



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO
DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM AMECAMECA

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL COMBATE A LA
POBREZA EN MÉXICO 2000-2012:

¿POLÍTICAS PROGRESIVAS O DE CONTENCIÓN
DE LA POBREZA?

TESIS

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

PRESENTA:

RAMÓN GUADALUPE ANAYA ORTIZ

DIR DE TESIS: DR. EN CS. SOC. Y POL. RANULFO PÉREZ
GARCÉS

AMECAMECA EDO MÉX. MÉXICO SEPTIEMBRE DE 2014

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I-V
-------------------	-----

PRIMER CAPITULO

1.1.- Teoría del Desarrollo Humano	1
1.1.1.- La pobreza como privación de capacidades.....	2
1.1.2.- Desarrollo como libertad.....	3
1.1.3.- Capacidades, funcionamientos y habilitaciones.....	4
1.1.4.- La libertad como fin y como medio.....	6
1.1.5.- La racionalidad del desarrollo.....	7
1.2.- Teoría Neoliberal y el Modelo Económico.....	9
1.2.1.- El Consenso de Washington.....	11
1.2.2.- Concepción de la pobreza para el neoliberalismo.....	13
1.3.- La Política social.....	15
1.3.1.- Reforma estatal y redefinición de la política social.....	17
1.3.2.- Focalización.....	19
1.4.- Políticas públicas y el proceso de hechura.....	21
1.5.- Modelos de Estado de Bienestar.....	30
1.5.1.- Modelo escandinavo: Las políticas activas de empleo.....	30
1.5.2.- Modelo Anglosajón: Welfare to work o Workfare.....	31
1.5.3.- Modelo centroeuropeo: seguridad social.....	32
1.6.- Líneas y umbrales de la pobreza.....	33
1.6.1.- El enfoque de la canasta de bienes y servicios.....	34
1.6.2.- El enfoque de estándares relativos a la sociedad.....	35
1.6.3.- La línea de la pobreza en México.....	36

SEGUNDO CAPITULO

2.1.- Los objetivos de los PND y Programas Sectoriales de Desarrollo Social 2001-2012.....	39
2.1.1.- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	39
2.1.2.- El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	40
2.1.3.- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 Superación de la pobreza: una tarea Contigo.....	41
2.1.4.- Programa sectorial de desarrollo social 2007-2012.....	43
2.2.- Programas sociales 2000-2012.....	44
2.2.2.- Programas de superación de la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación.....	45
2.2.2.1.- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	47
2.2.2.2.- Programa de Apoyo alimentario.....	50
2.2.2.3.- Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa (PAR).....	52

2.2.2.4.- Programa De Abasto Social De Leche.....	54
2.2.2.5.- Leche y Tortilla a cargo de Liconsa	56
2.2.2.6.- Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) a cargo del Sistema Nacional DIF.....	57
2.2.3.- Programas de superación de la pobreza mediante atención a grupos vulnerables.....	58
2.2.3.1.- Programa de Opciones Productivas.....	59
2.2.3.2.- Programa de Coinversión Social.....	61
2.2.3.3.- Programa Pensión para Adultos Mayores antes Programa 70 y más.....	63
2.2.3.4.- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.....	64
2.2.3.5.- Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI).....	66
2.2.3.6.- Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA).....	68
2.2.3.7.- Programa de Apoyo al Empleo (PAE).....	69
2.3.-La Pobreza en México 2010-2012.....	71
2.3.1.- Pobreza por ingresos.....	72
2.3.2.- Pobreza multidimensional 2008-2012.....	73
2.3.3.- Pobreza y seguridad alimentaria.....	75
2.3.3.1.- Programas de seguridad alimentaria en México	78
2.3.4.- El cambio demográfico y la pobreza por ingresos.....	80
2.3.5.- Pobreza inter-generacional y las trampas de la pobreza.....	83
2.4.- Algunos aspectos económicos vinculados a la evolución de la pobreza.....	86
2.4.1.- Evolución de la CAR-Inflación-Salarios.....	87
2.4.2.- PIB <i>per cápita</i>	88
2.4.3.- Evolución de las líneas de Bienestar e ingresos en México.....	89
2.4.4.- El empleo en México y Evolución del poder adquisitivo.....	92
2.5.- La desigualdad estructural en México.....	94
2.5.1.- La pobreza en rural y urbana.....	94
2.5.2.- Incidencia estatal de la población en situación de pobreza por ingresos 2000-2010.	95
2.5.3.- Marginación y rezago social.....	99
2.6.- Pobreza de acuerdo al Banco Mundial.....	103
 TERCER CAPÍTULO	
3.1.- Los principios de la política social y de la lucha contra la pobreza.....	104
3.2.- Evaluaciones de los programas en el combate a la pobreza.....	106
3.2.1.- Programas para la Superación de la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación.....	106
3.2.1.1.- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	106
3.2.1.2.- Programa Apoyo Alimentario.....	108
3.2.1.3.- Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA.....	109

3.2.1.4.- Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa (PAR).....	110
3.2.2.- Programas para Superación de la pobreza mediante la atención a grupos vulnerables.....	111
3.2.2.1.- Programa de Opciones Productivas.....	111
3.2.2.2.- Programa de Coinversión Social.....	111
3.2.2.3.- Programa Pensión para Adultos Mayores antes Programa 70 y más.....	112
3.2.2.4.- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).....	112
3.2.2.5.- El programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA).....	113
3.2.2.6.- Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI).....	114
3.2.2.7.- Programa de Apoyo al Empleo (PAE).....	115
3.3.- Evolución de la pobreza en México 2000-2012: Tendencias de aumento o disminución de la pobreza.....	115
3.3.1.- Pobreza y las transferencias monetarias.....	120
3.3.2.- ¿Políticas progresivas o de contención de la pobreza?.....	121
3.3.2.1.- Primera: Las políticas públicas en el combate a la pobreza derivan del Modelo anglosajón de política social.....	122
3.3.2.2.- Segunda: Las políticas públicas en el combate a la pobreza buscan focalizar los esfuerzos del Estado en reducir el número de pobres extremos y/o alimentarios.....	122
3.3.2.3.- Tercera: Las políticas públicas en el combate a la pobreza no pretenden resolver las causas estructurales que la generan.....	123
3.3.2.4.- Cuarta: Las políticas públicas en el combate a la pobreza en la práctica se siguen enfatizando la inversión en capital humano como medio y no como fin en sí mismo.....	124
3.3.2.5.- Quinta: la política social ha descuidado tanto a regiones y personas que tenían un menor grado de pobreza.....	126
3.3.2.6.- Sexta: la sistemática pérdida del poder adquisitivo tuvo como consecuencia la disminución en los niveles de vida que había alcanzado parte de la sociedad mexicana.....	127
3.3.2.7.- Séptima: Las políticas públicas en el combate a la pobreza no son parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo.....	128
Conclusiones.....	130
Bibliografía.....	139
Anexos.....	147

Introducción

*La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente
al más grande milagro cósmico: la vida humana.
La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social,
un signo evidente del malfuncionamiento de la sociedad.*

Julio Boltvinik

La pobreza es uno de los factores endémicos de nuestra conformación social; un elemento reiterado en la historia del país, que en las últimas décadas se ha incrementado, ya no en intensidad si en cantidad.

En la última década, el Gobierno Federal ha aumentado de forma significativa las políticas, estrategias, programas y acciones con el fin de disminuir la pobreza, la inseguridad alimentaria y contribuir al desarrollo económico y social. Esto sin haber hecho diagnósticos integrales que justifique la pertinencia de abordar de cierta forma el problema. No obstante, a pesar de aumento enorme gasto social, en lo que va del siglo XX, los resultados de las políticas públicas para propiciar el desarrollo económico-social y erradicar la pobreza han resultado exiguos, no han abordado todas las dimensiones que implican, mucho menos han podido generar alternativas para generar desarrollo. Por el contrario, estas políticas son lo que podíamos llamar, *políticas de contención* intentan que el problema no se desborde y se salga de control, en última instancia intentan incidir en la disminución de la población en pobreza, pero no pretenden atender las causas estructurales que la generan.

La manera en cómo se diseñen las políticas públicas, el grado de prioridad en las políticas de desarrollo, y por tanto en los criterios para construir e interpretar los indicadores e índices que representan las distintas categorías del fenómeno, dependerán de la perspectiva y paradigma de la cual se tenga como modelo. Es por ello, que en este trabajo se contrastarán dos principales paradigmas que han dado sustento a las políticas sociales en las últimas dos décadas. Por una parte está la Teoría Neoliberal que ha sustentado al Modelo Neoliberal implementado en México desde principios de 1980, por otro lado está la Teoría de Desarrollo Humano con apenas década y media, pero que ha transformado la visión del

desarrollo al poner sujeto central del proceso del desarrollo al ser humano, brindando una perspectiva ética y humana en contraposición a la visión economicista y unidimensional de la Teoría Neoliberal.

Estas dos perspectivas contrapuestas, serán el eje central de la investigación. No queda demás aclarar que la Teoría Neoliberal es mucho más compleja y sustenta a todo un modelo económico y no es comparable en esos términos con la Teoría de Desarrollo Humano que es sólo una postura teórica y ética del desarrollo que no tiene implicaciones en la totalidad del sistema económico. Por lo cual, el objetivo de este trabajo por pertinencia teórica y metodológica lo que se pretende es contrastar de postura propuesta por Amartya Sen con la Teoría Neoliberal a cerca de la pobreza.

La pregunta central que guiará la presenta investigación será:

¿Las políticas públicas que ha diseñado e implementado el Gobierno Federal dentro del periodo del 2000 al 2012 han resultado ser políticas progresivas o de contención de la pobreza?

Esta interrogante, será contestada de manera indirecta a través de las preguntas secundarias y complementarias, las cuales son:

¿Cuáles son los postulados que tienen la Teoría Neoliberal y la Teoría del Desarrollo Humano con respecto a la pobreza?

¿Hasta dónde sus visiones impactaron la lucha contra la pobreza en México durante el periodo 2000-2012?

¿Programas dirigidos a los pobres o programas dirigidos a eliminar la pobreza?

¿Qué tipo de modelo de bienestar ha sido la base de la política social en México en este periodo?

¿Cuál es el desafío de las políticas públicas para abordar el problema de la pobreza?

¿Qué factores económicos y sociales han influido para que en el periodo estudiado los niveles de pobreza hayan aumentado?

El objetivo general es conocer y analizar las principales políticas públicas contra el combate a la pobreza y si éstas han resultado ser políticas progresivas o políticas

de contención de la pobreza. El fin de esta investigación es proporcionar algunos elementos teóricos y empíricos para dimensionar la gravedad del problema de la pobreza y la ineficiencia de los programas públicos para erradicarla y en su caso al menos contenerla.

