer ejercicio, relaciones de pareja, así como familiares, viajar, entre otras actividades.

El programa PROSPERA busca que los beneficiarios tengan accesos garantizado a los servicios básicos de salud mediante el seguro popular, es por ello por lo que de forma obligatoria los beneficiarios deben asistir a consultas familiares para llevar un control general de su salud para prevenir y detectar enfermedades de forma oportuna.

Los gastos de salud generalmente son inesperados, lo que provoca un impacto en la economía familiar previniendo dicha situación el seguro popular está disponible para toda la población que no cuenta con seguridad médica y a los grupos más vulnerables.

Las beneficiarias del programa PROSPERA tienen sin excepción la afiliación al seguro popular, de acuerdo con las encuestas por sus trabajos las personas están afiliadas a otra institución de salud, de acuerdo con la siguiente gráfica 22.3% de beneficiarias están afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 3.2% cuenta con servicios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), once personas (5%) dicen estar afiliadas al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM); es decir, se tiene una doble afiliación por parte de las beneficiarias, lo cual quita la oportunidad a más personas de recibir atención médica.

Gráfico 4.- Afiliación a instituciones de salud



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

Debe realizarse un seguimiento estricto de las personas que tienen doble servicio médico esto ayudara a que el impacto del seguro popular tenga más alcance y coadyuve a la salud de más toluqueños. Se debe comenzar por detectar a las personas en dicha situación para hacerlos conscientes de lo que implica tener doble servicio, se debe trabajar arduamente para trabajar en corregir los errores detectados, con el fin de hacerlo más eficiente y lograr los objetivos que tiene establecidos el programa.

3.4 Programas sociales como medio para aumentar la calidad de vida

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2016-2018 cerca de tres cuartas partes de la población toluqueña (73.65 por ciento) padecen al menos una carencia social, mientras que el 26.52 por ciento padece al menos tres carencias sociales. De forma más específica 33.67% de la población toluqueña no tiene acceso a la alimentación, el programa PROSPERA otorga un monto económico que pretende disminuir la pobreza alimentaria, pero que sucede cuando el recurso es utilizado para satisfacer otras necesidades y no para lo establecido en el programa, debe decirse que no hay un control estricto que obligue a las beneficiarias a comprobar que los recursos efectivamente se gastaron en lo establecido en las reglas de operación del programa.

Al cuestionar a las beneficiarias acerca de los programas sociales de los que son beneficiarias se detectó que al menos 10 % es beneficiaria de al menos dos programas sociales siendo en primera instancia el Programa PROSPERA con 90.5%, seguido de seguros para jefas de familia y comedores comunitarios con 42 beneficiarias, equivalente al 19.1% respectivamente, en cuanto al Programa Alimentario (PAL).

Tabla 6.- ¿Es beneficiario de alguno de los siguientes programas sociales?

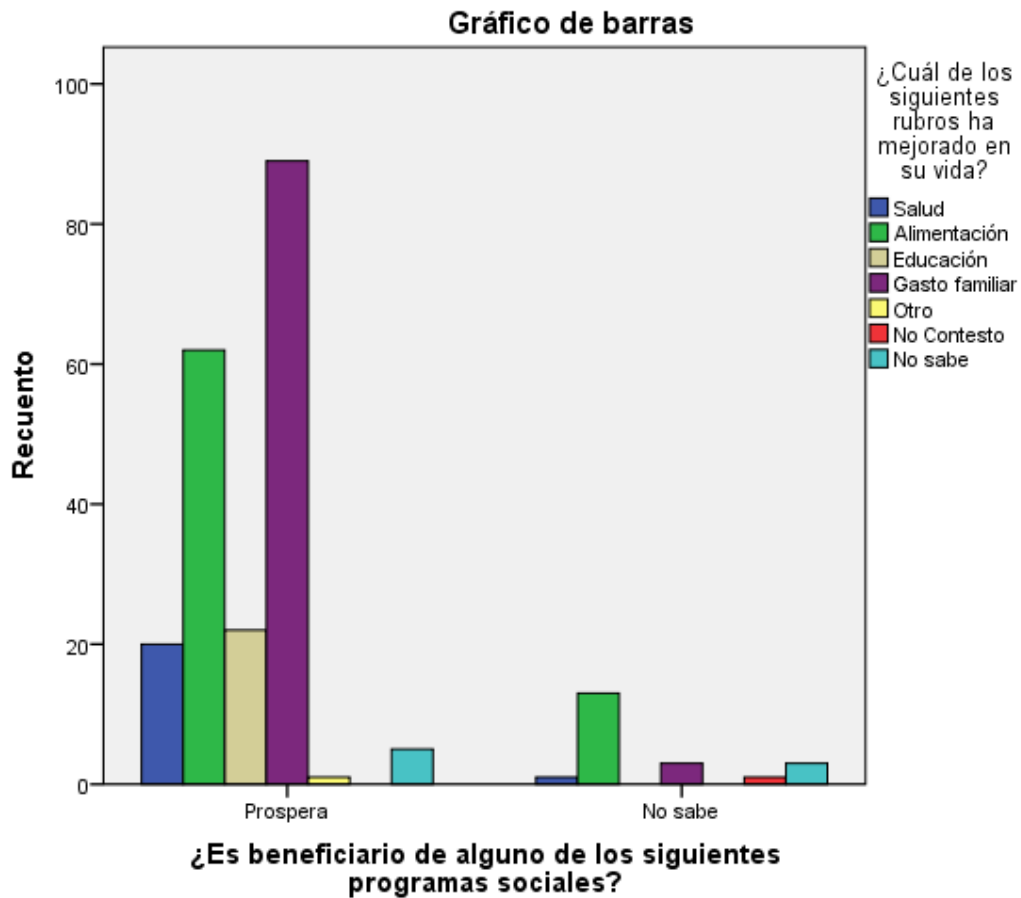
	Frecuencia	Porcentaje
PROSPERA	199	90.5
PAL	21	9.5
Seguros de vida para jefas de familia	42	19.1
Comedores comunitarios	42	19.1
No sabe	21	9.5
Total	220	100

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

Analizando el programa PROSPERA como eje central de la investigación, se pretende conocer si el programa ha realizado cambios en la vida de los beneficiarios, es decir, si ha ayudado a elevar la calidad de vida, de forma específica en la alimentación.

Los rubros que ha mejorado la vida de los beneficiarios como lo muestra la siguiente grafica ha sido en primer lugar el gasto familiar con 89 beneficiarias, seguido de la alimentación con 62 personas dejando a la educación y salud en tercer y cuarto lugar respectivamente con 22 y 20 beneficiarias.

Gráfico 5.- Rubros que ha mejorado el programa PROSPERA



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

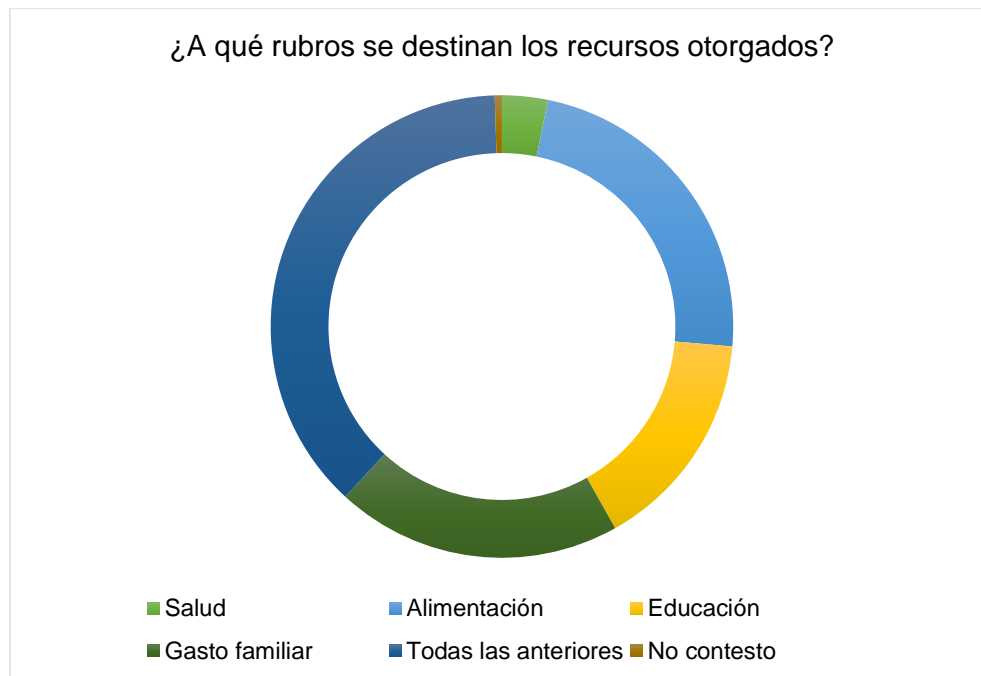
El gasto familiar es la principal prioridad de las beneficiarias, esto quiere decir que destinan los recursos a las cosas que consideran prioritarias en el momento de recibir el apoyo, la alimentación pasa a un segundo plano para invertir los recursos que otorga el programa, cuando se les preguntó a las beneficiarias que propondrían para mejorar el programa en repetidas ocasiones fue la idea de que los productos fueran de mejor calidad, más variedad y cantidad, alegan que cuando llegan a recoger la ayuda en especie no hay productos que necesitan para la vida diaria, la calidad es inferior a la deseada y en ocasiones es imposible consumirla debido a su sabor, las cantidades son cuidadas y supervisadas para que las beneficiarias se vean obligadas a llevar de todos los productos que haya en existencia.

El destino de los recursos que ofrece el programa es variable ya que se ha encontrado evidencia de que las personas vendían los productos, la cuestión sería porqué si el objetivo es disminuir los índices de pobreza alimentaria entre otras carencias, las personas realizan estas transacciones a cambio de dinero. Es consecuencia de un problema de trasfondo que consiste en la satisfacer las necesidades inmediatas que tenga la familia, sino se tienen los recursos monetarios para adquirir lo necesario, las personas buscan alternativas que les permitan dar solución a su problema.

3.4.1 Destino de los recursos otorgados por el programa

Cuando se cuestionó a las beneficiarias en a que destinaban los recursos 23.2% dijo destinar los recursos para compra alimentos, así mismo 15.5% destina los recursos para a educación de sus hijos, la salud pasa a ultimo termino con 3.2%, por su parte 20% se destina para el gasto familiar, mientras que 37.7% dijo destinar los recursos a todos los rubros antes mencionados.

Gráfico 6.- Destino de los recursos que otorga el programa PROSPERA



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

Durante la aplicación de las encuestas, las beneficiarias mencionaron que el dinero se destina para todos los rubros en general y otros que no establece el programa. El programa PROSPERA necesita una reestructuración que permita integrar los problemas actuales de la sociedad, diferenciar las zonas geográficamente permite clasificar y distinguir las costumbres y forma de vida de un grupo establecido en una zona, pero los problemas sociales permiten amplia la visión de las carencias sociales.

De forma más específica se cuestionó a las beneficiarias sobre qué productos compran con el monto que reciben de parte del programa para mejorar su alimentación.

Tabla 7.- Productos que se adquieren con los recursos del programa PROSPERA

	Frecuencia	Porcentaje
Carnes rojas (res, cerdo)	47	21.4
pollo	55	25
frutas	48	21.8
verduras	46	20.9
leche	110	50
huevo	67	30.5
leguminosas	39	17.7
Total	220	100

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

La tabla anterior hace énfasis en los productos que las beneficiarias dijeron comprar para su alimentación, en primer lugar, el producto que más adquieren es leche (50%), seguido del huevo (30.5 %), estos productos son considerados básicos para la alimentación, la leche principalmente para los niños en desarrollo; el pollo es consumido por 25 % de las beneficiadas, las carnes rojas y frutas son consumidas por 21.4% y 21.8% respectivamente del total de las encuestadas, en último lugar las leguminosas son consumidas por 17.7% de las familias beneficiadas.