La hipótesis central de esta investigación se compone de siete aseveraciones, que intentan contestar de manera general las preguntas planteadas.

Las políticas públicas en el combate a la pobreza derivan del Modelo anglosajón de política social, que enmarcada dentro de los postulados de la Teoría Neoliberal, **buscan focalizar los esfuerzos del Estado en reducir el número de pobres extremos y/o alimentarios** que es la excepción neoliberal donde el Estado debe intervenir para integrarlos al juego del mercado.

Las políticas públicas **en el combate a la pobreza no pretenden resolver las causas estructurales que la generan**. A pesar que algunas de estas políticas públicas están diseñadas bajo el discurso de la Teoría de Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen, **en la práctica se sigue enfatizando la inversión en capital humano como medio y no como fin en sí mismo**.

Así mismo, **la política social ha descuidado tanto a regiones y personas que tenían un menor grado de pobreza**, llevando a que aumentara la pobreza patrimonial en poco más de 10 millones de personas y que algunos Estados de la República experimentaran aumentos en sus niveles de pobreza. El desfase entre el aumento del salario y el costo de la CAR, así como el aumento del desempleo en lo que va del siglo XX ha producido **la sistemática pérdida del poder adquisitivo, teniendo como consecuencia la disminución en los niveles de vida que había alcanzado parte de la sociedad mexicana, pasando a formar parte en alguna categoría de la pobreza o bien experimentado una profundidad en ésta**.

Las políticas públicas en el combate a la pobreza, **no son parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo**, al aumentar en los doce años estudiados el número de pobres moderados, extremos, de capacidades y de patrimonio, mientras que los pobres alimentarios se mantuvieron prácticamente sin algún cambio.

La presente investigación es un estudio comparativo donde se pretende contrastar la Teoría de Desarrollo Humano con la Teoría Neoliberal a cerca de la pobreza. Para ello se examina en primer término las distintas categorías, niveles y mediciones de la pobreza a nivel nacional y estatal, posteriormente se revisarán las características específicas de cada programa, y mediante sus evaluaciones, la efectividad de estas políticas, que en última instancia son acciones de gobierno, mismas que muestran la forma en cómo concibe un problema público prioritario como lo es la pobreza y cómo intenta resolverlo. Esto con el objetivo de identificar si estas políticas han impactado significativamente en la disminución los niveles de pobreza.

En el aspecto metodológico, el estudio es longitudinal, bajo un enfoque metodológico mixto: cuanti-cualitativo.

Los métodos utilizados son de índole cuantitativos haciendo uso de la estadística descriptiva e inferencial así como de índole cualitativa.

Entre los métodos, técnicas o estrategias utilizadas se encuentran:

- ✓ *La estrategia de la investigación documental;*
- ✓ *Elaboración secundaria de datos primarios;*
- ✓ *Datos secundarios de páginas oficiales;*
- ✓ *Análisis de textos mediante la identificación de palabras claves;*
- ✓ *Se utilizan tablas con los datos obtenidos con el fin de sintetizar la información;*
- ✓ *Se utilizan tablas de doble entrada con el objetivo de comparar si existe alguna relación entre las variables o bien realizar conclusiones a partir de diferentes variables contrastadas.*

Los capítulos han sido desarrollados de acuerdo a las tres fases de la investigación: preliminar, sectorial e integral.

En el primer capítulo se aborda la Fase preliminar en donde se desarrollará las características, principios y postulados de la Teoría Neoliberal y de la Teoría del Desarrollo Humano respecto a la concepción de la pobreza, sus mediciones e indicadores y el grado de prioridad que ésta tiene dentro de sus postulados, para que sirva de base teoría-conceptual del presente trabajo. Se hace una breve reseña de los Modelos de políticas de bienestar: Modelo escandinavo, anglosajón

y el centro europeo y definición de qué es la política social, una breve semblanza sobre las políticas públicas, así como una revisión de las Líneas de Bienestar y umbrales de la pobreza.

En el segundo capítulo se abordará la Fase sectorial en donde se revisará los Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas Sectoriales de Desarrollo Social del sexenio de Calderón y Fox. Se hará una descripción extensa de los programas sociales. Así mismo, se revisará las distintas mediciones de la pobreza en México, pobreza por ingresos, pobreza multidimensional, pobreza de acuerdo al Banco Mundial, de igual forma la pobreza en los estados de la República y su evolución durante el periodo comprendido entre el 2000 y 2012. Así como algunos aspectos económicos: PIB, inflación, desempleo y la pérdida de poder adquisitivo.

Las políticas públicas en forma de programas sociales que serán objeto de esta investigación se dividirán para análisis en dos vertientes: programas para la Superación de la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación: Oportunidades, Apoyo Alimentario (PAL), Abasto Social de Leche (PASL), Abasto Rural (PAR); y en Programas para Superación de la pobreza mediante la atención a grupos vulnerables: Opciones Productivas (POP), Coinversión Social (PCS), Adultos mayores entre otros.

En el tercer capítulo se aborda la Fase integral y se analizará las evaluaciones externas, internas, y las realizadas por el Coneval (integrales y estratégicas) a los principales programas sociales en el combate a la pobreza y se contrastará con la evolución de la pobreza en los doce años a estudiar, con el fin de cumplir con el objetivo de esta investigación, el conocer si las políticas públicas implementadas entre 2000-2012 han resultado ser políticas progresivas o políticas de contención de la pobreza. Por último se presenta las conclusiones, que expresan algunas reflexiones sobre la política social, los programas sociales y la pobreza.

Primer capítulo

1.1.- Teoría del Desarrollo Humano

"La dimensión humana del desarrollo no es un agregado más al diálogo sobre el desarrollo. Es una perspectiva completamente nueva, una manera revolucionaria de redefinir nuestro acercamiento convencional al desarrollo. Con esta transición en el pensamiento la civilización humana y la democracia deberán alcanzar todavía otro peldaño. Más que residuos del desarrollo, los seres humanos finalmente podrán convertirse en su principal objeto y sujeto, no una olvidada abstracción económica sino una viviente realidad operativa, no víctimas indefensas o esclavas de los mismos procesos de desarrollo cuyo control no ha estado en sus manos, sino en las de sus amos que ellas no han controlado, sino sus amos. Tras muchas décadas de desarrollo, establecer la supremacía de la gente en el desarrollo económico es un apasionante desafío, implica ir hacia un nuevo paradigma del desarrollo humano".

Mahbubul Haq

El proceso de desarrollo de al menos los últimos 50 años ha estado bajo un modelo tradicional, donde *desarrollo* no es más que un sinónimo del incremento del PIB, exportaciones, industrialización y modernización, en una palabra *progreso*. A este modelo se le han hecho duras críticas por parte de enfoques económicos menos ortodoxos y paradigmas teóricos que brindan una perspectiva ética y más humana del desarrollo. Se le ha reprochado su racionalidad utilitarista-instrumental y su concepto de justicia y ética limitado y materialista. Otra crítica ha sido en cuanto al proceso de crecimiento, el cual ha sido lento, excluyente e inequitativo. Se le ha cuestionado la sobrevaloración de los aspectos materiales del desarrollo, abandonando aspecto como derechos y libertades. Así mismo, se le ha recriminado su atención prioritaria de las cuestiones macroeconómicas, descuidando las desigualdades regionales dentro de cada país.

Amartyha Sen filósofo y economista ha sido uno de los críticos más acérrimos del modelo de desarrollo, propone bajo su *Teoría del Desarrollo Humano* invertir en la generación de capacidades, mejores niveles de vida, libertades políticas, sociales y económicas. Su teoría se contrapone a las políticas implementadas por el Consenso de Washington, planteando una serie de "...dudas sobre la capacidad de las políticas promovidas por las agencias financieras internacionales de transformar los recursos económicos creados en desarrollo humano (Edo, 2002; 1)".

En palabras de Sen (1999; 2):

El enfoque sobre libertades humanas contrasta con las perspectivas más estrechas sobre el desarrollo, como aquellas que identifican el desarrollo con el crecimiento del PBN, o con la ampliación del comercio, o con la industrialización, o con el avance tecnológico. (...) que pueden, por supuesto, ser muy importante como medio de ampliar las libertades de los miembros de la sociedad. Pero las libertades que la gente disfruta dependen también de otros factores determinantes, tales como las instituciones sociales y económicas, así como también los derechos políticos y civiles. Ver el desarrollo en términos de la ampliación de las libertades substanciales dirige la atención hacia los fines que hacen al desarrollo importante, en vez de simplemente hacia algunos de los medios que, entre otros, cumplen un papel importante en el proceso.

1.1.1.- La pobreza como privación de capacidades

La ausencia de libertades instrumentales impide a las personas salir de su situación, es por ello que Sen considera invertir en la agencia humana, en la generación de *funcionamientos* y con ello mejores oportunidades de libertad de una persona para escoger el modo vida que más valore.

La *Teoría del Desarrollo Humano* ha sido una de las teorías que ha transformado la concepción del proceso de desarrollo, en ella el fin último del desarrollo no es el crecimiento económico en términos de PIB, sino en la libertad, porque ésta permite a los individuos aumentar sus capacidades y elegir su estilo de vida.

Para Sen el desarrollo es, o debería de ser, un proceso que extienda las libertades reales de los individuos, por lo cual habría que eliminar las causas que limitan esa libertad. Entre esas causas menciona la falta de un sistema democrático, opciones de trabajo, privación sistemática de algún derecho social, político o humano, y por supuesto, uno de los problemas más graves: la pobreza.

Para él,

El éxito de una economía y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar los miembros de la sociedad. Puesto que no solamente se valora el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también se aprecia el tener control sobre nuestras propias vidas, la calidad de la vida tiene que ser juzgada no solamente por la forma en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas substanciales que tenemos (Sen, 200;1).

La riqueza, las cuestiones económicas y el mercado no son dejadas de lado en el planteamiento de Sen, cumplen un papel importante como medios para que una sociedad se desarrolle, además nos *permiten hacer* y a conseguir libertades fundamentales. Sin embargo, se debe ir más allá, al no sólo depender las libertades de las cuestiones económicas. Las instituciones sociales y políticas también desempeñan un papel fundamental al garantizar los derechos sociales. Es decir, el desarrollo es visto como la ampliación de los derechos fundamentales que permite dirigir a los fines que hacen del desarrollo un proceso importante.

1.1.2.- Desarrollo como libertad

Sen no define al desarrollo en base a la renta, sino por la capacidad que tienen las personas de transformar esa renta. El desarrollo se basa en la libertad justamente porque esta permite a los individuos aumentar las capacidades que les permitan vivir de la forma en que quieran vivir, lo cual es, según Sen, el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo.

Para esta teoría *desarrollo* y *libertad* son dos conceptos unidos, y separarlos lleva a una mala comprensión de la realidad. Ello implica evaluar los requisitos del desarrollo desde la eliminación de la falta de libertades.

Uno de los elementos esenciales dentro del pensamiento de Amartya Sen es el concepto de *agencia*, que “es la capacidad de las personas de actuar, de formar parte de un proceso [social, político, económico]” (Sen, 2000; 35). Plantea que

Los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo como lo hace la economía tradicional. Ellos mismo deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basarán los mismos (Sen, 2000; 28).

Menciona Sen que, en realidad los seres humanos no sólo persiguen el bienestar, sino también *objetivos de agencia* más amplios, dado que como agentes racionales pueden juzgar qué tiene valor aparte de su propio bienestar, fijar objetivos al respecto y esforzarse por alcanzarlos. La libertad de agencia está íntimamente ligada a las oportunidades sociales, políticas y económicas de las cuales disponen las personas.

El mercado es un aspecto importante en Sen, al ser la libertad de mercado una libertad clara y bien definida para hacer intercambios y el mercado un mecanismo fundamental eficaz en el desarrollo de algunas libertades; no obstante “la virtud del sistema de mercado no es sólo su capacidad para generar resultados finales más eficientes” (Sen, 2000;46), sino que “...los trascendentales poderes del mecanismo del mercado han de complementarse con la creación de oportunidades sociales básicas para conseguir la equidad y la justicia social” (Sen, 2000;179).

Según Sen, en una entrevista con Laura Wallace, directora de la *Revista Desarrollo Y Finanza* (Wallace, 2004; 4):

Los mercados nos dan la libertad para intercambiar bienes. Esa libertad es una de las cosas que justifica los mercados. Pero hay otra, quizá más importante: gran parte de la prosperidad mundial está vinculada directamente a los frutos del intercambio económico y de las interrelaciones económicas. Sin embargo, el mercado no es más que una de muchas instituciones. Tiene que estar acompañado de democracia, libertad de prensa y oportunidades sociales para que la gente tenga la libertad de leer y escribir, llevar una vida razonablemente sana y recibir crédito. (...) Como señaló Adam Smith, el interés propio es lo que lleva a la gente a ingresar en el mercado, y sin confianza el mercado no funciona bien. (...) Prohibir esta libertad, sin duda disminuiría la agencia del individuo, de sus libertades y capacidades de desarrollo, pero a este mecanismo sin regular puede engendrar más pobreza e inequidad, por eso es necesario que las instituciones públicas complementen al mercado en el desarrollo humano.

1.1.3.- Capacidades, funcionamientos y habilitaciones

El enfoque de las capacidades el desarrollo va más allá de la renta nacional, tiene que ver más con las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser, a lo que Sen llama: *funcionamientos*, y así con las capacidades que disponen pueden elegir alternativas de vida (Cejudo, 2007; 10).

Las capacidades son las oportunidades de libertad de una persona para elegir entre estilos de vida alternativos. Esas oportunidades de vida que tiene una persona de lograr sus metas de vida son consideradas como un conjunto de funcionamientos interrelacionados.

Las habilitaciones consisten en los recursos respecto de los que existe una *relación de habilitación*, y una persona *está habilitada* respecto de ciertos recursos cuando puede ponerlos a su disposición para utilizarlos o consumirlos, en otras palabras son los recursos *bajo el poder del sujeto* (Cejudo, 2007; 11).

Las habilitaciones tienen un valor instrumental al ser requisitos indispensables para tener capacidad, como definimos anteriormente, es la capacidad de hacer o ser, es decir, de *funcionar*, que es otro de los elementos que integra Sen en su análisis, *los funcionamientos* son las cosas que el sujeto hace o la situación en que se encuentra gracias a sus habilitaciones y al uso que pueda hacer de ellas. Los funcionamientos ofrecen un panorama de cómo es la vida del sujeto, su bienestar (Cejudo, 2007; 13). Así, los funcionamientos, y no las capacidades, son los que pueden constatarse directamente y “vivir —dice Sen— es un conjunto de funcionamientos interrelacionados” (Sen, 1992: 39 en Cejudo, 2007; 14).

Funcionamientos:

- | | |
|----------------------------------|------------------------------------|
| ✓ estar saludable | ✓ adquirir conocimientos |
| ✓ estar bien nutrido | ✓ ser respetado por otros |
| ✓ leer y escribir | ✓ obtener un empleo |
| ✓ estar aceptablemente informado | ✓ expresar preferencias políticas. |

Estos funcionamientos permiten al ser humano acceder a capacidades de desarrollo humano, que es el grado de la cantidad de opciones que tiene un individuo en su propio medio, para ser o hacer lo que él desee, bajo una racionalidad ética. Entre las posibilidades de desenvolvimiento de esas capacidades encontramos: a) la posibilidad de mantener la integridad física y la eficiencia biológica; b) el potencial para formarse un sentido de la vida y; c) poder integrarse digna, productiva y participativamente a la sociedad. Sin embargo, en

un sistema social se puede dar la desigualdad de oportunidades, la desigualdad jurídica, la desigualdad en el cubrimiento de las necesidades básicas, la desigualdad económica y la desigualdad de capacidades para conseguir los funcionamientos valiosos (Sen, 1995).

1.1.4.- La libertad como fin y como medio

La libertad, elemento principal de la teoría de Sen, tiene dos papeles principales para el desarrollo: uno instrumental y otro, constitutivo: El primero, hace referencia a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad de las personas en general y a fomentar el desarrollo (Sen, 2000:56). La segunda, se convierte en el principal fin del desarrollo, el cual es fomentar la libertad por la libertad en sí misma, como considera Sen, "...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos (Sen, 2000; 19)".

La relevancia de la libertad como instrumento es porque los diferentes tipos de libertades: económicas, sociales y políticas están interrelacionados; y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros (Sen, 2000; 56). Es decir, todas las libertades se complementan entre sí, como medios para conseguir el desarrollo. De esta forma el crecimiento económico se contempla como un excelente medio para incrementar la renta privada y puede servir para reforzar el resto de las libertades.

Para el enfoque de desarrollo humano debe existir una complementariedad entre políticas que propicien el crecimiento económico y políticas que mejoren los niveles de calidad de vida, así como libertades políticas y sociales, ya que la evaluación de la libertad puede ser susceptible tanto a lo que hace una persona como a las alternativas que tiene. La libertad proporciona una perspectiva más amplia al juzgar la ventaja humana, y por medio de ella, evaluar el éxito social. Este es el razonamiento básico que proporciona la base para considerar el desarrollo como libertad (Sen, 2000; 2).

Amartya Sen (2000), distingue 5 tipos de libertades instrumentales complementarias para alcanzar el desarrollo:

- ✓ Las libertades políticas son aquellas capacidades de los ciudadanos para influir en el manejo de su sociedad: derechos de expresión, reunión, voto o crítica;
- ✓ Las libertades económicas son los derechos de una persona a disfrutar de sus recursos económicos y prosperar;
- ✓ Las oportunidades sociales son aquellos servicios públicos que ofrece una sociedad para la mejora personal de los individuos: educación, salud, seguridad social. Para Sen estas tienen además la importancia añadida de interactuar fuertemente con algunas otras libertades;
- ✓ Las garantías de transparencia influyen en el grado de confianza que mostrarán los individuos en sus tratos mutuos y con la sociedad que los engloba. Sen se refiere sobre todo a la divulgación y aprovechamiento libre de la información y a la corrupción económica de empresas e instituciones;
- ✓ De seguridad protectora es la ayuda a los más desfavorecidos por cualquier causa a sobrevivir y prosperar en la sociedad. Sen añade que los componentes de esta libertad deberán ser proporcionados por el conjunto de la sociedad, de forma fija (subsidios) o excepcional, en el caso de las catástrofes.

1.1.5.- La racionalidad del desarrollo

La teoría de Sen, nos proporciona algunos elementos para analizar la racionalidad económica bajo la que ha funcionado la concepción del desarrollo, en donde el *homo oeconomicus*, actúa movido únicamente por la maximización de su propio interés, de su utilidad que depende sólo del propio consumo y que determina sus elecciones. Es esta concepción utilitarista de la economía, en la que se han basado las políticas públicas de desarrollo, las que han olvidado los aspectos humanos, los valores, y la justicia social.

Las aportaciones de Sen, van encaminadas a otro tipo de racionalidad, una racionalidad ética, en donde el desarrollo no tiene por qué significar el perseguir únicamente el interés personal, sino a un desarrollo donde haya compromiso y solidaridad. La ausencia de esta racionalidad ética, que requiera de una reflexión y en donde la actividad económica adquiera un compromiso social, ha permitido configurar "...un modelo de economía de carácter eminentemente científico y técnico" (Pedrajas, 2006; 107).

Amartya en su artículo *Rational fool* (1977) menciona que el hombre puramente económico es casi un retrasado mental desde el punto de vista social, y es la teoría económica se ha ocupado mucho de este tonto racional, la que dominado las políticas económicas y sociales encaminadas al desarrollo y a disminución de la pobreza. La racionalidad ética que nos propone Sen, nos abre el camino para concebir el desarrollo más allá de la visión economicista, un cambio de paradigma en la manera que se ha llevado las políticas, especialmente las encaminadas a disminuir la pobreza. Políticas con un componente ético, de justicia social y compromiso, que vea más allá de la visión unidimensional del *homo oeconomicus*.

El enfoque de las capacidades defiende que el nivel de bienestar depende del conjunto disponible de capacidades para funcionar y, por este motivo, Sen utiliza un concepto de bienestar en estrecha conexión con la noción ética de *vida buena*, a diferencia de lo que sucede en las teorías económicas estándar del desarrollo y del bienestar (Cejudo, 2007; 20). Las diferencias del enfoque de Sen y la teoría del capital social, es que la segunda, tiende a centrar la atención en la capacidad de las personas de contribuir al aumento de la producción y del crecimiento económico, mientras que la primera pone a los individuos en el centro de la escena y valora la capacidad de los individuos para vivir la vida que tienen, y las razones para valorar y aumentar las opciones reales entre las que pueden elegir.

1.2.- Teoría Neoliberal y el Modelo Económico

Poco después de la crisis de 1929, John Maynard Keynes critica las ideas de Adam Smith y propone que el Estado participe en la economía como un actor vital en el fomento de la inversión, de la producción, el empleo y la demanda con el objetivo de retardar la llegada de la crisis económica. A este modelo se le conoció como Estado Benefactor que duró hasta la década de los 70's.