Ante los precios elevados las beneficiadas alegan que les es imposible comprar otros insumos necesarios para el hogar, lo que en teoría contempla una canasta básica, según datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la canasta básica, entendida como un subconjunto de los productos incluidos en el cálculo del Índice Nacional de Precios al Consumidor, es un conjunto de 82 productos, los cuales son determinados con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI, 2016), los bienes y servicios que contempla la canasta básica para que una persona pueda cubrir sus necesidades básicas está sometida al ingreso familiar, con base en eso cada familia compra lo necesario.

Las beneficiarias tienen el compromiso de destinar el monto monetario a lo establecido en el programa para su propio beneficio, es decisión de cada una consignarlo a otra cosa basada en sus propias necesidades e intereses.

3.4.2 Eventos establecidos por el programa

En cuestión de eventos el programa establece en sus reglas de operación que la entrega de apoyos monetarios sólo podrán realizarse actividades propias de la operación del Programa, así como actividades de vinculación, por lo que las Delegaciones Estatales del Programa podrán suspender la entrega de apoyos monetarios cuando durante la instalación u operación del Módulo de Entrega de Apoyos se presenten actos con fines político-electorales o surja algún incidente que en riesgo la entrega de los apoyos monetarios, como son el bloqueo de accesos, falta de elementos de seguridad, desastres, emergencias o contingencias sociales, entre otros. (SEDESOL, 2015)

Se llevan a cabo acciones para promocionar la salud (prevención y detección de enfermedades) bajo tres modalidades: información, orientación y consejería durante consultas médicas.

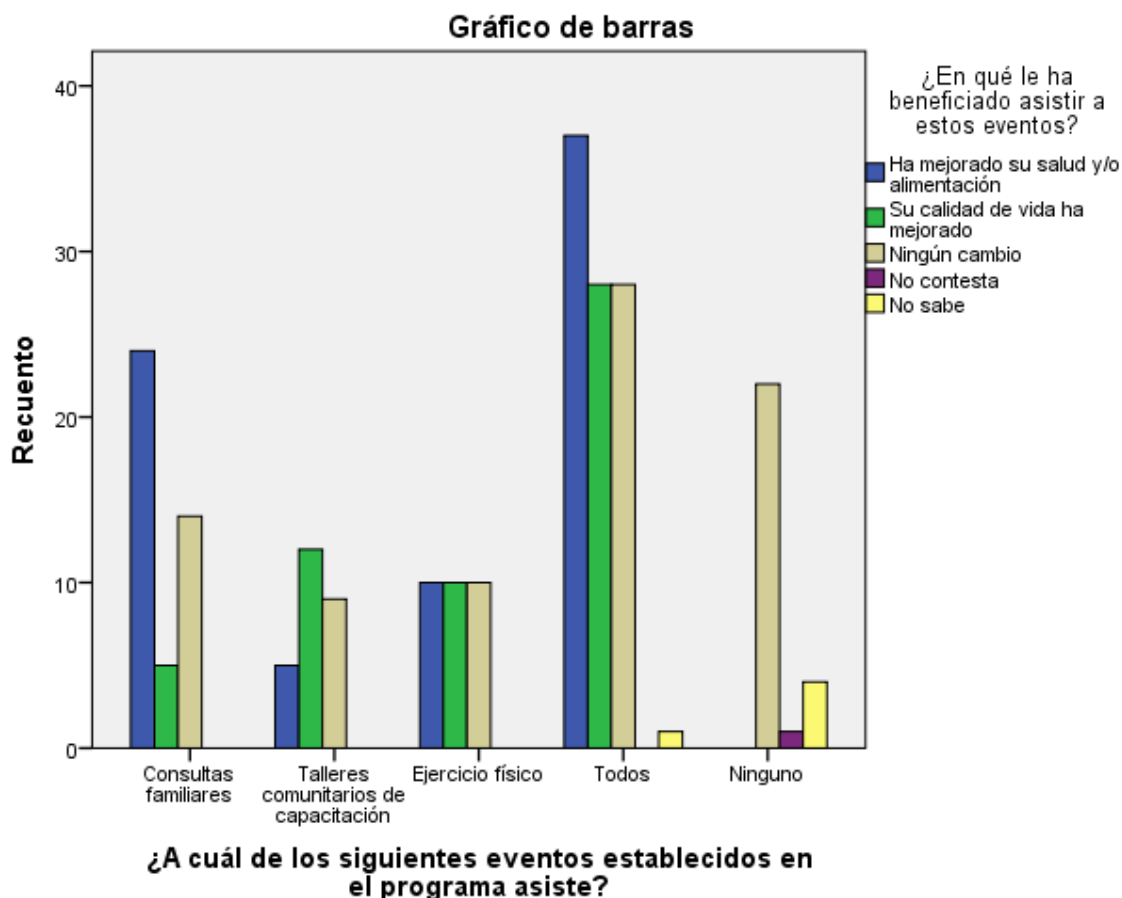
La entrega de apoyos Sin Hambre³ que establece el programa consiste en proporcionar los establecimientos de unidades fijas o móviles de DICONSA para comprar productos alimenticios. En cuanto a la entrega de suplementos alimenticios está dirigida a niños y niñas de 6 a 59 meses de edad integrantes de las familias beneficiadas, mujeres embarazadas y mujeres en periodo de lactancia hasta por un año, está a cargo de las unidades de salud para recibir información sobre la preparación y consumo, con el fin de facilitar y complementar la alimentación de la población.

Es necesario que las beneficiadas asistan de manera personal a los eventos realizados para diferentes fines establecidos en el programa, una consideración que debe tener en cuenta el programa es que las actividades laborales pueden ser un obstáculo para asistir al evento.

La siguiente grafica muestra en que ha beneficiado asistir a los eventos que establece el programa. Las consultas familiares han mejorado la salud y/o alimentación de 24 beneficiarias, la calidad de vida de vida ha mejorado en 5 mujeres, mientras que 14 dice no ver ningún cambio; los talleres comunitarios de capacitación mejoraron la alimentación y/o salud de 5 personas, 12 personas han mejorado su calidad de vida y 9 personas no han notado ningún cambio; las actividades de ejercicio físico han tenido el mismo efecto en 10 personas respectivamente en los rubros antes mencionados; en su mayoría 37 beneficiarias que asistieron a todos los eventos elevaron sus salud y alimentación, 28 personas mejoraron su calidad de vida y otras 28 mencionaron no haber notado ningún cambio.

³ Se otorga una tarjeta de débito con *chip* del Banco Social de México (Bansefi) ahora Banco Bienestar, donde quedan registradas las huellas digitales de la titular, que es la única que puede comprar alimentos en las tiendas Diconsa, con el depósito que recibe cada dos meses de \$1,116 pesos.

Gráfico 7.- Beneficios de asistir a los eventos establecidos en el programa



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

Cuando se preguntó a las beneficiarias alguna recomendación para el programa alegaban que no se hicieran obligatorios estos eventos ya que en muchas ocasiones no veían ningún cambio y solo les quitaban el tiempo para realizar otras actividades. El programa establece que sean obligatorios estos eventos para bien de las personas, con el objetivo de mejorar su calidad de vida, en teoría deberían estar cumpliendo con las reglas de operación y la gente debería estar conforme con los resultados, el problema se encuentra en la ejecución, es un programa que integra varios sectores que deben conjuntarse para cumplir un solo objetivo y solo así beneficiar con los eventos a los integrantes del programa PROSPERA.

3.4.3 Existencia del programa

En muchas ocasiones el programa no se promociona lo suficiente para que todas las personas tengan el igual acceso a la información, las personas en situación vulnerable que necesitan el programa no se enteran de su existencia, modo de operación, requisitos, personas encargadas (vocales), montos de apoyo, etc.

Las beneficiarias encuestadas dijeron enterarse por sus familiares en primer lugar de la existencia del programa (42.3%), seguido de los promotores del programa (24.1%); los vecinos ocupan el tercer lugar (18.2%) y por último los amigos (5.5%), esta situación se debe principalmente a que los familiares son el núcleo más cercano a las personas y la información circula dentro de su ambiente.

Gráfico 8.- Conocimiento sobre la existencia del programa



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

Como se muestra en la gráfica anterior los familiares son los portadores de la información acerca del programa por tener un contacto más cercano, la cobertura del programa de contemplar la idea de difundir el programa para llegar a personas en situación vulnerable y cumplir así de manera más eficaz los objetivos del programa.

La adecuada información acerca del programa impartida por personas capacitadas que puedan solucionar las dudas de la sociedad, ayudara a disminuir el rezago informativo con el fin de ayudar a más familias mexicanas.

La apatía de los ciudadanos respecto a los programas sociales se debe en muchas ocasiones a los condicionamientos que existen para poder recibir el apoyo, este fenómeno aumenta cuando hay un periodo electoral, a cambio del voto para determinado partido político, por lo que se aprovechan de las necesidades de la gente para sacar ventaja de sus adversarios. PROSPERA es un programa del gobierno federal, alejado de cualquier partido político que lo quiera usar para su beneficio con el fin de obtener un voto a su favor.

La presente investigación aborda el tema de una cuestión importante ya que en ocasiones la gente piensa que el programa no atiende a personas que lo necesitan por las diversas causas, se cuestionó a las beneficiarias encuestadas si creen que el programa beneficia a las personas más vulnerables, para las respuestas afirmativas y negativas había opciones para justificar su respuesta, la siguiente tabla muestra las respuestas afirmativas.

Tabla 8.- ¿Cree que el programa atiende a quien realmente lo necesita? * Si, ¿Por qué?

		Si, ¿Por qué?				
		Las personas se encuentran en situación vulnerable	Cumplen con los requisitos que establece el programa para ser beneficiario	La zona donde habita es considerada de alta marginación	No contesta	Total
¿Cree que el programa atiende a quien realmente lo necesita?	Si	42	39	60	0	141
	No	0	1	1	76	78
	No sabe	0	0	0	1	1
Total		42	40	61	77	220

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

Un total de 141 personas piensan que el programa si atiende a las personas que realmente lo necesitan, de las cuales 60 personas creen que la zona donde habitan es considerada de alta marginación, el cual es un requisito para ser seleccionada; 42 personas consideran que las personas están en situación vulnerable; 39 personas especulan que las beneficiarias cumplen con todos los requisitos que establece el programa ser seleccionado, esto debería satisfacer los objetivos del programa al impactar a las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar.

Del total de encuestadas 35.4% respondió que el programa no atiende a las personas en situaciones de pobreza y marginación, por las razones expuestas en la siguiente tabla: Así mismo 29.48% de las encuestadas cree que existe corrupción dentro del programa y entran por las “influencias”, es decir personas que laboran dentro del sistema y tienen el poder y/o los contactos para introducir de forma directa a una persona para ser beneficiaria

del programa; 28.2% considera que las beneficiarias no cumplen en su totalidad con los requisitos establecidos en el programa, esto en el deber ser no tendría que suceder ya que los beneficiarios deben someterse a una evaluación estricta y cumplir con todos los requisitos establecidos con el fin de evitar disparidades entre la sociedad por la elección de beneficiarios, la percepción ciudadana crea opiniones respecto a lo que ve en su entorno y las situaciones que ha vivido; en su mayoría (38.46%) opina que los requisitos pasan a segundo término ya que aunque las personas cumplan estrictamente con los requisitos no salen beneficiados, esta situación se puede dar por varios motivos, especialmente por insuficiencia presupuestal que limita mucho los alcances del programa, el dar prioridad a otra zona donde se tenga mayor impacto respecto al número de beneficiados es otro motivo para no otorgarle el apoyo a las personas que cumplen plenamente con los requisitos.

Tabla 9.- ¿Cree que el programa atiende a quien realmente lo necesita? *No, ¿Por qué?

		No, ¿Por qué?				
		Entran por influencias	No cumplen con los requisitos establecidos por el programa	Aunque las personas cumplan con los requisitos no salen beneficiados	No contesta	Total
¿Cree que el programa atiende a quien realmente lo necesita?	Si	0	0	0	141	64%
	No	23	22	30	3	35.4
	No sabe	0	0	0	1	.5%
Total		29.48%	28.20%	38.46%	145	220

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas aplicadas en campo.

3.4.4.- Monto económico

Los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las y los titulares beneficiarios del Programa.

Los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias varían conforme al número de integrantes menores de 9 años, y en su caso, al de becarios (as) y grado escolar que cursen, así como al número de personas adultas mayores incorporadas en el hogar.

El monto de todos los apoyos monetarios se actualizará semestralmente, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y con base en la variación acumulada a partir de junio de 2011, de los índices asociados a las Líneas de Bienestar Mínimo (rural y urbano), publicadas por el CONEVAL. (SEDESOL, 2015)

Existe una discusión que cuestiona la fiabilidad de los programas sociales, la interrogante de saber si están cumpliendo con el principal objetivo de eliminar la pobreza; o solo es una inversión que no tiene resultados positivo y el dinero asignado para dicha actividad no tiene razón de ser y se debe optar por otra estrategia que permita reducir la pobreza no solo alimentaria sino multidimensional, que permita elevar las condiciones de vida de los mexicanos que viven bajo este esquema.

El siguiente cuadro contempla el monto mensual asignado para alimentación:

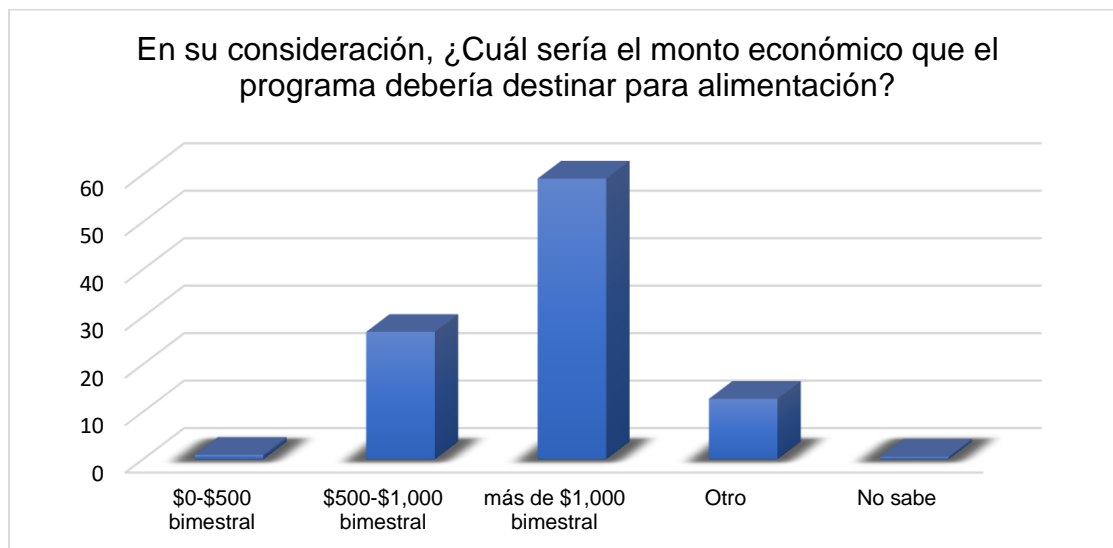
Tabla 10.- Monto Mensual de Apoyos vigentes desde Julio- diciembre 2014
Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad

Alimentario	\$335.00
Alimentario Complementario	\$140.00
Infantil	\$120.00
Adultos Mayores	\$370.00

Fuente: Reglas de Operación del Programa PROSPERA 2016.

Cuando se cuestionó a las personas cuál era el monto que deberían recibir para alimentación específicamente los resultados fueron resultados elevados como lo muestra la siguiente gráfica, más de la mitad de las encuestadas (59.1%) considera que la cantidad debe superar los \$1,000.00 bimestrales; tan solo 0.9% considera que la cantidad actual que otorga el programa la cual se ubica de \$0-\$500 bimestral de acuerdo con la tabla anterior, con la justificación de las beneficiarias de que no les alcanza para cubrir sus necesidades básicas de alimentación; 26.8% considera que el monto debe ser entre \$500-\$1,000 bimestrales, es decir un tercio de la población considera que el monto anterior es suficiente para cubrir las necesidades alimenticias; finalmente 12.7% cree que el monto debería ser otro no especificado en las opciones, lo cual supone que consideran una cifra superior a lo establecido.

Garfio 9.- Monto económico para alimentación



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

3.5 Propuesta de mejora de las beneficiarias

Por último, se cuestionó a las beneficiarias acerca de cuáles serían sus propuestas para mejorar el programa las respuestas más periódicas fueron las siguientes:

	Frecuencia	Porcentaje
Actividades para adultos mayores	7	3.18%
Agilizar el trámite para activar tarjeta y producto	9	4%
Ampliar la cobertura del seguro popular	16	7.2%
Apoyar a las madres jóvenes con sus estudios y mujeres embarazadas	21	9.5%
Apoyar con más producto en especie	12	5.45%

Apoyo económico de acuerdo con las edades	4	1.81%
Apoyo para encontrar empleo	14	6.36%
Apoyos para la construcción de casas	12	5.45%
Asistir a menos eventos	17	7.72%
Aumentar el apoyo económico en alimentación	25	11.36%
Aumentar el dinero a educación	11	5%
Aumentar la cantidad de dinero otorgada	16	7.27%
Ayuda con las cuotas escolares	14	6.36%
Cambiar aspectos del programa y modo de operación	5	2.27%
Cambiar horarios de los talleres/ no hacerlos obligatorios	11	5%
Clínicas en mejores condiciones	9	4.09%
No condicionar el apoyo cuando haya elecciones	12	5.45%
Otros	5	2.27%
Total	220	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en campo.

La tabla anterior muestra las respuestas de las beneficiadas, las cuales emitieron su opinión para mejorar el programa, la mayoría apoyo la idea de aumentar el monto para alimentación (11.3%), seguido de la idea de apoyar a las madres jóvenes con sus estudios y a mujeres embarazadas (9.5%); las beneficiadas están en desacuerdo con la idea de asistir a los eventos obligatoriamente alegando que les quitan mucho tiempo, proponen que cambien los horarios de los eventos y/o talleres para tener mayor oportunidad de asistencia, 5% apoya esta idea; 3.18% de las beneficiarias considera que deberían existir actividades para adultos con el fin de mantenerlos ocupados en acciones que los hagan sentir productivos;

4% propone agilizar los trámites para recibir el apoyo, esto tiene como trasfondo acelerar la burocracia.

Así mismo 7.2% de la población encuestada cree que es necesario ampliar la cobertura del seguro popular, tener más médicos y enfermeras en las clínicas, mayor cobertura en enfermedades y capacidad de atención en los hospitales, medicamentos necesarios para todas las enfermedades y mayor infraestructura hospitalaria.

Respectivamente 5.45% considera que el programa debe ampliarse y otorgar productos para el hogar de primera necesidad que las familias puedan requerir para cubrir sus necesidades básicas. Aunque el programa ya cuenta con la modalidad de emplear temporalmente a las personas, 6.36% de las encuestadas consideran prioritario el apoyo para encontrar el empleo; una variante que resalta fue la propuesta de recibir apoyos para la construcción de sus casas con 5.45%.

La idea de introducir apoyos para la escuela fue generada por 11.36% de la población encuestada, contempla la idea de otorgar a los niños útiles escolares, uniformes, zapatos y ayuda para el pago de inscripción en las escuelas, es un dato interesante ya que contempla la suposición de que a las familias beneficiadas no les alcanza para cubrir los gastos escolares de sus hijos.

Siendo un aspecto de vital importancia tan solo 2.27% de la población propone cambiar la estructura del programa y el modo de operación para hacerlo más funcional, dicha propuesta se hizo por parte de beneficiadas con educación media superior y superior.

Por último, 5.45% considera que no es correcto condicionar los apoyos del programa cuando exista un periodo electoral, ningún partido puede adjudicarse la repartición del apoyo otorgado por el programa.

Capítulo 4. La Nueva Propuesta del Gobierno Federal 2019-2024

Una parte fundamental del quehacer administrativo del gobierno es el de realizar un buen diseño de políticas públicas, así como la gestión de estas con base en los resultados de la evaluación de estas; cada gobierno debe realizar el análisis de las necesidades de la población del país para poder realizar estos diseños de la manera más eficaz y buscando resolver los problemas principales.

En el caso de México, uno de los temas más importantes y de mayor preocupación es la pobreza, un fenómeno social derivado de la brecha de desigualdad que existe entre las distintas comunidades y sectores sociales en el país, por ello se considera, tanto en la teoría como en los documentos consultados del Gobierno de México se reconoce la necesidad de reducir primero estas brechas para poder combatir eficazmente la pobreza.

“Para edificar el bienestar de las mayorías se requería de una fuerte presencia del sector público en la economía, de enérgicas políticas recaudatorias y de una intervención estatal que moderara las enormes desigualdades sociales en las que desemboca de manera inevitable una economía de mercado sin control alguno.” (Gobierno de México, 2019)

Sin embargo, en el desarrollo social se debe primero tener pleno reconocimiento de los sectores sociales a los que se enfocarán las políticas públicas, para ello la base fundamental en el desarrollo de estas deben ser los derechos humanos, con ello se tendrá el enfoque de prioridad por derechos y, por tanto, se enfocará a los sectores objetivo, identificando su existencia con base en necesidades y derechos.

Con la transición llevada a cabo el 1 de diciembre de 2018, se adquirieron también nuevos retos, que obligan a la implementación de estrategias para mejorar la situación del país y de la población en general, lo cual se debe realizar con base en los resultados obtenido de la evaluación de las políticas públicas del gobierno anterior en relación a los problemas prioritarios, tomando como base un presupuesto basado en resultados que tiene como propósito mejorar la eficiencia y calidad del gasto público para generar beneficios en la calidad de vida de la población.

Considerando todo lo anterior la administración federal 2019-2024 ha emitido estrategias y documentos que cumplen con todos estos objetivos desde una perspectiva alejada de la continuidad, en este capítulo se analizará la nueva política pública en relación a la pobreza alimentaria tomando en cuenta las sustituciones realizadas al programa PROSPERA y la forma en que se aplicarán estas políticas en la llamada *Cuarta Transformación* y las implicaciones que esto tendrá en los beneficiarios del programa dentro del espacio geográfico estudiado.

4.1 Transición administrativa

El 1 de diciembre de 2018 se realizó un viraje de la administración pública nacional al entrar en vigor una postura de austeridad, a la cual, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se ha determinado llamar “Cuarta Transformación” y que consta de reestructurar el gasto presupuestal de la Administración Pública buscando disminuir los gastos operativos y redirigir esos recursos a programas sociales, ya sea manteniendo algunos, suprimiendo otros y con la modificación y separación de unos más.