El paradigma del Estado de Bienestar propuesto por Keynes, fue sustituido por el modelo propuesto por Milton Friedman, Frederik Von Hayek, Paul Samuelson, entre otros, quienes propusieron "...que el estado no intervendría en casi nada dentro de la economía nacional, partiendo de la idea de la inflación se puede controlar mediante ajustes de los tipos de interés y de la cantidad de dinero en circulación" (Harvey, 2005; 37).

Entre la década de los ochenta los *Chicago Boy's* revitalizaron las teorías de Friedman esbozadas en los sesenta basándose en las experiencias de gobierno de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Milton Friedman y sus colegas de la Escuela de Chicago atacaron en sobre manera las deficiencias del Estado de Bienestar, y vieron una solución en el regreso a la economía de *laissez faire*. Esta nueva economía traería empleo de manera que desalentaría los subsidios creados en el Estado de Bienestar.

Apoiados por los principales Organismos Económicos Internacionales y sostenidos monetariamente por Empresas Multinacionales, se crearon múltiples fundaciones, institutos y centros de investigación que ayudaron a una inserción de las teorías neoliberales en los principales medios de comunicación y permitió convencer de lo *moderno* de las teorías liberales, aunque sus postulados originales se remontaran al siglo XVIII o XIX. Los economistas y periodistas que los apoyaron también lograron imponer la idea generalizada de que todo lo público es ineficiente, que el Estado es intrínsecamente perverso, que la única manera para que las empresas de servicios funcionen es privatizándolas.

A esta nueva corriente del pensamiento económico se le denomina neoliberalismo económico. Su principal planteamiento es que el libre mercado es el único mecanismo que asegura la mejor asignación de recursos en la economía y en consecuencia, promueve el crecimiento económico, por lo tanto, se debe fomentar el libre mercado sin restricciones estatales. El neoliberalismo logró convertirse en doctrina hegemónica también en América Latina en los '90.

Friedman replanteó los principios del liberalismo económico, ahora con el nombre de Neoliberalismo, y se proyectó como la visión dominante bajo la idea que

La única vía para el desarrollo y el cambio estructural descansaba en una integración sin límite alguno a la economía mundial. Se rechazaron las acciones que pretendían darle alguna dirección al proceso de desarrollo desde la acción del Estado, para dejar esa tarea estratégica al mercado (Ortiz, 2012; 15).

De esta manera el neoliberalismo se postuló como

Una teoría de prácticas político-económicas que afirman que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de éstas prácticas (Harvey, 2005; 6).

El argumento principal por parte de los que apoyaban el MN se sustentó en que la causa de la crisis que aquejaba a América Latina, desde la década de los 70's, era la "aplicación de políticas populistas por parte de regímenes estatistas. Por lo que postulaban un modelo de economía abierta, mediante la liberación y desregularización de la economía para que los desequilibrios se corrigieran y se iniciara una nueva era de crecimiento sostenido" (Guillén. 2004; 1), con lo que México y América Latina caminarían hacia el progreso y la modernidad.

Poco después del experimento de las políticas neoliberales en Chile, el pensamiento neoliberal sugirió que el camino al crecimiento y a la prosperidad está pavimentado de flexibilidad y desregularización. Su principal recomendación para América latina y Europa del centro-oeste, fue emular la privatización chilena y

no el Estado sueco del Bienestar (Boltvinik, 2004; 319), cuyo modelo de política social es más equitativo en contraste del Modelo *Anglosajón: Welfare to work o Workfare* que hasta el día de hoy impera en las políticas en el combate a la pobreza en nuestro país.

1.2.1.- El Consenso de Washington

El término *Consenso de Washington*, fue acuñado por el economista John Williamson en 1989, durante una conferencia promovida por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. De acuerdo con Williamson (2004), hizo un listado de diez políticas que pensaba que más o menos estarían de acuerdo en Washington: BM, FMI, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y el Tesoro de los EE.UU, para resolver el problema del desarrollo y crisis en América Latina.

Williamson establece diez políticas que engloban los principales postulados de las Instituciones Financieras Internacionales:

- ✓ Disciplina Fiscal. Para mantener un bajo déficit fiscal que no conduzca a una crisis de balanza de pagos y de alta inflación;
- ✓ Reordenando las prioridades del gasto público. El objetivo de la reforma política respecto al gasto público fue tratar de desviar el gasto improductivo de los subsidios hacia áreas como la sanidad, la educación o las infraestructuras, para poder combatir más eficazmente la pobreza en beneficio de los menos favorecidos;
- ✓ Reforma Tributaria. El objetivo era un sistema tributario que combinara una base tributaria amplia con moderadas tasas impositivas marginales;
- ✓ La liberalización de las tasas de interés. Liberar el sistema financiero con el propósito de tener tasas de interés determinadas por el mercado;
- ✓ Un tipo de cambio competitivo para estimular el crecimiento de las exportaciones;
- ✓ Liberalización del comercio. Reducir los impuestos a las importaciones y sustituir las cuotas por gravámenes generales;

- ✓ La liberalización de la inversión extranjera directa;
- ✓ Privatización de empresas estatales. Trae beneficios especialmente en términos de mejora del servicio y cobertura, cuando se hace correctamente;
- ✓ La desregulación. Eliminar restricciones a la competencia que impiden la entrada de nuevas firmas al mercado; y
- ✓ La seguridad jurídica de los derechos de propiedad (Williamson, 2004).

Estas políticas que ya venían adoptando las Instituciones Financieras Internacionales, tuvieron como principales objetivos:

- ✓ Alcanzar un marco económico equilibrado y estable;
- ✓ Contar con un sector público eficiente;
- ✓ Una participación estatal en disminución;
- ✓ El establecimiento de un sector privado eficiente;
- ✓ Liberalización comercial; y
- ✓ Una reforma fiscal acompañada de una reestructuración del gasto público.

Entre los cambios, en México, con la implementación del Modelo Neoliberal en la política económico-social se consideran los siguientes:

- ✓ Se restringió la intervención del Estado en asuntos económicos;
- ✓ Se aplicó un programa de privatización de empresas públicas;
- ✓ Se redujo el gasto público. Se limitó la inversión en el sector social y en los subsidios del Estado;
- ✓ Los programas de subsidios generalizados casi se eliminaron y en su lugar se promovió los programas focalizados en el combate a la pobreza;
- ✓ Se limitó el proteccionismo al reducir los impuestos a las importaciones y abrir las fronteras a empresas y capital extranjeros;
- ✓ Se fomentó la inversión del capital privado para el desarrollo de la industria, el campo y las telecomunicaciones (Harvey, 2005:90).

El modelo neoliberal no ha rendido los frutos sociales que, por supuesto nunca se propuso de manera explícita, por el contrario, la concepción economicista que caracteriza el modelo ha olvidado el objetivo final del desarrollo: el bienestar

social. Como menciona Concha (1997; 59) “este modelo ha sido fuertemente criticado porque presenta buenas perspectivas macroeconómicas, pero es fatal a niveles microeconómicos. Se pasó de un estado obeso, a uno inoperable”.

El problema con las políticas neoliberales es la asimetría con las que se aplican en los diferentes países y sociedades. Como menciona Harvey (2005; 23-24), “desde su mismo comienzo fue un proyecto para lograr la restauración del poder de clase”. Calva (2007; 14) menciona que el

FMI suelen presionar a los países en desarrollo para que supriman sus políticas industriales y agrícolas, asegurándose que de ese modo lograrán una asignación más eficiente de sus recursos productivos y, en consecuencia, mayores tasas de crecimiento económico. Sin embargo, países industrializados no desmantelan sus políticas de fomento sectorial, manteniendo sus sistemas de incentivos no sólo en sus industrias estratégicas, sino en los sectores vitales como la agricultura.

1.2.2.- Concepción de la pobreza para el neoliberalismo

La Teoría Neoliberal y el Modelo Neoliberal han establecido todo un rumbo para combatir la pobreza en el mundo. Desde ésta perspectiva el tema de desarrollo se limita al incremento del PIB y PIB per cápita, a generar empleo con bajos salarios y baja productividad y a concebir a la pobreza como simple incapacidad de acceder a un ingreso mínimo. Además de la unidimensionalidad de la concepción de la pobreza, el énfasis y atención que tiene este tema, no es prioritario. El neoliberalismo sostiene que el “bien social se maximiza al maximizar el alcance y la frecuencia de las transacciones comerciales y buscar atraer toda la acción humana al dominio del mercado” (Harvey, 2005; 8). Es decir, los beneficios de ese progreso y modernización que trae consigo el mecanismo de mercado y el crecimiento económico, llegaría a la sociedad (aunque no se explica que si en todos los sectores) por un efecto de “goteo” y aumentará los niveles de vida, desapareciendo el problema de la pobreza extrema, que sería la excepción donde el Estado podría intervenir.

Entre los principales autores de la Teoría Neoliberal encontramos a Friedrich von Hayek, Milton Friedman y Gary Becker que a continuación revisaremos algunos planteamientos sobre la pobreza.

Friedrich von Hayek

Para Hayek las causas de la pobreza se vinculan con la prosperidad, es decir, el mercado proporciona la prosperidad en una sociedad libre, y cuando existe alguna interferencia en el mecanismo del mercado ésta conduce a la pobreza. Es sólo a través del progreso y de los resultados de la civilización, como las personas en una situación de pobreza pueden acceder a todos los beneficios que en una etapa menos evolutiva no podrían acceder (Hayek, 1978; 44-45). La pobreza está relacionada con la carencia de los estándares básicos de la vida como el alimento o refugio, pero no abarca los derechos sociales y políticos que obviamente el mercado no puede proporcionar.

Para Hayek, la solución a la pobreza se vincula con el incremento de la prosperidad a través de los beneficios del progreso que proporciona el mercado. Por lo que, considera que se puede erradicar la pobreza y brindar un nivel estándar básico de vida, sin embargo, distingue entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados. Así, la pobreza en su sentido relativo tiene que existir como siempre existen las desigualdades, ya que, pretender la igualdad de resultados sería pretender eliminar la libertad.

Milton Friedman

Para Friedman el problema de la pobreza está vinculado con la inflación que lleva al desempleo. De acuerdo a éste autor, la política monetaria por sí misma promueve la estabilidad económica y no es necesaria la intervención del Estado cuya regulación excesiva o inadecuada puede provocar la pobreza. Sin embargo, a pesar que la política monetaria promueve la estabilidad económica, Friedman sostiene que siempre existirá una tasa natural de desempleo (Friedman, 1977; 451).

Friedman considera que es necesario tener programas para ayudar a los pobres, esto mediante dos condiciones: debe ser establecido para ayudar a la gente pobre y no debe distorsionar el mercado o impedir su funcionamiento. Al igual que Hayek, presupone que la igualdad de resultados está en contradicción con la libertad.

Gary Becker

Define la pobreza como la carencia del capital humano. Para él, el progreso económico es la consecuencia del mejoramiento del capital humano y todas las personas deben poseer un mínimo de capitales humanos: salud, educación, alimentación, capacitación, entre otros; los cuales el Estado debe garantizar sin que provoque algún disturbio en el mercado. El aumento sistemático del capital humano representaría a largo plazo un significativo aumento de la productividad, mejora de ingresos y en general a la economía de un país.

En el planteamiento del capital humano de Becker habría que aumentar el capital humano para una mayor productividad, pero no considera que haya que aumentar el capital humano como fin en sí mismo. En este sentido, sigue la misma lógica que cuestiona Sen, las personas siguen siendo vistas como medios pero no se les ha considerado como fines en sí mismos.

1.3.- La política social

Las políticas sociales son una determinada respuesta a las problemáticas sociales, al entenderse como 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). De esta manera la política social tiene varios objetivos complementarios:

- ✓ Brindar un sistema de cobertura universal de servicios y derechos básicos, que no pueden ser cubiertas por el mecanismo del mercado, es decir, que los recursos y beneficios de las políticas sociales estén destinados a la totalidad

de la población, especialmente aquellos que tienen un nivel, cualquiera que sea, de vulnerabilidad o pobreza. Este objetivo de la política social, no debe confundirse con la universalización de los programas sociales.

- ✓ Tener una función redistributiva y así intentar eliminar las desigualdades de ciertas zonas y grupos sociales atendiéndolos mediante la focalización de apoyos, servicios y programas sociales.
- ✓ Asumir una función de integración social para crear cohesión social y estabilidad política.

De acuerdo con Serrano (2005), la política social actúa en tres niveles complementarios: las políticas sectoriales, las políticas de desarrollo social y superación de pobreza, y los programas de asistencia social focalizados.

Las políticas sectoriales están destinadas a la atención de los diversos aspectos sociales: educación, salud, empleo, seguridad social, vivienda, entre otros. Estas políticas son el núcleo central de la política social y absorbe la mayor parte de los recursos del gasto social.

Las políticas de desarrollo social dan respuesta a problemáticas específicas abordando temáticas heterogéneas relacionadas con distintas vulnerabilidades socioeconómicas, socio territoriales, étnicos, de género, etc.

Las políticas de asistencia social focalizados tiene un diseño metodológico y organizacional *ad hoc* con una operación dinámica más ágil y flexible.

Hasta la década de los 90 los programas para atender la pobreza en México, generalmente se realizaban a través de programas universalistas que otorgaban apoyos y subsidios a la población sin distinciones, beneficiando incluso a los que no estaban en situación de pobreza. Estos programas aún se implementan, algunos ejemplos son: los subsidios a transporte, a la gasolina y a alimentos por medio de tiendas Diconsa. Los actuales programas destinados a la superación de la pobreza, son programas focalizados que identifican núcleos de población, grupos vulnerables o problemáticas específicas a atender.

El problema de los programas focalizados en el combate a la pobreza, de acuerdo a Boltvinik (2004), es que estos programas cometen dos tipos de errores: inclusión y exclusión. Los programas focalizados intentan solamente prevenir el error de inclusión y por ello terminan incurriendo en el error de excluir a muchos que están en situación de pobreza. La focalización en hogares o personas no son significativamente mejores a los programas dirigidos a la totalidad de la población. La focalización es un rasgo distintivo del pensamiento neoliberal en la política social.

Con la instauración del Modelo Neoliberal se volvió la atención *a la asistencia y protección de la política social* dando la espalda a las ideas de integración social y expansión de oportunidades (Serrano, 2005; 5). Se focalizaron los programas con el fin de hacer más eficiente el presupuesto. Sin embargo, se cayó en dos graves errores: el de exclusión de pobres extremos con el afán de incluir sólo los que necesitaban la intervención del Estado; y el error de necesidades mínimas, al establecer estándares mínimos de inserción social.

1.3.1.- Reforma estatal y redefinición de la política social en México

La política social la podemos entender como un instrumento de la administración pública por el cual el Estado busca materializar los objetivos constitucionales de justicia social. Surge fundamentalmente ante la necesidad de balancear y disminuir las carencias y desigualdades que a lo largo de cinco siglos han ocasionado el sistema económico, social y político.

Dada la crisis del intervencionismo estatal y del Modelo de Sustitución de Importaciones a inicios de los 80's, el Estado comenzó un proceso de transformación económica: la rectoría del Estado se concentró en la política económica, en las finanzas públicas y la apertura comercial; se redujo el gasto social; se redirigió el presupuesto en el sector productivo; se abandonó toda intención de hacer del campo un sector importante de la economía del país; se llevó a cabo una política de control de precios y un férreo control de salarios que

llevó a la pérdida del poder adquisitivo; se comenzó un sistemático programa de privatización tanto de empresas secundarias así como de empresas e instituciones estratégicas como lo es la Banca.

Con la firma de la Carta de Intención con el FMI y con ello la adopción de los postulados de Washington la economía mexicana dio paso a la desregularización, la inversión extranjera, la liberación de los mercados y en general las políticas de ajuste. De igual forma se reestructuró la relación entre los sectores público, social y privado y se inició un proceso de descentralización, desconcentración, regionalización y simplificación administrativa todo esto con el fin de hacer del Estado más eficaz y moderno que respondiera al nuevo contexto nacional e internacional.

A comienzos de 1980 el Estado inicia un cambio estructural empujado por las recurrentes crisis, devaluaciones y deudas públicas: externas e internas. Como consecuencia se dieron los niveles de inflación, desempleo, pérdida de poder adquisitivo y endeudamiento público más altos de las últimas décadas. Ante esto, el Sistema Político se vio obligado a re-direccionar la política económica y con ello la política social. Sin embargo, no sólo fue el hecho presupuestario lo que transformó la estrategia social, también fue el cambio paradigmático en la ideología política-económica. Pues se creyó que la única intervención en materia de pobreza era atender a los que se encontraban en pobreza extrema y/o alimentaria. La política social ha estado ligada al desarrollo del modelo económico.

Las esferas de aplicación de la Política social las podemos distinguir en dos niveles: sectorial e institucional. La primera la podemos identificar como la Política Sectorial de Desarrollo Social donde se plasman los objetivos, estrategias, programas y acciones que en coordinación con distintos órganos y dependencias de la administración pública, se llevan a cabo para la atención de derechos sociales como la salud, vivienda, alimentación y educación. En esta esfera se plasman las acciones que llevará a cabo el Gobierno Federal a lo largo de su sexenio para atender los problemas como la marginación, desigualdad, rezago

social y en especial la pobreza extrema. La esfera institucional está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social entre las atribuciones que le corresponden se encuentra: la responsabilidad de formular y coordinar la política social para la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral.

Cuando hablamos de la política social se hace mención a todo el entramado institucional que se encarga de promover el desarrollo social: Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Social, DIF Nacional; y a las Instituciones de Vivienda. Sin embargo, uno de los aspectos específicos de la política social es el combate a la pobreza, cuya función está encomendada a la Sedesol en coordinación con las otras dependencias. Este último aspecto es el que se analizará de manera puntual en el presente trabajo.

1.3.2.- Focalización

El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación para la Atención a Zonas Marginadas (COPLAMAR); el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Programa Nacional de Solidaridad, entre otros, fueron estrategias de focalización (CONAPO, 1995; 2) hasta antes de Ernesto Zedillo, posterior a éste, se instrumentó una estrategia de atención a la pobreza de manera más focalizada, esto para que la política social respondiera a la necesidad de asignar recursos de manera más eficientemente ante los problemas de marginación, rezago y pobreza al interior de un país geográfica y socialmente heterogéneo como lo es México.

Las justificaciones para adoptar una estrategia de política social focalizada fueron: que ésta contribuía al logro de la justicia distributiva, pues sus variantes metodológicas permitían concentrar recursos a una población específica y claramente identificada; así como diseñar programas y proyectos de atención teniendo en cuenta las características de esa población, permitiendo que el impacto o beneficio potencial *per cápita* aumentara (CONAPO, 1995; 3).

Con el objetivo de identificar las regiones y familias en situación de pobreza, CONAPO crea en 1995 el Índice de Marginación Social, cuyos antecedentes se tienen desde 1990. De esta forma la finalidad de CONAPO fue la planeación demográfica, a fin de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social.

La focalización ha tenido distintas variables metodológicas en las últimas dos décadas, entre ellas se puede identificar al menos tres:

- a) Por programa, permite que los recursos beneficien directamente a la población seleccionada y de esta manera evaluar sus impactos directos y cumplir a corto plazo los objetivos propuestos;
- b) A nivel población (familia o individuo) permite que los recursos sean asignados a una población específica, esencialmente con subsidios al consumo, becas y ayudas para aliviar necesidades sociales y regionales particulares;
- c) A nivel geográfico, permite el diseño y ejecución de programas orientados a fortalecer la infraestructura, dotar de servicios básicos de educación y salud, así como estimular la recuperación productiva de zonas con marginación y el rezago demográfico y económico.

Esta orientación de la política obedece no sólo a la escasez de recursos públicos o a las políticas de austeridad presupuestal y redimensionamiento del Estado, sino que tiene que ver con la convicción de que el actual modelo de crecimiento económico propiciara las condiciones necesarias para el desarrollo social y, por consiguiente, permitiera que la población que vive en situación de pobreza moderada transite de esa condición a una mejor posición socioeconómica mediante un efecto de *goteo*. Bajo esta lógica, no se considera necesaria una estrategia estatal destinada a apoyar con programas a las personas que no estén en situación de pobreza o bien que se encuentren en pobreza moderada y patrimonial.

La focalización se ha implementado en dos etapas: en un primer momento, a través del acotamiento territorial de la pobreza extrema en regiones definidas como prioritarias (alta marginalidad), que son básicamente rurales. En un segundo momento, seleccionando dentro de ese universo previamente acotado a familias consideradas de acuerdo a una serie de criterios, como en pobreza extrema. Esto ha implicado, por un lado, que importantes zonas del país se hayan dejado fuera de los apoyos estatales por no considerarse zonas prioritarias, sobre todo zonas urbanas, aun cuando en ellas también vive gente en condición de pobreza. Por otro lado, se dejan sin apoyo familias pobres que, viviendo en zonas prioritarias, no son seleccionadas.

Sin embargo, en esta consideración se minimiza el hecho de que aun con todos estos servicios la pobreza urbana existe, y ahora es más vulnerable ante la carencia de programas de carácter amplio que brinde servicios como alimentación, salud, educación y seguridad social. El resultado de esto es que los pobres moderados, los urbanos y de regiones no prioritarias en poco tiempo pasaron a empeorar su situación, formando parte de las filas de la pobreza.