En este sentido se observa que, al igual que con los programas antecedentes descritos más arriba, los apoyos para el combate de los distintos tipos de pobreza son los que difícilmente se eliminan pero se modifican cada sexenio de acuerdo a los proyectos generales de cada administración; en el caso de esta Cuarta Transformación, se pudo observar que la generalidad de PROSPERA en lo que respecta a educación, salud y alimentación fue separado en cada una de estas secciones, esto es, de acuerdo a los análisis realizados por la Comisión Nacional para la Evaluación de las Políticas Públicas (CONEVAL)⁴, el programa tuvo una disminución en el Presupuesto de Egresos de la Federación de -16.6%, estableciendo el mismo reporte las siguientes particularidades:

⁴ Análisis de los Programas Sociales del PEF 2018 y 2019. CONEVAL

1. El Programa IMSS-PROSPERA será sustituido por el programa IMSS-BIENESTAR, se considera prioritario por pobreza y por derecho, sin cambios en el presupuesto y sin comentarios.⁵
2. PROSPERA Programa de Inclusión Social será sustituido por el programa Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez, se considera prioritario por pobreza y por derecho, con una disminución de -16.6% en el presupuesto respectivo y con el comentario que dicho programa no incluye los componentes de salud ni alimentación, así como tampoco cuenta con corresponsabilidades.⁶

Realizando un análisis de las políticas públicas y los diversos lineamientos que existen dentro de la administración pública nacional para el período 2019-2024, se ha podido encontrar que la situación de la pobreza alimentaria en el sexenio no sólo sufrirá cambios en los nombres y los presupuestos, sino en la visión de las mismas, su aplicación y las consideraciones que se tomarán al respecto, cabe destacar que otro de los cambios que afectarán la manera en que se registra a los beneficiarios y se realiza la entrega de recursos es con el surgimiento de los llamados *Servidores de la Nación* y la entrega directa de los programas sociales a los beneficiarios sin intermediarios. Si bien PROSPERA se entregaba de manera directa, también es cierto que la cultura establecida en la mayoría de las comunidades es la de intermediarios en el registro de beneficiarios de todos los programas sociales.

Derivado de los cambios originados por la transición de diciembre de 2018 se observaron cambios en el programa más profundos que los de gobiernos de continuidad, por ello es por lo que el presente capítulo se centrará en los programas de la *Cuarta Transformación* en sustitución de PROSPERA, con base en los documentos administrativos del Gobierno de México.

⁵ IBID, página 26

⁶ IBID, página 27

4.1.1 Modificaciones a PROSPERA

A partir del año 2012, el programa Oportunidades pasó con todos sus matices a convertirse en PROSPERA Programa de Inclusión Social, trabajando de la misma manera que desde su creación en 1988 considerando gobiernos de continuidad. Los programas continuaron aplicándose hasta 2018 cuando se dio la primera transición administrativa a nivel federal, iniciando el 1 de diciembre de dicho año.

Con este proceso varios programas sociales fueron modificados de acuerdo con la visión de austeridad republicana encabezada por la llamada Cuarta Transformación⁷, entre ellos el programa PROSPERA perdió la continuidad con que venía trabajando a través de diversos procesos, entre los que destacan:

- Se separan los objetivos de salud educación y alimentación en programas diferentes.
- EL padrón general pasa a manos de la Secretaría de Educación Pública para su uso en el Programa Nacional de Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez.
- La función alimentaria en especie se trabaja en conjunto entre la SEP y la Secretaría del Bienestar
- La función alimentaria en efectivo corre a cargo de la Secretaría del Bienestar.

De manera más particular se pueden observar los cambios del programa en la siguiente tabla:

⁷ Se entiende como *Cuarta Transformación* o 4T al proceso por medio del cual el modelo económico neoliberal es sustituido por un modelo de ídolos sociales.

Cuadro 6.- Cambios en el programa PROSPERA realizados por la nueva propuesta del gobierno federal

Programa de Inclusión social PROSPERA	Programa Nacional de Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez
<p>Hogares con ingreso sea menor a la línea de bienestar.</p> <p>La condición de permanencia consiste en estar por debajo de la las LVPCS y con características demográficas normales 4.4.2.2</p> <p>EL beneficio económico del programa es por beneficiario.</p>	<p>Integrantes de 0 a 18 años que se encuentren en educación inicial o básica.</p> <p>Permanencia condicionada al programa a los hogares cuyo ingreso per cápita sea menor al de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) cuenten con un beneficiario con beca.</p> <p>Pago único por familia.</p> <p>Monto de \$800.00 mensuales</p> <p>Duración del beneficio 5 bimestres.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de reglas de Operación Programa de Inclusión Social PROSPERA 2014 y Reglas de operación Programa de Inclusión Social PROSPERA 2019

4.1.2 Programa de becas para el bienestar Benito Juárez de Educación Básica

Es un programa del Gobierno de México para proporcionar apoyo monetario a las familias con necesidades económicas y que cuenten con algún estudiante menor a los 18 años. (PROSPERA, 2019)

El medio para poder incorporarse al programa consiste en la visita de personal capacitado que guiara el proceso de inscripción, este programa es compatible con otras becas estatales o locales, así como privadas. La entrega de la beca será con base en el lugar de residencia de los beneficiarios y puede ser mediante entrega de tarjetas bancarias, órdenes de pago y mesa de pago, esta última como última opción al no tener disponible cualquiera de las anteriores. Para los beneficiarios que ya estaban inscritos a prospera solo transitaran de manera directa al programa de becas para el bienestar Benito Juárez.

Criterios de elegibilidad

El programa considera a la población indígena, las zonas con alto grado de marginación o zonas de alta violencia como prioridad para ser beneficiario. Para ingresar al programa se debe tener un ingreso mensual per cápita menor a la LPEI⁸ y que tengan al menos un integrante entre 0- 15 años estudiando educación básica o inicial.

Un requisito adicional para el ingreso y la permanencia en el programa es que la Coordinación Nacional recabe información de las características socioeconómicas y demográficas de las familias mediante encuestas.

El procedimiento para identificar a las familias consta de dos etapas:

- Selección de localidades
- Focalización de familias

Selección de las localidades

Son todas las localidades del país, tomando como referencia aquellas consideradas con mayor demanda por la Coordinación Nacional y donde no hay presencia del programa tomando como referencia el Índice de Rezago Social establecido por CONEVAL, el índice de Marginación establecido por CONAPO, así como la información estadística proporcionada por el INEGI y los organismos locales respectivos, cuando las localidades ya están priorizadas se realiza el levantamiento de los datos para proceder a identificar los candidatos para el programa.

Focalización para la identificación y permanencia de las familias

Corresponde a la Coordinación Nacional recolectar, capturar, procesar, resguardar y analizar toda la información relativa a la situación socioeconómica de las familias que viven en los territorios seleccionados por las características antes mencionadas, esto con el fin de identificar a las familias que cumplen con los requisitos y criterios de elegibilidad para ser beneficiarios del programa, establecidos en el Reglamento de Operación.

⁸ Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, equivale al valor de la canasta básica por persona al mes (Coneval, s.f.)

Para determinar la incorporación al programa de las familias en comento, la Coordinación Nacional recolectará la información de estas a través de una *Encuesta Socioeconómica*, que consiste en un cuestionario único cuya sola aplicación no implica ni garantiza la anexión al programa, el cual es aplicado a nivel nacional en cada uno de los hogares del entorno rural y urbano. La finalidad de la Encuesta Socioeconómica es la de identificar los hogares con condiciones similares a aquellos con ingresos inferiores a la LPEI y LPI⁹, cabe destacar que la permanencia de las familias en el programa y, en su caso, la reactivación de estas depende de los ingresos por cápita estimados, así como la presencia de estudiantes de educación básica y/o inicial.

Los hogares que, de acuerdo al estudio socioeconómico realizado por la Coordinación Nacional -cuya información tendrá una vigencia de hasta cuatro años, cuando la encuesta haya sido completada- resulten elegibles para ser integrados al Padrón Base del programa serán agregados y se mantendrán en el mismo mientras se mantengas las condiciones socioeconómicas y demás requisitos de elegibilidad, independientemente de los requisitos que hayan existido al momento de determinarla, esto se debe a que el programa tiene un límite de beneficiarios, por lo que los apoyos serán entregados con base en los espacios disponibles del Programa.

Tipos de apoyo

El objetivo fundamental del programa es el de apoyar e incentivar la inscripción y permanencia de niñas, niños y adolescentes de las familias elegidas a la educación inicial y básica, específicamente a la educación Media Superior en tanto se realiza la transferencia al programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez; del mismo modo, y de manera conjunta con los programas educativos del Gobierno de México, se tiene el objetivo de disminuir el trabajo infantil en el país. A través del programa también se puede buscar la vinculación con otros programas y acciones para el apoyo de la trayectoria educativa de los beneficiarios.

⁹ Línea de Pobreza por Ingresos, equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. (Coneval, s.f.)

El Reglamento de Operación establece como familias elegibles para recibir alguna de las becas del Programa aquellas que cumplen con los requisitos de elegibilidad, sin importar el esquema de apoyos con que contaban antes del ejercicio fiscal 2019, ya sea con o sin corresponsabilidad, esquema diferenciado de apoyo o bien el modelo de atención de becas en zonas urbanas.

Los tipos de apoyo que se brindan en este nuevo programa se mencionan a continuación, con los requisitos de elegibilidad que tienen cada uno de ellos.

Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica

Consisten en un apoyo monetario bimestral otorgado durante los 5 bimestres de que consta el ciclo escolar (de septiembre a junio) a las familias que:

1. Cuenten con niños, niñas o adolescentes menores de 18 años cumplidos al 31 de diciembre de 2019 inscritos entre primero de primaria y tercero de secundaria¹⁰ de manera escolarizada, o
2. Cuenten con niños, niñas o adolescentes registrados en el Padrón de Beneficiarios con edad de entre 0 y 15 años al 31 de diciembre de 2019

Para poder recibir la beca se deberá contar con la validación de inscripción al inicio de cada ciclo escolar, es decir, se renueva cada año, así como cumplir la edad requisitada. Para el caso de las familias de nueva incorporación, los apoyos serán entregado al inicio del ciclo escolar relativo al año de su incorporación o, dependiendo de la disponibilidad presupuestal, a partir del ejercicio fiscal inmediato posterior a su incorporación al Padrón de Beneficiarios.

Becas para el Bienestar de Educación Media Superior Benito Juárez

Se entregan de manera temporal, en tanto se transfieren al programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, a todos los jóvenes de entre 14 y

¹⁰ El programa establece que se continuará con el otorgamiento de becas a nivel medio superior de manera temporal mientras se realiza la transferencia al programa respectivo.

21 años cumplidos al 31 de diciembre de 2019, inscritos en instituciones de educación media superior en cualquiera de sus tres modalidades (escolarizada, no escolarizada y mixta).

Montos de las Becas

Con base en los requisitos de elegibilidad, las becas serán entregadas de manera bimestral ininterrumpida e individual durante 10 meses (la duración del ciclo escolar), a razón de una beca por familia con un monto de \$800.00 M/N mensuales en el caso de los hogares que cuenten con uno o más beneficiarios en el nivel básico. Los apoyos se pagarán con recursos del Ramo 11 Educación Pública para las familias con beneficiarios menores a 18 años (al 31 de diciembre de 2019) y del Ramo 20 Bienestar para aquellos integrantes del Padrón de Beneficiarios entre 0 y 15 años. Este monto también aplicará a los beneficiarios en Educación Media Superior de manera temporal en tanto se transfieren al Programa que a ese nivel educativo corresponde.

Cabe destacar en este punto que las tablas de montos existentes en PROSPERA Programa de Inclusión Social durante la administración 2013-2018 fueron suprimidas en todas sus partes, quedando exclusivamente la tabla siguiente:

Monto mensual de apoyos vigentes: Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica	
Familias con una o más becarias o becarios en educación básica. Educación inicial o integrantes registrados en el Padrón de Beneficiarios con una edad de entre 0 y 15 años al 31 de diciembre del 2019.	\$800.00

Fuente: Elaboración propia con información de (Secretaría del Bienestar, 2019)

Derechos, compromisos, requisitos, suspensiones y bajas de familias beneficiarias

Dentro de los lineamientos operativos que debe seguir el Programa Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica se establecen una serie de derechos con que cuentan los beneficiarios, así como los compromisos y requisitos de estos; del mismo modo establece las situaciones y eventos que dan pie a la suspensión o baja del Padrón de beneficiarios de las familias beneficiadas. Es importante mencionar estos de manera breve

debido a la importancia que tienen como la reglamentación más directa hacia los beneficiarios del Programa como sustituto de PROSPERA.