1.4.- Políticas públicas y el proceso de hechura

Entre algunas definiciones habituales de lo que es la Política Pública se encuentran las que consideran que es aquello que el gobierno escoge hacer o decide no hacer, es decir, son en última instancia acciones gubernamentales, cursos de acción estratégicamente seleccionadas dentro de un conjunto de alternativas que toma el gobierno para resolver temas prioritarios bajo un enfoque establecido.

Manuel Tamayo menciona que las políticas públicas son “conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1997; 2).

Mientras que Raúl Velásquez Gavilanes considera que las políticas públicas son:

Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009; 156).

El Dr. Aguilar F. define a las Políticas Públicas como:

a) un conjunto de acciones estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (2009; 14).

Los elementos que rescatamos de estos conceptos son:

- ✓ Acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar o prevenir los problemas prioritarios cuya solución es considerada de interés o beneficio público;
- ✓ Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer;
- ✓ Son cursos estratégicamente seleccionados;
- ✓ Decididas por una por autoridades públicas legítimas;
- ✓ Es un proceso integrador de decisiones;
- ✓ Con la participación eventual de los particulares;
- ✓ Son acciones estructuradas en modo intencional y causal;
- ✓ Interlocución entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía.

Se puede decir que las políticas públicas se dan mediante un proceso integrador de decisiones donde intervienen el gobierno y múltiples sectores de la sociedad. Es aquí donde el gobierno implementa un curso de acción intencional mediante acciones estratégicamente seleccionadas con el fin de solucionar, prevenir y en algunos casos no atender los problemas prioritarios cuya solución es considerada

de interés o beneficio público. Es decir, son las sucesivas respuestas del Estado a los problemas de interés público, donde el gobierno se pone en acción. Un punto importante, es que el gobierno es el único que realiza políticas públicas, los particulares intervienen el proceso integrador de decisiones o como inversionistas, pero no como implementadores.

Las etapas del proceso de las varían conforme a cada autor. No obstante, coinciden, como también apunta Aguilar (1993), en la existencia de una determinada situación problemática y un consecuente curso de acción que produzca los resultados más o menos deseados.

Harold D. Lasswell habla de un modelo del proceso de decisión de siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (citado en Aguilar, 1993; 15-16).

Eugene Bardach (1998) señala ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: 1) Definición del problema; 2) Obtención de información; 3) Construcción de alternativas; 4) Selección de criterios; 5) Proyección de los resultados; 6) Confrontación de costos; 7) ¡Decida!; y 8) Cuente su historia.

Tamayo (1997; 4-5) distingue cinco etapas: la definición del problema, la formulación de las alternativas de solución al problema, la elección de una alternativa, la implantación de la alternativa elegida y la evaluación de los resultados obtenidos.

Hogwood y Gunn hablan sobre un el marco de análisis de nueve etapas: decidir sobre qué decidir, decidir cómo decidir, definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política. May y Wildavsky habla del Ciclo de las políticas cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. Peter De Leon y Garry D. Brewer, distinguen seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y

terminación; y Anderson, J. divide el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación (Aguilar, 1993; 16-22).

Sin embargo, como bien señala Aguilar

La noción de policy process es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico..., denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables (1993; 15).

La mayoría de los autores citados concuerdan en 6 fases fundamentales, cada fase debe responder a una serie de preguntas y acciones necesarias para atender el problema que da origen a una política pública (véase el Cuadro 1), entre ellas podemos mencionar: ¿cuál es el problema?, ¿Cuál es el plan para atender el problema?, ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos? , ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo al plan previsto?, ¿Se han alcanzado los objetivos? Y si ¿resultó viable o no?

A continuación se enumeran cada una de las fases:

1. Identificación de un problema público

Este proceso se inicia en el momento en el que el gobierno identifica o acepta la existencia de un problema público donde vea la necesidad de tomar decisiones para atenderlo o en su caso no atender, de acuerdo a su propio punto de vista e intereses.

En esta fase lleva una subetapa, que bien pudiera ser considerada como una etapa en sí misma: la formación de la agenda gubernamental. Aguilar define la agenda de gobierno como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su

acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (1993; 29). En ella

El gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete actuar o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones. Frente a un asunto, aun si multitudinario y candente, el gobierno encara el dilema de elegir si es de interés público o no, constitucional o no, políticamente trascendente o no, pero a fin de cuentas encara el dilema de si debe actuar o no, de si interviene, se repliega o se da tiempo (Aguilar, 1993; 27-28).

El gobierno decide que problemas son asunto posible de política pública, esto debido a que la capacidad del gobierno es limitada y no puede atender todos los problemas de interés público, al menos no al mismo tiempo. Otro factor vital en la decisión del gobierno es que los problemas públicos como construcciones sociales dependen de creencias, valores, perspectivas y concepciones particulares de la realidad, es decir, no son problemas *a priori*.

Una vez aceptado el problema como asunto de política pública, se pasa a la etapa de definición del problema. Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados (Hogwood y Gunn, 1984: 108 citado en Aguilar, 1993; 52).

Como ya se había señalado anteriormente, las distintas etapas de las políticas públicas no corresponden a cómo se da el proceso en la realidad, más bien es una clasificación analítica e interdependientes. Pues el hecho de definir un problema como asunto prioritario de política pública representa también ir dando forma a una definición del problema.

II. Formulación de políticas públicas

La formulación es comúnmente entendida como el inicio del proceso de hechura de las políticas públicas.

Una vez identificado el problema y considerado asunto posible de política pública, se lleva a cabo un análisis minucioso sobre aspectos teóricos, empíricos, así como estudios de viabilidad económica y “*factibilidad política*” (Meltzer, 1972 en Aguilar, 1996). Se establece un plan de acción donde una vez analizadas las distintas propuestas de intervención eligen una o algunas.

En esta etapa una vez aceptado un problema público, el Sistema Político lo integra a la Agenda Pública para empezar a tomar decisiones de cómo debería solucionarlo. Lo que no siempre lleva a formular las mejores opciones, ya que se busca justificar de manera teórica y técnica la decisión política que más les ha convencido de acuerdo a los postulados de los que parten.

Postulados que en el caso de México se llevan a cabo bajo las ideas de la Teoría Neoliberal y el Modelo anglosajón de política social. Pues el eje central de la crítica de las políticas públicas en el combate a la pobreza de la última década no es que se realicen acciones para atenderla, sino la manera en cómo concibe, cuantifica y entiende la pobreza.

III. Adopción de una alternativa

Una vez analizados los aspectos teóricos, técnicos y financieros de las distintas alternativas, se elige la que se considere más viable, pertinente y que más se adapte a las perspectivas e intereses de los actores intervinientes. Las alternativas formuladas, y sobre todo la que se ha elegido, se diseñan bajo principios políticos, económicos, ideológicos conscientes e inconscientes de quienes participan en la elaboración de la política pública, especialmente, de quienes se encargaran de implementarla, es decir, el Estado. La manera en cómo se define y formule el problema a atender, determinará la alternativa adoptada.

Como bien señala Aguilar

Los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no sólo de los grupos de interés poderosísimos, sino también de sus esquemas mentales. La fuerte cohesión de una élite política, económica, religiosa puede estrechar y estereotipar sus fuentes de información, su análisis de los problemas y las opciones políticas, sus procedimientos de cálculo de las consecuencias y su percepción de las restricciones. Llegando en los casos extremos a cerrar ojos y oídos ante los hechos portadores de disonancia cognitiva (Aguilar, 1993; 54).

IV. Implementación

La implementación es la puesta en acción de la decisión política. Es la etapa de mayor complejidad y dificultad, ya que implica enfrentarse con dificultades que no estaban previstas en la planeación. Ante estas dificultades, es usual la reestructuración en la logística, objetivos y componentes de las políticas. Cuando las instancias responsables de implementar no son capaces de ver o aceptar las deficiencias en la implementación y se muestran rígidas a cambios, continuando con los lineamientos, objetivos o la logística inicialmente planeada corre el riesgo de que la política fracase o no rinda los frutos fijados. Para ello es preciso realizar evaluaciones de implementación cuyo objetivo sería determinar el grado de cumplimiento de los objetivos, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma. Pues es más efectivo que las instituciones ejecutoras tengan la capacidad de ver y aceptar los errores de una política que buscar caprichosamente una política a prueba de error.

V. Evaluación

En ella se analizan los distintos elementos de la política pública: objetivos, metas, fines, población objetivo, apoyos y/o beneficios, presupuesto, metodología, coordinación entre las distintas instituciones y sectores intervinientes, en general los resultados obtenidos y el impacto que esta ha tenido en atender el problema que le dio origen. Esta fase que si bien es la última, a excepción de la terminación, también puede ser vista como el inicio del ciclo de las políticas, porque en ella se

re-identifica y re-formula la política pública para que ésta se ejecute de mejor manera y atienda el nuevo contexto del problema.

Existen diferentes tipos de evaluaciones a los programas sociales que realiza Coneval, y de acuerdo a los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal 2007 son:

- *Complementarias* a programas federales, son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño;
- *Consistencia y Resultados*, analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;
- *Diseño*, identifica las características del programa; su contribución a los objetivos estratégicos; su Matriz de Indicadores; las Reglas de Operación; así como las coincidencias, complementariedades o duplicidades con otros programas;
- *Específica*, son aquellas evaluaciones que se realizan mediante trabajo de gabinete y/o de campo;
- *Estratégica*, se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones;
- *Impacto*, identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa federal;
- *Integral*, en ella se evalúa aspectos estratégicos de la política social: salud, seguridad alimentaria, Ramo 33, sector rural, protección social y microcréditos, aspectos donde se aplican distintos programas;
- *De Procesos*, analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Detectan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas;
- *De indicadores*, analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.

VI. Terminación

Es la fase definitiva en el proceso de la política pública, en ella se da por concluida ante el nuevo contexto, administración o financiamiento ya no resulta necesaria. Una política se concluye cuando esta cumplió sus objetivos, cuando ya no existe o

es prioritario el problema que le dio origen, cuando por cuestiones presupuestarias ya no resulta sostenible, o bien cuando ocurre un cambio de administración que propone otras alternativas ante el problema.