Cabe mencionar que mientras los lineamientos descritos previamente son propios de la administración del programa social analizado, los que se encuentran en este apartado van dirigidos y son de observancia más directa de los mismos beneficiarios, es decir, son los lineamientos básicos que deben conocer al ser parte del Padrón de Beneficiarios del programa de becas.

Derechos

- Recibir orientación e información sobre la operación del programa
- Recibir las becas
- Ser atendidos en todas sus dudas
- Tener derecho de audiencia con la atención indicada y de manera gratuita
- Decidir su participación en las acciones gubernamentales y en qué escuela estudiarán sus hijos.

Compromisos

- Actualización permanente de los datos familiares
- Participar de manera voluntaria en las sesiones informativas
- Evitar el trabajo infantil
- Usar las becas para el mejoramiento de la educación de los propios becarios
- Asegurar la asistencia a clases y el mejoramiento del aprovechamiento escolar

Requisitos

En el caso de este apartado, el reglamento solicita la validación de la inscripción de todos los menores de 18 años al ciclo escolar que no hayan concluido la educación básica en los centros de estudio autorizados, así como el apoyarlos para que cumplan con la asistencia a clases.

Suspensión de las becas y baja del padrón de beneficiarios

La suspensión de las becas se llevará a cabo de manera anual a través de un Aviso de Suspensión signado por el titular de la oficina de representación de la Coordinación Nacional en la entidad federativa, el cual deberá contener la causa y el fundamento legal que motivó la baja o suspensión del programa.

La suspensión puede ser temporal (por tiempo indefinido) o definitiva cuando las familias incurran en lo que establece el Reglamento de Operación del programa, a saber:

Temporal por tiempo indefinido

- No se valide la inscripción de los becarios
- Cuando se repita el mismo grado por tercera ocasión (se reanudará cuando se avance de grado)
- Cuando no se reciban los apoyos por dos o más ocasiones (la Coordinación retendrá los recursos por dos bimestres antes de proceder a la suspensión)
- No haya movimientos en la cuenta del beneficiario
- El beneficiario no firme su contrato bancario o no recoja su tarjeta
- Exista una disputa intrafamiliar por las becas
- Cuando el titular cause baja del Padrón y no se realice cambio de titular
- Cuando no se localice al titular al momento de la entrega de Notificación de Incorporación
- Los datos familiares presenten inconsistencias
- No pueda realizarse la Entrevista Socioeconómica en dos ocasiones y/o existan inconsistencias en la información
- La familia no acepte realizar la Entrevista Socioeconómica
- Se reporte la baja del becario por vía electrónica

Suspensión definitiva

Sólo se llevará a cabo cuando se detecte duplicidad, en cuyo caso se suspenderá de manera definitiva uno de ellos dejando activo sólo uno de los dos registros.

Baja del Padrón

Se trata de un procedimiento administrativo para que las familias puedan ejercer su derecho de audiencia, plasmado en el numeral relativo a los derechos de los beneficiarios, el cual será encabezado por la Coordinación Nacional; el proceso establecido en las Reglas de Operación es, resumido, como sigue:

1. La Coordinación Nacional elabora un listado con las familias que se presume caen en causales de baja.
2. Se realiza convocatoria a audiencia, mediante oficio al titular beneficiario de la familia, dicho oficio deberá contener motivo, circunstancia y fundamento legal en que se basa la causal de baja, junto con el procedimiento a seguir para la audiencia.
3. En el transcurso de los 5 días hábiles siguientes a entregada la notificación, el titular podrá asistir a la oficina de representación de la Coordinación Nacional a fin de recibir asesoría y orientación al respecto, concluido el período de 5 días, se llevará a cabo la audiencia en un período no mayor a 10 días hábiles, conforme lo establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que podrá ser diferido hasta por una ocasión por el titular de la oficina de representación de la Coordinación Nacional.
4. La resolución deberá ser emitida en un período no mayor a 90 días, con la relativa notificación al beneficiario titular

Los causales de baja del Padrón de Beneficiarios son los siguientes:

1. No se comprueba la supervivencia del beneficiario.
2. El titular solidario no cumple con la familia del beneficiario titular
3. Se presenta información falsa.
4. Se utilice por parte del beneficiario o algún miembro de su familia para fines electorales.
5. La familia beneficiaria ya no cumple con los criterios de elegibilidad.

6. Si algún integrante de la familia beneficiaria es servidor público de base y sus ingresos superan la LMVP¹¹

4.2 Separación de PROSPERA

PROSPERA fue concebido como un programa social que daba continuidad a los establecidos desde la crisis de 1992 que enfrentó el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, considerando los tres aspectos centrales del entonces Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), por lo cual siguió realizando las actividades conjuntas para abatir las necesidades de la población objetivo original y aquella que se fue incorporando a lo largo de las modificaciones.

Al inicio de la administración federal 2019-2024, se dieron una serie de cambios en los distintos programas sociales y políticas públicas ejercidas por el Gobierno Federal, PROSPERA no fue la excepción, si bien es cierto que los Programas de Transferencias Condicionadas que surgieron en 1997 en Bangladesh, Brasil y México se han ido desarrollado a lo largo de los años y, de manera particular en nuestro país ha pasado de una cobertura de 300,000 familias en 1997 a 6.8 millones contadas hasta 2014 (PROSPERA, 2014) estos han sido utilizados a discreción por las distintas administraciones con fines electorales, como se mencionó en el capítulo 1.

En el tema de PROSPERA, y con base en los resultados de la evaluación realizada en 2018 al programa, se comprobó que los hogares beneficiarios del programa muestran un porcentaje de inseguridad alimentaria de 82.9% mientras que en los hogares no beneficiarios de PROSPERA que formaron parte de la muestra el estudio se observa un 83.3% en la misma inseguridad (Instituto Nacional de Salud Pública, 2018). En la evaluación consultada se concluye lo siguiente:

“En términos de seguridad alimentaria en los hogares, los resultados permitieron observar, que los hogares beneficiarios del programa PROSPERA han disminuido la magnitud de la

¹¹ Línea Monetaria de Valores Permanentes, Es la cantidad de dinero que no debe ser superada por el ingreso de un servidor público no eventual de cualquier orden de gobierno, repartido entre los integrantes de su hogar. **Fuente especificada no válida.**

inseguridad alimentaria moderada y severa, categorías usadas por CONEVAL para medir la carencia por acceso a la alimentación, y que se tradujo en un aumento en la proporción de hogares en seguridad alimentaria en los últimos seis años.” (Ibid.)

Sin embargo, en dicha evaluación surge un resultado preocupante: los hogares en las mismas *desventajas económicas* que formaron parte de la muestra y no son beneficiarios de prospera tuvieron un aumento en la inseguridad alimentaria, dichos hogares no están siendo cubiertos derivado de los criterios de selección de PROSPERA, así mismo cabe destacar que el mayor nivel en seguridad alimentaria se da en el ámbito rural, mientras que el ámbito urbano tiene un mayor nivel de inseguridad.

En este sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 establece recursos para la continuidad del programa PROSPERA, aunque se menciona que éstos recursos serán transferidos a un nuevo programa durante dicho ejercicio fiscal, por lo cual, a pesar de que fueron emitidas reglas de operación para PROSPERA, estas están basadas en el programa “Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica” como resultado de una separación de las tres acciones que el programa busca realizar.

- Educación: Los nuevos programas del Gobierno Federal buscan combatir el rezago educativo al mismo tiempo que el trabajo infantil, por ello se establecen una serie de programas de becas relativos a los niveles inicial, básico (Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica), medio superior (Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez) y superior (Jóvenes Escribiendo el Futuro), cada una de ellas con diversos montos en relación al nivel de estudios del becario, a razón de una beca por familia. (Gobierno de México, 2019)
- Salud: El objetivo de la administración 2018-2024 es que, en cuanto a la salud de la población, ésta se dé por medio de instituciones gubernamentales, por lo cual lo relativo a salud que consideraba PROSPERA fue fundido con las necesidades que se buscaban resolver con el Seguro Popular, enviando ambas a un instituto creado para tal fin: el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, dependiente de la Secretaría de Salud. (Ibid.)

- Alimentación: el combate a la pobreza e inseguridad alimentaria se dará en especie, si bien PROSPERA otorgaba recursos para que las familias en situación de pobreza afiliadas al programa pudiesen mejorar su estilo de vida alimenticio, no se observó el uso de dichos recursos para tal fin; en la visión de la administración 2018-2024 el combate a la pobreza alimentaria se llevará a cabo a través de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), coordinada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (SNDIF, 2019)

En el caso particular del combate a la pobreza alimentaria, la EIASA establece el siguiente objetivo general:

“Contribuir al ejercicio pleno del derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad de los sujetos en condiciones de vulnerabilidad, preferentemente de zonas de alto y muy alto grado de marginación, proporcionando alimentos con Criterios de Calidad Nutricia, acompañándose de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos.” (SNDIF, 2019)

Tal como se mencionó previamente, se buscará otorgar los apoyos alimenticios en especie, para ello y con base en la Norma Oficial Mexicana NOM-014-SSA3-2013, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es el encargado de reformular el programa de desayunos escolares, que si bien está vigente desde 1929, tenía como objetivo únicamente el brindar desayunos en frío a los estudiantes de las comunidades más marginadas sin considerar dentro del mismo a los hogares beneficiarios de los PTC desde PRONASOL hasta PROSPERA.

Derivado de lo anterior se realizó un análisis de los nuevos programas sociales relativos a PROSPERA, cuyos resultados se exponen a continuación en dos vertientes:

1. La situación de PROSPERA tras su separación: qué dependencias recibieron las diferentes atribuciones y responsabilidades del Programa y las acciones y nuevos programas que llevarán a cabo para cumplir con ellas y
2. La situación que debe enfrentar el Programa de Desayunos Escolares coordinados por el SNDIF para cumplir no sólo con las atribuciones que ha tenido desde su implementación sino también con el combate a la pobreza alimentaria de los hogares y comunidades de PROSPERA.

4.2.1 Situación actual de PROSPERA

Uno de los tres pilares del programa es la educación y el combate al rezago educativo, para ello se consideraba la entrega de un recurso económico por beneficiario de acuerdo con el nivel educativo en que se encontrase, siempre que cumpliera con el resto de los requerimientos; este es considerado como el factor más importante del programa, puesto que el presupuesto otorgado al mismo durante el ejercicio fiscal 2019 para las tres necesidades a cubrir será transferido en su totalidad a los programas de becas, en particular para los beneficiarios de educación básica. (Secretaría del Bienestar, 2019).

Como se mencionó anteriormente en este mismo capítulo, los recursos no serán entregados por familia sino por beneficiario, siendo coordinado esto de manera conjunta entre la Secretaría del Bienestar y la Secretaría de Educación Pública (de la cual depende la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez), tomando en consideración los lineamientos, requisitos, montos y compromisos mencionados en el punto 4.1.2.

Sin embargo, cabe destacar la disminución en el presupuesto para PROSPERA que reporta el CONEVAL, el cual pasó de 82,266.6 MDP en el 2018 a 68,540.1 en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, representando un -16.6% en relación con el año anterior, esto genera por sí mismo una explicación del por qué PROSPERA es sustituido sólo en el sentido de la educación, bajando también la cantidad de beneficiarios al ya no contar muchas familias con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación.

Considerando la disminución de los apoyos que recibían las familias, así como también la disminución en los integrantes del Padrón de Beneficiarios, junto con la detección de beneficiarios fantasma se puede observar un ahorro en gasto corriente por parte del Gobierno Federal, lo que implicaría en sí mismo el cumplimiento del objetivo de austeridad establecido por la actual administración, en lo que respecta a los programas sociales de combate al rezago educativo.