Cuadro No. 1 Fases, preguntas y acciones en el proceso de hechura de las políticas públicas		
Fases	Preguntas que plantean	Acciones
Identificación y definición del problema	<p>¿Cuál es el problema?</p> <p>¿Cuáles son sus dimensiones?</p> <p>¿Cuáles son las causas del problema?</p> <p>¿A quién afecta y en qué medida?</p>	<p>Planteamiento del problema</p> <p>Definición de objetivos</p> <p>Diseño y formulación de alternativas de intervención</p> <p>Aproximación de los conceptos, aspiraciones y posibilidades de la política</p>
Formulación de alternativas de solución	<p>¿Cuál es el plan para atender el problema?</p> <p>¿Cuáles son los objetivos y prioridades?</p> <p>¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas?</p> <p>¿Qué riesgos, beneficios y costes acompañan a cada alternativa?</p> <p>¿Cómo evolucionará el problema si no se actúa?</p>	<p>Investigación conceptual</p> <p>Valoración de impacto de acción/ inacción</p> <p>Bosquejos de la o las políticas</p> <p>Establecimiento de criterios e indicadores de rendimiento</p>
Selección Adopción de una alternativa	<p>¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?</p> <p>¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada?</p> <p>¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?</p> <p>¿Responde al contexto actual?</p>	<p>Debate de opciones posibles</p> <p>Compromisos, negociaciones y ajustes</p> <p>Reducción de incertidumbre de opciones</p> <p>Decisión entre las opciones</p> <p>Asignación de la responsabilidad ejecutiva</p>
Implementación	<p>¿Quién es el responsable de la implantación?</p> <p>¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo al plan previsto?</p>	<p>Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos de la política</p> <p>Traducción de la decisión en términos operativos.</p> <p>Modificación y ajuste de la decisión conforme a la restricciones operativas</p> <p>Manuales de operación</p> <p>Calendario de operaciones</p>
Evaluación	<p>¿Se han alcanzado los objetivos?</p> <p>¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política?</p> <p>¿Qué aspectos hay que mejorar, eliminar o integrar?</p> <p>¿Hay que continuar o terminar la política?</p> <p>¿ Responde a los objetivos, intereses y presupuestos</p> <p>¿Responde al contexto actual de la problemática?</p>	<p>Análisis de los componentes</p> <p>Análisis de resultados esperado/ obtenidos</p>
Terminación	<p>¿Por qué no resultó viable?</p> <p>¿Hay otras alternativas más eficiente y viables de elección?</p>	<p>Determinación de costos, consecuencias y beneficios por clausura o continuación de la política</p> <p>Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar Villanueva. 1993. Problemas públicos y agenda de Gobierno (pág. 20-21); Tamayo, Manuel. 1997. El análisis de políticas públicas (pág. 4-5); Ramírez, Velázquez María del Carmen. 2004. Conceptualización y medición en las políticas de combate a la pobreza: el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación 1997-2000 (pág. 1-21).

1.5.- Modelos de Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar implica una responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social. Los países han llevado de distinta forma el Estado de Bienestar, reformulándola después de la crisis de los 80's y adaptándola a sus sociedades, problemáticas y de acuerdo a su política económica y social. De estos cambios y adecuaciones en la forma de llevar a cabo la política social, ha surgido un debate sobre la tipificación de los distintos regímenes de bienestar.

El pionero en tomar esa tarea fue Richard Titmuss en *Política social (1981)*, posteriormente Esping-Andersen en *Los tres mundos del Estado de Bienestar (1993)* realiza otra clasificación muy similar, Ferrera (1998). Las clasificaciones de Timuss, Esping-Andersen y Ferrera presentan similitudes, como se pueden observar en la siguiente tabla, donde Moreno (2008) las agrupa en tres Modelos.

Moreno (2008)	Titmuss (1981)	Esping-Andersen (1993)	Ferrera (1998)
1° Modelo	Modelo de política social institucional redistributivo	Modelo socialdemócrata del Estado del Bienestar	Modelo escandinavo
2° Modelo	Modelo residual de política social de bienestar	Modelo liberal de bienestar	Modelo anglosajón
3° Modelo	Modelo política social basada en el logro personal-resultado laboral	Modelo corporativista de bienestar (seguridad social)	Modelo centroeuropeo/ Modelo mediterráneo.

Fuente: (Moreno, 2008; 144). Editada.

De acuerdo a Moreno (2008) las características de los tres Modelos son las siguientes:

1.5.1.- Modelo escandinavo: Las políticas activas de empleo

Para ese modelo las estructuras estatales disponen de una relativa autonomía que les hace responsables principales del desarrollo de los sistemas nacionales de protección social. Se basa en el principio de des-mercantilización¹ y universalismo.

¹ La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del estatus de mercancía pura. La des-mercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado (Esping-Ardersen, 1993; 21-22). También citado en (Boltvinik, 2004; 316).

Los beneficios de estas políticas se extienden a las clases medias, con lo cual se genera una igualdad a nivel más alto y no a necesidades mínimas. Se da una alta cobertura de las prestaciones sociales a través de la vía impositiva. Estimula la independencia individual al otorgar transferencias a grupos vulnerables, sin embargo, el elemento distintivo es la garantía del pleno empleo, de tal manera que el derecho al trabajo queda en condiciones de igualdad con el derecho a la protección plena del ingreso. Este modelo es el más des-mercantilizado de los modelos.

La activación es entendida como un complejo proceso de inserción multidimensional que no atiende única mente a la inserción laboral (Moreno, 2008; 146-147). Las Políticas Activas de Empleo (PAE) nacen como un instrumento para superar y mejorar las tradicionales políticas pasivas de empleo. Las políticas pasivas de empleo tienen como objetivo garantizar un mínimo de rentas para aquellas personas que se encuentran en situación de desempleo, y tradicionalmente se han articulado a través de los subsidios de desempleo. Mientras que, las PAE nacen con el objetivo de optimizar las políticas tradicionales, incidiendo en la adaptación a los cambios estructurales y en la mejora del acceso al mercado laboral.

De acuerdo a Ditch y Roberts (2002: 28 citado en Moreno, 2008; 147) existen dos categorías de las Políticas Activas de Empleo: aquellas medidas que se dirigen a ayudar a obtener un empleo a las personas desempleadas a través de asesoramiento o de mejora de la empleabilidad; y aquellas otras que se realizan para ofrecer a la persona desempleada un puesto de trabajo de forma directa, ya sea a través de empleos subvencionados o de exenciones fiscales para ello.

1.5.2. - El Modelo Anglosajón: Welfare to work o Workfare

El segundo Modelo domina la asistencia social, donde el individuo para tener derecho a la asistencia tiene que demostrar su situación de necesidad, es decir, las prestaciones se concentran en las personas con mayores necesidades. En este modelo se busca presionar a los beneficiarios a participar en el mercado. La

des-mercantilización, entendida como un servicio prestado como un derecho, es mínima.

Según Lodemel y Trickey, el *workfare* está compuesto por “programas o medidas que requieren el retorno al mercado laboral para que la persona pueda cobrar las prestaciones sociales” (Lodemel y Trickey, 2001 citado en Moreno, 2008; 144). Es obligatorio obtener un empleo para poder percibir algún tipo de prestación social, esta obligatoriedad se introduce bajo la premisa *los receptores tendrán un claro incentivo para encontrar un empleo y abandonar el sistema de subsidios y ayudas sociales*. Las ayudas dejan de ser un derecho, quedando condicionadas sólo a aquellas personas que estén *dispuestas* a tener un trabajo remunerado. Se pasa de un contrato social basado en los derechos a otro sustentado en el ámbito de la responsabilidad individual. Cuanto más rápido sea el retorno al mercado laboral, más exitosas serán las medidas, siendo el empleo la mejor vía para lograr la inserción social, y evitar así la pobreza. El *workfare* consigue insertar a las personas con menos dificultades de acceso al mercado laboral, pero muestra muchas más dificultades a la hora de ayudar a los más desfavorecidos (Moreno, 2008; 144-146).

Desde la década de los 90's las políticas sociales que conforman el *welfare to work* han pasado a tener una gran relevancia en los países más desarrollados. “Los arquetipos de este modelo se encuentran en países desarrollados como EU, Reino Unido, Canadá y Australia. Es el Modelo que el Banco Mundial, entre otras instituciones internacionales está promoviendo” (Boltvinik, 2004; 36).

1.5.3.- Modelo centroeuropeo: seguridad social

El tercer Modelo prevé derechos amplios a los asegurados, pero estas prestaciones se sustentan en las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social, lo que resulta en una escasa des-mercantilización. En este caso se cubre a toda la población a través del mecanismo de seguridad social, ya sea de manera directa (empleado) o indirecta (derechohabientes asociados a un trabajador) (Boltvinik; 2004; 36). Este modelo se aplica principalmente en el centro de Europa.

1.6.- Líneas y umbrales de la pobreza

Rodríguez (2009) considera que la conceptualización de pobreza en México ha sido más parte del problema que de una solución. La baja influencia de la línea oficial para el diseño de una política más eficiente en el combate a la pobreza fue por haber sido establecida ignorando la discusión internacional sobre pobreza. Hasta antes del 2002, no existía un consenso oficial basado en criterios claros sobre cómo considerar y medir la pobreza. Fue hasta 2002 cuando aparece la línea oficial de pobreza por parte de la Sedesol. Lo que representó el reconocimiento oficial y el diseño de políticas públicas para poder abatirla y medir avances en la lucha contra la pobreza (Rodríguez, 2009; 108).

Para Julio Boltvinik (2003; 3) la forma de establecer los umbrales de la pobreza retrata de *cuerpo entero* a las instituciones. Por ejemplo el Banco Mundial define un dólar por persona al día como umbral o línea de pobreza, esto no sólo está excluyendo de su misión *de combatir la pobreza* de la inmensa mayoría de los pobres del mundo, sino que está mostrando su concepción del ser humano al reducirlo a la categoría de animal, ya que, en efecto, ese ingreso alcanzaría, en el mejor de los casos, para mal alimentar a una persona, quedando todas las demás necesidades completamente insatisfechas. Así, al sostener implícita, pero brutalmente, que los seres humanos sólo tienen derecho a la alimentación, el BM niega todos los demás derechos sociales. Algo similar ocurre con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el gobierno de México, cuya visión neoliberal muestran una actitud de desprecio a los derechos sociales de la mayoría.

Rodríguez (2009) identifica dos principales enfoques contrastantes para abordar la pobreza, que de haberse considerado podrían haber incidido en las políticas para combatir la pobreza en México. Estas son:

- a) El enfoque de la canasta de bienes y servicios
- b) El enfoque de estándares relativos a la sociedad

El enfoque de la canasta de bienes y servicios. Este enfoque define la pobreza como aquellos individuos que no tienen suficientes recursos para comprar una canasta de bienes específicos. La Línea de Pobreza (LP) se sitúa en el punto en el cual el ingreso de los individuos es igual al costo de adquirir dicha canasta. La canasta es fija, aun cuando pueda ser actualizada a través del tiempo. En general la línea de pobreza se construye como la suma de los costos de adquirir aquellos bienes que son considerados como las necesidades mínimas en una sociedad.