Los compromisos que aceptan las familias de los beneficiarios, así como los beneficiarios mismos representan no sólo un cambio en el programa, sino también en la forma misma en que las familias beneficiarias deben actuar frente a la educación de los beneficiarios del programa, toda vez que uno de los compromisos que se tienen es el de evitar el trabajo infantil y asegurando la continuidad del beneficiario en las instituciones educativas.

Al igual que con el programa PROSPERA no se pudo comprobar que los recursos se utilizaran para el fin designado, también cabe la posibilidad de que las familias no cumplan cabalmente con los compromisos de continuidad en la educación y disminución del trabajo infantil, sobre todo considerando que, a la fecha, en muchas comunidades de escasos recursos el trabajo infantil está arraigado en la propia cultura regional.

Considerando lo anterior, las Reglas de Operación de PROSPERA brindan un punto de partida para tratar de modificar dicha cultura, al brindar los apoyos por familia y no por beneficiario se evita la visión actual de registrar el mayor número de beneficiarios para obtener los apoyos sin la obligación real de darlos a los niños, sino que al brindar un apoyo por familia se eliminan estas prácticas; por otro lado el establecer como causal de baja el incumplimiento de los compromisos y la repetición del grado por parte del beneficiario genera la obligación de mantener un rendimiento académico suficiente para mantener la obtención del apoyo en materia educativa bajo el formato de beca de nivel básico.

En materia de salud, la administración pública 2018-2019 dio los compromisos de PROSPERA a la Secretaría de Salud a través de la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, el cual, además de las obligaciones de PROSPERA, el absorber las

funciones que actualmente tiene el Seguro Popular en materia de atención médica, quirúrgica y hospitalaria para todas las personas que no cuentan con servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, esto considerando la situación actual en la eficiencia de los sistemas públicos de salud y la falta de acceso de las comunidades de escasos recursos a la gama de salud privada (Gobierno de México, 2019).

De acuerdo con la información contenida en el punto 6 del Memorándum llamado “Lineamientos del Instituto de Salud para el Bienestar”, el Instituto de nueva creación “(...) tendrá a su cargo la aplicación de políticas en lo normativo del programa IMSS Bienestar, el cual continuará y no desaparecerá (...)” (AMLO, 2019), esto es, la aplicación de lo que fue IMSS-PROSPERA, que durante esta administración pasó a ser IMSS-Bienestar pasará a cargo del nuevo instituto para todos los mexicanos que no cuentan con un servicio de seguridad social, así mismo los sistemas de salud locales que actualmente están a cargo del Seguro Popular estarán administrados por el Instituto “siempre y cuando los gobernadores de manera libre y voluntaria lo acepten” (Ibid.).

En cuanto al presupuesto de este Instituto, el estudio de CONEVAL previamente citado demuestra que no tendrá cambios en el PEF 2019, esto es, recibirá en dicho año 11,893.5 MDP, se considera prioritario por pobreza y por derecho, sin embargo hacen hincapié en el hecho que desde diciembre de 2018, el Consejo Técnico del IMSS aprobó el cambio de denominación de IMSS-PROSPERA a IMSS-Bienestar con el Acuerdo 335/2018, sin embargo en el PEF 2019 no aparece aún dicha denominación, así mismo no hay cambios en su estructura programática. (Coneval, 2018).

Considerando dicha partida presupuestal se observa una diferencia en relación al programa PROSPERA como tal, ya que mientras el segundo contó con una reducción presupuestal, el primero mantendrá el mismo presupuesto que en el PEF 2018, al pasar a estar a cargo en lo normativo del Instituto de Salud para el Bienestar, se puede considerar como un aumento en el financiamiento monetario, ya que los cambios en el sector salud serán

apoyados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la cantidad de 80 MDP, los cuales se tomarán del Fondo para la Protección de Gastos Catastróficos. (AMLO, 2019).

Resulta importante observar que los cambios en el sector salud incluyen las necesidades y acciones relativas del programa PROSPERA que el IMSS tenía a cargo, puesto que estas son prioritarias en lo que se refiere, de manera particular, a las comunidades de escasos recursos, si bien es cierto que el proceso en general contará con mayor presupuesto, también es de reconocer que actualmente los lineamientos se encuentran en un Memorándum firmado por el Gobierno Federal (sólo se conoce la participación de la Presidencia de la República y las Secretarías de Salud y de Hacienda y Crédito Público) éste no se ha encontrado publicado salvo en noticias y discursos presidenciales, del mismo modo se menciona que se presentará la iniciativa de reforma a la Ley de Salud para la modificación del sector y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar.

Esto quiere decir que, a la fecha en que se realizó esta investigación, no se cuenta aún con el Instituto y el programa IMSS-Bienestar sigue a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro de los lineamientos no se menciona quién mantendrá la administración del programa PROSPERA en lo relativo a la salud en tanto se sustituye el Seguro Popular, en el entendido que actualmente PROSPERA ya se ha convertido en el Programa Becas para el Bienestar Benito Juárez.

Lo que se ha observado *de facto* es que las familias afiliadas a PROSPERA siguen siendo atendidas por el Seguro Popular, pero las políticas propuestas aún no se han puesto en práctica, así mismo cabe destacar que, dentro de los lineamientos se contempla la eliminación de plazas dentro de los servicios de salud (IMSS, ISSSTE y en su momento el Instituto de Salud para el Bienestar), con el objetivo de eliminar plazas de los llamados *aviadores*, esto fue mencionado en el discurso presidencial pronunciado por el Lic. Andrés Manuel López Obrador en las instalaciones del Hospital Rural San Cayetano, en Tepic el día 12 de julio de 2019:

“Hay alrededor de 80 mil trabajadores del sector salud contratados por honorarios como eventuales. ¿Cómo les llaman a esos que ganan sin trabajar? ‘Aviadores’. Se van a cancelar esas plazas de los llamados aviadores” (MVS Noticias, 2019)

Resulta también importante observar que dentro del proyecto presentado por el Gobierno de México se establece que, al igual que ocurre con el magisterio, la nómina de los institutos de salud será centralizada, quedando a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como parte de la estructura orgánica del nuevo instituto, contará con una Dirección General, una Dirección de Abasto de Medicinas, Materiales de Curación y Equipos Médicos, una Dirección de Personal Médico “y de trabajadores de la salud en general”, una Dirección para la construcción y mantenimiento de la infraestructura de salud, y una Dirección Administrativa. (AMLO, 2019).

En lo que refiere a la alimentación, como ya fue mencionado, los recursos se entregarán en especie a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, así como los Sistemas Estatales y Municipales DIF con base en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria; al igual que en los sectores anteriores, las necesidades alimentarias de la población de escasos recursos que cubría PROSPERA fueron transferidas a instituciones diferentes para brindarles seguimiento con un enfoque distinto al que tenían anteriormente, particularmente con la entrega directa y en especie a los beneficiarios.

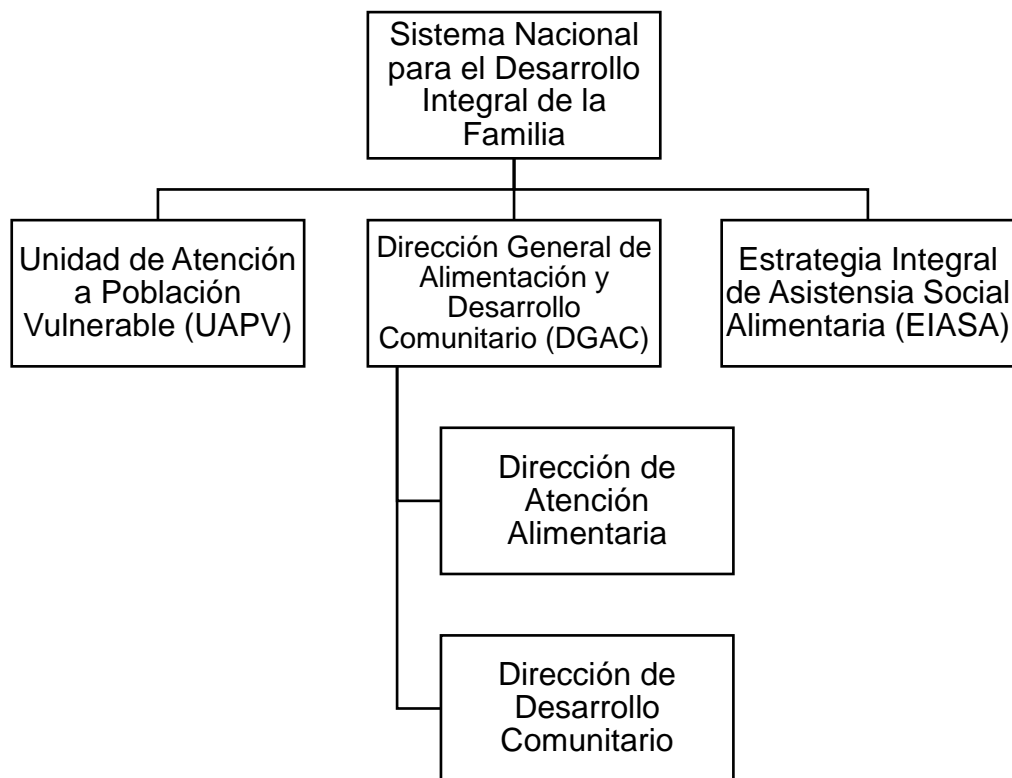
4.2.2. Programa de Desayunos Escolares como sustituto alimenticio de PROSPERA

PROSPERA Programa de Inclusión Social tenía, en materia de alimentación, dos vertientes mencionadas previamente en el apartado 2.3.2, las cuales permitían operar o no de manera simultánea las distintas necesidades atendidas por el programa; en ambos casos las familias beneficiarias recibían, de manera mensual, apoyos monetarios mensuales cuyo monto variaba de acuerdo con el número de integrantes de la familia, la edad y número de los niños y la inflación de los alimentos, sin embargo, al realizar la investigación de campo correspondiente, no sólo no se pudo comprobar que los montos hayan sido utilizados para

el fin especificado, sino que se observó un uso distinto al originalmente previsto por el programa.

Considerando la visión que tiene la administración 2018-2024 previamente mencionada en el sentido de cambiar la forma de aplicar los programas sociales, eliminar todo tipo de intermediarios, manejar los recursos bajo el concepto de *austeridad republicana* y buscar incluso un cambio en la forma de actuar y pensar de la población beneficiaria de los distintos programas, se detecta un cambio importante en las políticas públicas de combate a la pobreza alimentaria.

Los apoyos no están considerados de manera monetaria, ni mensual, sino de manera diaria; así mismo ya no se brinda apoyo en efectivo a las familias beneficiarias de PROSPERA, sino que se brindarán ahora en especie modificando el actual programa de Desayunos Escolares que brinda el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, esto se hará a través de un proceso de reforma administrativa con base en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia con información de SNDIF, 2018.

En la información oficial obtenida se observa que la UAPV, como unidad de dependencia directa del Sistema Nacional DIF, es la encargada directa de planear y coordinar todo lo relativo a los programas sociales de asistencia alimentaria, mientras que la DGADC, dependencia de tercer nivel, tiene como responsabilidad proponer “proponer las políticas, normas, lineamientos e instrumentar estrategias, programas y acciones de carácter nacional en materia de asistencia social alimentaria y de desarrollo comunitario, para aplicar en todo el país y con el objetivo de mejorar las condiciones sociales de vida de individuos, familias y comunidades, que viven en condiciones de riesgo y vulnerabilidad.” (SNDIF, 2018)

Por debajo de la DGADC se encuentran dos direcciones más, cada una encargada de distintas funciones, sin embargo, la que interesa para el caso de esta investigación es la Dirección de Atención Alimentaria, cuyas funciones son las de establecer los lineamientos de la EIASA, trabajar de manera coordinada así como recopilar información cualitativa y cuantitativa junto con los SEDIF en lo relativo a los programas alimentarios, así como el

seguimiento a los programas alimentarios, incluyendo la elaboración e implementación de las herramientas que sean necesarias para ello.

En cumplimiento de las funciones y obligaciones de cada una de estas dependencias es que se desarrolló la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2019, que regula la función de los programas dedicados a combatir la pobreza e inseguridad alimentaria de las familias en situación de vulnerabilidad, así como en comunidades marginadas, entre estos programas están los Desayunos Escolares cuyo objetivo está establecido de la siguiente manera:

“Contribuir al acceso a alimentos inocuos y nutritivos de la población en edad escolar, sujeta de asistencia social alimentaria, mediante la entrega de desayunos calientes y/o desayunos fríos, diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos.” (SNDIF, 2019)

Cabe recordar que, en el año 2012, la Secretaría de Salud realizó una modificación a la Norma Oficial Mexicana respectiva por medio de la cual la Pirámide de los Alimentos fue sustituida por el Plato del Buen Comer (NOM-043-SSA2-2012), con lo que se modificaron los grupos de alimentos y tamaño de raciones que se proponen para una alimentación balanceada en las instituciones de salud y programas sociales.

Se menciona lo anterior puesto que los *Criterios de Calidad Nutricia* que se establecen en la EIASA tienen como base dicha Norma Oficial Mexicana, del mismo modo que en los Lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica, publicados en 2011 por la Secretaría de Educación Pública.

Dentro de las modificaciones al programa Desayunos Escolares con relación a los apoyos alimentarios brindados por PROSPERA está el hecho de que quienes recibirán los apoyos serán los mismos estudiantes, así mismo mientras que anteriormente los desayunos que se

llegaban a servir eran los llamados “desayunos fríos”, en la EIASA se establece que estos ya podrán ser en modalidad caliente, los que deben constar de 20 menús, entregados a los Comités de Desayunos Escolares en cuyo diseño deben contener:

- Leche descremada o agua natural
- Platillo fuerte con al menos una porción de: verduras, cereales integrales, leguminosas o alimentos de origen animal.
- Una porción de fruta fresca o deshidratada

Mientras que los desayunos en modalidad fría contienen sólo leche descremada, cereal integral y fruta fresca o deshidratada.

El cambio en el modelo de asistencia alimentaria y combate a la pobreza alimentaria parece tener un impacto importante en las familias, ya que los apoyos están dirigidos a los niños que estudien en educación básica en comunidades vulnerables, esto, aunado al hecho de que el apoyo monetario en la modalidad de becas sólo se brindará a razón de una beca por familia, por lo cual se disminuye los ingresos de estas.

En la fecha en que se terminó esta investigación aún no se contaba con una evaluación interna ni externa de los nuevos programas sociales, por lo cual los resultados se pueden proyectar con base en los análisis expuestos en el cuerpo de esta investigación.

Conclusiones

1.- En México según cifras oficiales emitidas por el Coneval, el crecimiento de la población en condiciones de pobreza pasó de 53.3 millones de mexicanos en 2012 a 53.3 millones en 2014, esto representa 46.2% del total nacional. En contraste la pobreza extrema disminuyó en el mismo periodo al pasar de 11.5 millones de personas en 2012 a 11.4 millones en 2014; es decir 9.5% de los mexicanos viven en pobreza extrema.

2.- El municipio de Toluca presenta rasgos de pobreza donde casi la mitad de su población (47.65%) vive bajo estas condiciones, 33.67% vive las carencias de acceso a la

alimentación, el nivel de marginación es considerado como “muy bajo” ya que la mayoría de las viviendas cuentan con todos los servicios públicos y básicos.

3.- La principal razón de que el programa actual y los anteriores no hayan tenido un resultado favorable es quizá la interrupción de los mismos por el cambio de administración del ejecutivo federal, es decir no se da continuidad a las actividades que tal vez estén funcionando, se requiere de la aplicación de una política gubernamental que le dé continuidad a la planeación del desarrollo de metas y objetivos, sin que ésta se vea afectada por los cambios de administración.

4.- La aplicación de las encuestas a las beneficiarias se realizó de manera pacífica, sin ningún contratiempo y con la mejor disposición por parte de las personas.

5.- El análisis realizado da como resultado en primer lugar que las beneficiarias que habitan la Delegación Adolfo López Mateos de Toluca, Edo. Méx. oscilan entre los 35 y 46 años dedicándose principalmente a ser amas de casa, seguido de dedicarse a los oficios, esto deja ver que los ingresos al hogar no son superiores a los establecidos en el programa para ser beneficiaria.

6.- Los criterios y requisitos de elegibilidad en las reglas de operación son un poco ambiguos que, si bien dan a conocer lo que una persona necesita para ser elegida, no tiene una evaluación periódica de los avances de los beneficiarios en el destino de los recursos económicos, hace falta un control más estricto que controle dicha situación.

7.- Los niños son la prioridad del programa, por razones de vulnerabilidad y dependencia, las becas que se otorgan a los niños no son suficientes para cubrir los gastos escolares, esto puede provocar deserción escolar o que los padres o tutores destinen los recursos para fines ajenos a los establecidos en el programa, a largo plazo esta situación puede provocar el aumento de la pobreza y los recursos destinados a dicha actividad serán dados por perdidos.

8.- Lo adultos mayores son un grupo que debe preocupar al gobierno mexicano, esto debido a que la mayoría ya no son económicamente activos, es decir ya no perciben ingresos, no muchos casos no tienen seguridad social, viven el abandono de sus familias y presentan enfermedades crónicas, entre otras. El gobierno debe procurar por ellos y proporcionarle los medios suficientes para una vida digna.

9.- El programa Prospera procurando por la salud y el bienestar de la población beneficiada puso a su servicio el seguro popular como institución encargada cuidar la salud de la población que no tiene seguridad social, según datos obtenidos en campo las beneficiarias en su mayoría dijeron estar afiliadas al seguro popular (68.6) y las demás a otras instituciones por su trabajo, la duplicidad del servicio médico disminuye la posibilidad de que otras personas que requieren el servicio sean atendidas por darles prioridad a las integrantes del programa.

10.- Así mismo se presentó el mismo problema con los programas sociales ya que existe duplicidad de programas sociales y aunque no es una restricción en las reglas de operación de los programas, quita posibilidades a otras personas de ser beneficiarias y obtener un ingreso extra que las ayude a mejorar su vida.

11.- El rubro que ha mejorado la vida de las beneficiarias es el gasto familiar (89 de 220 beneficiarias), seguido por la alimentación (62 de 220), eso hace suponer que las beneficiarias destinan el programa a las cosas que consideran de mayor prioridad en el momento que reciben el apoyo económico.

12.- El destino de los recursos es principalmente para todos los rubros en general (37.7%), seguido de la alimentación con 23.2% en nivel de importancia, con esto se comprueba una vez más que los recursos no se destinan de forma específica para lo establecido en el programa, las personas priorizan sus necesidades y con base en eso realizan sus gastos.

13.- Los productos que adquieren las beneficiarias con los recursos que le otorga el programa para alimentos son principalmente leche (50%), huevo (30%), el pollo (25%) y las

frutas (21.8%), aunado a esto las beneficiarias alegaron no comprar porciones suficientes para todos los integrantes ya que los precios son elevados y su presupuesto es limitado.

14.- Los eventos a las que están obligadas las beneficiarias para fines de control, revisiones médicas, talleres de prevención de enfermedades y juntas para el desglose de sus apoyos, se realizan en horarios que no permiten desempeñar otras actividades a las beneficiarias, esto provoca un descontento generalizado. Es necesario que existan juntas en diferentes horarios para adecuarse a las necesidades de la mayoría de las beneficiarias.

15.- Las personas que consideran que el programa si atiende a quien realmente lo necesaria piensa que es porque la zona donde habita es considerada de alta marginación y su situación es vulnerable.

16.-Por el contrario, las personas que consideran que el programa no atiende a las personas en situación de pobreza, piensan que, aunque se cumplan con los requisitos establecidos en el programa no son seleccionados, entrar por influencias es otro motivo que mantiene el descontento y la apatía entre la sociedad.

17.- Finalmente el monto que las beneficiarias considera prudente para satisfacer sus necesidades básicas asciende a más de \$1,000.00 bimestrales, esto es una muestra del gobierno paternalista que ha acostumbrado a darle todo a la sociedad sin pedir nada a cambio.

18.- Las políticas sociales pocas veces desaparecen, solo transforman su forma de operar, tal es el caso de la nueva propuesta del gobierno federal ya que desaparece el programa Prospera y lo sustituye por “Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez”, a nueva propuesta considera la separación de los rubros de educación, salud y alimentación del programa ya que cada uno se integra a las secretarías que le corresponden.

19.- El recorte presupuestal tuvo una disminución del -16.6% con este dato se pone a consideración si las medidas de austeridad aplicadas en la administración en curso

consideran las evaluaciones realizadas al programa anterior y dan pie a la reforma que se realizó, considerando que no se estaba destinando el recurso otorgado para los fines que a los cuales eran destinados (alimentación).

20.- Para asegurar que los recursos invertidos en el programa se contemplen a los rubros señalados, el nuevo programa abarca el tema de salud enfocado a los desayunos escolares en los cuales si bien la cantidad de dinero otorgado a las familias disminuyo se otorga en especie.

21.- Una nueva estrategia implementada es la alimentación como forma de prevención de enfermedades, con las cuales se pretende actuar de forma coordinada con la Secretaria de Salud y el SNDIF para mantener un control de las enfermedades crónicas.

22.- Finalmente se esperan resultados enfocados a la disminución de a pobreza extrema que eleven la calidad de vida de las personas que se encuentran con alguna carencia, se pretende que con la actual operación del programa se alcance a cubrir los sesgos que no se contemplaban anteriormente. Con base en los resultados obtenidos en el estudio de caso, se realizaron modificaciones que podrían llegar a tener impacto significativo para el bienestar de las personas integradas al programa.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Folio _____

Cuestionario sobre reducción de pobreza alimentaria del programa Prospera

Soy estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM estoy elaborando un cuestionario con el objetivo de conocer cuál ha sido el impacto del programa Prospera entre la población. Su información es confidencial y será utilizada para fines académicos.

I. DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS

1) Edad _____

2) Sexo

1) H

2) M

3) Escolaridad

1) Primaria 2) Secundaria 3) Preparatoria o técnico

4) Licenciatura 5) Posgrado 6) Sin educación

4) Actividad laboral

1) Obrero 2) Oficios 3) Comerciante 4) Campesino 5) Empleado de

Gobierno 6) Empleado del Sector privado 7) Ama de casa

8) Desempleado 9) Estudiante 10) Otro _____

5) Localidad

II. INFORMACIÓN GENERAL

6) ¿Cuántas personas integran su familia?

7) ¿Cuántos integrantes de familia tienen entre 0- 9 años?

8) ¿Cuántos integrantes de su familia son adultos mayores?

9) ¿Cuántas integrantes mujeres de su familia son menores de 22 años?

10) ¿Está afiliado a alguna de las siguientes instituciones de salud?

- 1) Seguro popular
- 2) IMSS
- 3) ISSSTE
- 9) ISSEMYM
- 5) Otro_____
- 6) Ninguno
- 0) NC
- 99) NS

III. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

11) ¿Es beneficiario de alguno de los siguientes programas sociales?

- 1) Prospera

2) PAL

3) Seguro de vida para jefas de familia

4) Comedores comunitarios

5) Otro_____

0) NC

99) NS

12) ¿En qué rubro considera más valiosa la ayuda que le otorga el programa?

1) Salud

2) Alimentación

3) Educación

4) Gasto familiar

5) Todos

6) Otro_____

0) NC

99) NS

13) Gracias al programa ¿su alimentación ha mejorado?

1) SI

2) NO

0) NC

99) NS

14) ¿A que destina los recursos que le otorga el programa?

1) Salud

2) Alimentación

3) Educación

- 4) Gasto familiar
 5) Todas las anteriores
 6) Ninguna de las anteriores
 0) NC
 99) NS
- 15) ¿Qué productos compra con los recursos que le otorga el programa?
 1) Carnes rojas (res, cerdo)
 2) Pollo
 3) Frutas
 4) Verduras
 5) Leche
 6) Huevo
 7) Leguminosas (frijol, lenteja, soya).
 0) NC
 99) NS
- 16) ¿Cuál de los siguientes rubros ha mejorado en su vida?
 1) Salud
 2) Alimentación
 3) Educación
 4) Gasto familiar
 5) Otro _____
 0) NC
 99) NS
- 17) ¿A cuál de los siguientes eventos establecidos en el programa asiste?
 1) Consultas familiares
- 2) Talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud
 3) Ejercicio físico
 4) Todos
 5) Ninguno
 0) NC
 99) NS
- 18) ¿En qué le ha beneficiado asistir a estos eventos?
 1) Ha mejorado su salud y/o alimentación
 2) Su calidad de vida ha mejorado
 3) Ningún cambio
 0) NC
 99) NS
- 19) ¿Cómo se enteró de la existencia del programa?
 1) Familiares
 2) Amigos
 3) Vecinos
 4) Promotores del programa
 0) NC
 99) NS
- 20) ¿Cree que el programa atiende a personas que realmente lo necesitan?
 1) SI
 2) NO
 0) NC

- 99) NS
- 21) Si, ¿Por qué?
- 1) Las personas se encuentran en situación vulnerable
 - 2) Cumplen con los requisitos que establece el programa para ser beneficiario
 - 3) La zona donde habita es considerada de alta marginación
 - 4) Otra _____
- 0) NC
- 99) NS

- 22) No, ¿Por qué?
- 1) Entran por influencias.
 - 2) No cumplen con los requisitos establecidos por el programa.
 - 3) Aunque las personas cumplan con los requisitos no salen beneficiados.
 - 4) Otra _____

- 0) NC
- 99) NS
- 23) En su consideración. ¿Cuál sería el monto económico que el programa debería destinar para alimentación?
- 1) \$0-\$500 bimestrales
 - 2) \$501- 1,000 bimestrales
 - 3) más de \$1,000 bimestrales
 - 4) Otro _____
- 0) NC
- 99) NS

- 24) En su consideración, ¿Qué le hace falta al programa para tener mejores resultados?
- _____
- _____
- _____
- _____

Bibliografía

- Cejudo, M. M. (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de la política pública. En L. Sour, *El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas* (págs. 127-144). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cortez, C., Landázuri, G., & Moreno, P. (1993). Múltiples máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural. *Política y Cultura*, 147-165.
- González, J. J. (s.f.). Administración Pública. En M. D. Dimock.
- Gutiérrez, C. (1992). El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo . México .
- Ortega, A. R. (2012). *De la administración pública a las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Thoening, I. M. (1992). *Las políticas públicas* . Barcelona : Editorial Ariel, S.A.

Hemerografía

- Acosta Díaz, F. (2010). DE PRONASOL A OPORTUNIDADES: POLÍTICA SOCIAL Y PERSISTENCIA DE LA POBREZA EN. *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, 231-246.
- Castillo, D., & Arzate, J. (2013). Crisis económica, pobreza y política social en México. *Revista de la Facultad de Economía*, 57-82.
- Ceja, C. (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 34-52.
- Coneval. (2014). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México, DF.
- Coneval. (2018). *Análisis de los Programas Sociales del PEF 2018 y 2019*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2018). *Módulo de PROSPERA en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2017-2018*. Ciudad de México.
- PROGRESA. (1996). ProgresA: Programa de Educacion, Salud y Alimentation. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1996*, 1-79.

- PROSPERA. (2014). *Programas de Transferencias Condicionadas*. Ciudad de México: Presidencia de la República.
- Secretaría del Bienestar. (2019). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019*. Ciudad de México.
- SEDESOL. (2015). *Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016*. Ciudad de México: Diario Oficial.
- SNDIF. (2019). *Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2019*. Ciudad de México.
- Soto, S. F. (julio-diciembre de 2013). Políticas sociales y proyectos de sociedad: crisis, neoliberalismo y reconfiguración. *Revista de Políticas Públicas*, 368-388.

Sitios web

- (PNUD), P. d. (2012). *El índice de desarrollo humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. Recuperado el 04 de 11 de 2015, de http://www.cinu.mx/minisitio/indice_de_desarrollo/EI_IDH_en_Mexico.pdf
- Adelantado, J. (2000). *Cambios en el Estado de Bienestar, Políticas sociales y desigualdades en España*. Recuperado el 17 de 10 de 2015, de <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspolicassociales.pdf>
- Aguirre, J. M. (1966). *Características de la "cultura de la pobreza" segun Oscar Lewis*. Recuperado el 16 de 11 de 2015, de http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/COM197712_88-93.pdf
- AMLO. (12 de Julio de 2019). *Presidente anuncia lineamientos para el instituto del bienestar*. Recuperado el 28 de Agosto de 2019, de AMLO: <https://lopezobrador.org.mx/2019/07/12/presidente-anuncia-lineamientos-del-instituto-de-salud-para-el-bienestar/>
- Arellano Gault, D., & Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. Obtenido de http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_30_definitivo.pdf

- Boltvinik, J. (15 de 09 de 2015). *Conceptos y mediciones de pobreza y políticas públicas. La medición multidimensional del Coneval y la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Recuperado el 28 de 10 de 2015, de http://www.julioboltvinik.org/images/stories/conceptos_y_medicion_de_la_pobrez_a_y_politicas_publicas.pdf
- Cañas, A. (2013). *La Pobreza y la Seguridad Alimentaria sostenible en Burundi*. Recuperado el 11 de 11 de 2015, de Universidad Politécnica de Madrid. CFAME: <ftp://ftp.fao.org/tc/tca/ESP/pdf/casero/Bloquel.2.pdf>
- Ciencias sociales, economomía. (01 de 07 de 2017). *Tipos de pobreza*. Recuperado el 15 de 11 de 2015, de <http://10tipos.com/tipos-de-pobreza/>
- CNN México. (03 de 09 de 2014). *De Solidaridad a Prospera: 4 nombres y pocos resultados contra la pobreza*. Recuperado el 23 de 03 de 2016, de <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/09/03/de-solidaridad-a-prospera-4-nombres-y-pocos-resultados-contra-la-pobreza>
- Coneval. (15 de 06 de 2010). *Medición de la pobreza*. Recuperado el 27 de 10 de 2015, de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>
- Coneval. (12 de 2014). *Metodología para la Medición multidimensional de la pobreza en México*. Recuperado el 27 de 10 de 2015, de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf
- Coneval. (19 de 04 de 2016). *Coneval informa los resultados de la medición de pobreza 2014*. Obtenido de http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf
- Coneval. (s.f.). *Evidencia sobre la efectividad de las políticas sociales*. Obtenido de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ESEPS/Paginas/evidencia_efectividad_politicas_sociales.aspx
- Coneval. (s.f.). *Página Principal*. Recuperado el 2019 de Agosto de 2019, de InfoPobreza: <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/>

- FAO. (2009). *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*. Recuperado el 23 de 03 de 2016, de <http://www.fao.org/docrep/009/y5030s/y5030s0j.htm>
- Gobierno Federal. (15 de 05 de 2016). *Conoce todo sobre Prospera*. Obtenido de [gob.mx: http://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera](http://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera)
- Godoy, L. D. (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. Recuperado el 22 de 09 de 2015, de http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=49a4638b-b064-44a6-b640-97e52ea0da7c&groupId=10129
- H. Ayuntamiento de Toluca. (10 de 11 de 2016). *Bando Municipal Toluca 2016*. Obtenido de [Gaceta Municipal: http://www.toluca.gob.mx/dependencias/mejoraregulatoria/datos/normateca/bando%20municipal%20toluca%202016.pdf](http://www.toluca.gob.mx/dependencias/mejoraregulatoria/datos/normateca/bando%20municipal%20toluca%202016.pdf)
- H. Ayuntamiento de Toluca. (15 de 11 de 2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2016-2018*. Obtenido de [Gaceta Municipal: http://187.174.218.158/sitios/transparencia/datos/fraccion%20IX/actividades/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20de%20Toluca%202016-2018.pdf?iframe=true&width=100%&height=900](http://187.174.218.158/sitios/transparencia/datos/fraccion%20IX/actividades/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20de%20Toluca%202016-2018.pdf?iframe=true&width=100%&height=900)
- INEGI. (20 de Noviembre de 2016). *La Canasta Básica*. Obtenido de <http://laeconomia.com.mx/la-canasta-basica/>
- Infoníñez. (25 de 04 de 2016). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Obtenido de Infoníñez: http://www.infoninez.mx/busqueda-por-temas/salud/item/programa-de-desarrollo-humano-oportunidades-2?category_id=126
- INMUJERES. (15 de 11 de 2016). *Nupcialidad, hogares y viviendas*. Obtenido de <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/50.pdf>
- Lahera, E. (2004). *Serie políticas sociales*. Recuperado el 14 de 09 de 2015, de [Política y políticas públicas: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1)
- MVS Noticias. (12 de Julio de 2019). *Se crea el Instituto de Salud para el Bienestar, desaparece el Seguro Popular*. Recuperado el 28 de Agosto de 2019, de MVS

- Noticias: <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/se-crea-el-instituto-de-salud-para-el-bienestar-desaparece-el-seguro-popular/>
- Ontiveros, G. (s.f). *La política social en México 1988- 1994: El programa nacional de solidaridad*. Obtenido de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/gor/1h.htm>
- Ortiz, I. (2007). *Guías de orientación de políticas públicas*. Recuperado el 14 de 10 de 2015, de Política social: http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf
- Prospera. (15 de 05 de 2016). *Incorporación a Prospera, programa de inclusión social y al programa de apoyo alimentario*. Obtenido de https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Incorporacion_a_PROSPERA_Programa_de_Inclusion_Social_y_al_Programa_de_Apoyo_Alimentario
- PROSPERA. (05 de abril de 2019). *Preguntas Frecuentes. Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica*. Obtenido de <https://www.gob.mx/prospera/articulos/preguntas-frecuentes-196337>
- Satriano, C. (s.f). *Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales* . Recuperado el 20 de 10 de 2015, de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf>
- SEDESOL. (2003). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Obtenido de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/oportunidades.pdf
- SEDESOL. (15 de 05 de 2016). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016*. Obtenido de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45627/ROP_2016_PROSPERA.pdf
- Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en America Latina*. Recuperado el 21 de 10 de 2015, de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5790/S057559_es.pdf?sequence=1
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (1 de diciembre de 2018). *DGADC*. Recuperado el 28 de Agosto de 2019, de Dirección General de Alimentación: <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/>

Vargas, G. (s.f). *Pobreza. Capítulo 23*. Recuperado el 28 de 10 de 2015, de Facultad de Economía UNAM:

<http://www.economia.unam.mx/profesores/gvargas/libro1/cp23pob.pdf>

Velázquez, J. C., & Mora, S. (2006). *Ciudadanía Democracia y Políticas públicas*.

Recuperado el 06 de 03 de 2016, de

http://www.cuaed.unam.mx/posgrado/camara_diputados/docs/fcps/uvalle_299-328.pdf

Zermeño, G. (2001). *Reseña de "Pobreza y distribución del ingreso en México" de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos*. Recuperado el 28 de 10 de 2015, de

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59855112>