Este enfoque tiene varias críticas, una de ellas es por su circularidad, es decir, los estándares de vida de los pobres se convierten en la línea de pobreza. Otra crítica es que generalmente se utiliza una línea de pobreza fija que no toma en cuenta que las necesidades, incluso la ingesta de calorías, varían de persona a persona de acuerdo con sus características y tipo de actividades que realizan. Esto lleva a que la línea de pobreza puede ser fácilmente manipulada hacia abajo para obtener una menor proporción de la población en pobreza.

El problema más grave del método en la práctica es que, si bien la mayoría de las veces la canasta de bienes y servicios es construida originalmente manteniendo cierta relación con el contexto social al que responde, después no tiende a actualizarse durante un periodo de tiempo prolongado, por lo que pierde contacto con la realidad y contribuye a crear la falsa idea de que las necesidades de los pobres son fijas. En la práctica es común encontrar que la LP sólo se actualiza en términos de cambios en los precios de los productos (Inflación-INPC). Pero es muy raro encontrar una modificación de la canasta que sea consistente con un aumento en los niveles de vida de la sociedad en cuestión. Este es uno de los problemas que se ha presentado en México, como se verá más adelante, la inflación y el costo de la Canasta Alimentaria ha aumentado de manera desproporcional al aumento del salario mínimo, ocasionando que cada vez más gente se encuentre en mayores dificultades para mantener su poder adquisitivo, viéndose disminuido en más del 20% durante el periodo 2000-2012. Lo que bien podría dar una explicación de por qué los niveles de pobreza patrimonial han aumentado en aproximadamente 10 millones de personas.

El enfoque de estándares relativos a la sociedad. Desde la década de 1970 la noción de pobreza como una canasta de bienes y servicios ha sido duramente cuestionada. En especial bajo las contribuciones de dos autores fundamentales en el análisis de la pobreza: Peter Townsend y Amartya Sen. Ambos se separan de la noción de subsistencia para conceptualizar la pobreza como relativa a los estándares sociales que resultan dominantes en una sociedad particular. Proponen un enfoque multidimensional que incluye medidas monetarias y no monetarias de bienestar.

La perspectiva se ha caracterizado por su constante revisión y discusión sobre el significado de la pobreza y el rechazo a cualquier noción de pobreza que sea fija. Esta línea de pensamiento ha sido muy influyente en desarrollar un enfoque gubernamental más amplio en Europa, que considera la pobreza dentro de la perspectiva de la exclusión social.

Para Townsend (citado en Rodríguez, 2009), la pobreza es la incapacidad de participar plenamente en la vida social debido a la falta de recursos suficientes. Pero esa incapacidad de participar no es en términos fijos o absolutos. La incapacidad de participar se construye de acuerdo con los estándares contemporáneos. La pobreza es la imposibilidad de vivir la vida que se considera como normal en la sociedad donde las personas viven. Por lo tanto la pobreza es sobre todo acerca de necesidades sociales y no necesidades materiales simplemente. De esta manera, el concepto de pobreza como relativa a los estándares sociales queda vinculado a la noción de ciudadanía que existe en una sociedad determinada. La conceptualización de la pobreza en términos de ciudadanía y derechos ha resultado muy generalizada recientemente porque gozar en pleno del estatus de ciudadano es algo que no puede ser negado a ningún individuo en la sociedad. Participar como ciudadano significa participar en la vida económica, civil, cultural y política. La pobreza inhibe esa participación y lleva a una *ciudadanía de segunda clase*.

En el caso de Sen, ya lo analizamos en el primer apartado de este capítulo.

1.7.1.- La línea de la pobreza en México

En 2002 la Secretaría de Desarrollo Social convocó a un Comité Técnico para discutir y elaborar una medición de la pobreza. De esta reunión surgió un documento de investigación bajo el título *Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar*, en ella se analizaron tres distintas Líneas de Pobreza que serían la base de la conceptualización y medición de la pobreza, y no sólo eso, sería el instrumento principal para orientar la política pública.

El primer nivel de pobreza califica como pobres *a todos aquellos hogares que no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria, también llamada LP₁*. La LP₁ constituye el valor de la canasta alimentaria, de acuerdo con ello estarían en condición de pobreza los hogares cuyo ingreso *per cápita* total mensual, tenga un valor inferior al de la canasta alimentaria por persona y por mes (Sedesol, 2002; 66).

Una segunda medida de pobreza, llamada LP₂ da cuenta que el ser humano para vivir en sociedad, necesita satisfacer otras necesidades además de las alimentarias; vestirse, tener un lugar donde vivir y guarecerse de las inclemencias del tiempo, transportarse para desempeñar diversas actividades económicas y sociales, estar saludable, procurarse conocimientos para integrarse plenamente a la sociedad, así como proveer capital humano para su descendencia, entre otras (Sedesol, 2002; 66-67).

Una tercera medición de la pobreza o *nivel de la pobreza* es la llamada LP₃, que consideraba recursos necesarios para satisfacer las demás necesidades, sin embargo, se consideró que incluía el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta, ya que refleja los gustos y preferencias de los consumidores de ese estrato (Sedesol, 2002; 69). De estas tres LP la Secretaría asumió como Línea Oficial el segundo nivel de pobreza, a la que llamó pobreza de patrimonio.

El INEGI y la CEPAL manejaron dos diferentes canastas básicas, una para áreas urbanas que satisface una ingesta diaria de 2 220 calorías por persona al día y otra para áreas rurales que satisface una ingesta de 2 180 calorías. La razón de la diferencia en la ingesta calórica en áreas urbanas y rurales no es clara, al no tomar en cuenta las diferencias nutricionales de acuerdo a las características individuales, así como las actividades que se realizan en las áreas urbanas y rurales. Ya que a diferencia de lo mencionado por Sedesol es en las zonas rurales donde se requiere una mayor ingesta de calorías que en las zonas urbanas (Rodríguez, 2009; 129).

Otro punto importante es el criterio que usó la Sedesol (2002) para dividir la realidad urbana y la rural. El INEGI consideró localidades rurales aquellas que tienen menos de 2 500 habitantes. Entre 2 500 y 15 000 las tomó como localidades semiurbanas. No obstante, de acuerdo con Boltvinik (2003) las localidades en ese último rango tienen características más parecidas a las localidades urbanas que a las rurales. Este factor sesga los resultados de pobreza en el país hacia las áreas rurales porque la Sedesol aumenta la población total de las áreas rurales. Tiene además otra importante consecuencia: disminuye los números totales de individuos en pobreza porque más individuos son considerados por una línea mucho más baja (Rodríguez, 2009; 131-132). Otro de los problemas en la forma en cómo se construyeron las LP fue que se tomó como referencia para formar el centro del decil flexible, hogares muy pobres que no están en condiciones siquiera de satisfacer sus requerimientos alimentarios. Por consiguiente, el resultado es que la línea de pobreza considera que en México se satisfacen todas las necesidades con el doble del presupuesto destinado a alimentación, lo cual parece muy poco realista, en especial si se toma en cuenta que el costo de otras necesidades se ha incrementado de manera sustancial en los últimos años. Esto conlleva a un problema de circularidad, es decir, los estándares de vida de los pobres se convierten en la línea de pobreza.

Una crítica que hace Boltvinik (2002) sobre el cálculo de las necesidades que puede satisfacer la Canasta Básica Alimentaria, es que la canasta cubriría

alimentos crudos y la mayor parte de los gastos de la vivienda (excluyendo mantenimiento, impuesto predial y ropa del hogar) pero nada más o bien cubriría alimentos, transporte, enseres para preparar alimentos, educación y salud (sólo si la familia cuenta con seguro social). Pero en este caso la familia tendría que vivir en la calle u ocupar ilegalmente la tierra para construir una vivienda en extremo precaria porque no podría pagar renta.

Rodríguez (2009; 140) continua mencionando que el procedimiento adoptado por la Sedesol para definir la pobreza es más parecido al concepto de subsistencia. A pesar que el documento *Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar* de la Sedesol (2002) así como los Planes Sectoriales de Desarrollo social proclaman en su discurso basarse en el enfoque de las competencias de Amartya Sen que considera que no se debe trazar una línea de pobreza muy ajustada sin tomar en cuenta las variaciones personales en la satisfacción de esas necesidades porque existen diferentes habilidades para convertir ingreso en satisfacción de capacidades. La Sedesol calcula la pobreza como los ingresos mínimos necesarios para satisfacer necesidades específicas donde la alimentación se lleva la mayor parte de los recursos.

El principal problema de la línea oficial de pobreza en México radica en que nació sin contacto con la realidad de la pobreza, debido al procedimiento de circularidad usado para calcularla y en la constante pérdida con la realidad social (Rodríguez, 2009; 141-142). A pesar de todas las debilidades se estableció la medición de pobreza por ingresos bajo la LP₂, justificando el Coneval que “la pobreza por ingresos es un indicador ampliamente utilizado a escala mundial, que refleja el porcentaje de la población, en un cierto ámbito, que no cuenta con los recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios considerados como necesarios en su entorno social. *La carencia de este ingreso mínimo* puede comprometer el ejercicio de sus libertades fundamentales e incluso su integridad física (Coneval, 2010b; 10).

Segundo capítulo

2.1.- Los objetivos de los PND y Programas Sectoriales de Desarrollo Social 2001-2012

Este apartado tiene como fin identificar palabras claves referentes a la pobreza en los Planes Nacionales de Desarrollo y Programas sectoriales durante el periodo 2001-2012. No se trata de un estudio exhaustivo o riguroso, simplemente se pretende analizar el uso de verbos que se utilizan para referirse al tema de la pobreza.

2.1.1.- El Plan Nacional de Desarrollo PND 2001-2006

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 menciona como objetivo reducir la pobreza, específicamente la pobreza extrema. Llama la atención que en el PND en ningún momento se hace referencia abiertamente sobre los otros niveles de pobreza que viven los mexicanos, aunque habría que aclarar que fue hasta el 2002 cuando se introdujo la metodología de la pobreza por ingresos. El verbo más utilizado es *reducir* la pobreza extrema, esto lleva a suponer que no es un objetivo de la política social eliminar las causas estructurales de la pobreza, al no plantearse objetivos ni estrategias congruentes en este rubro.

Verbo utilizado	No.	Tipo de pobreza	No.
Combatir la pobreza	2	Pobreza extrema	2
Abatir la pobreza	3	Pobreza inter-generacional	2
Disminuir la pobreza	1	Pobreza rural	1
Reducción de la pobreza	5	Pobreza en zonas urbanas	1
Erradicar las causas de la pobreza	1	Pobreza en población indígena	1
Abatirán las causas de la pobreza	1		
Eliminar las Causas estructurales de la pobreza	1		

Fuente: Elaboración propia en base al PND 2001-2006

Uno objetivo a largo plazo que se plantea el PND, es que para el 2025 el nivel de vida de la población se habrá incrementado significativamente, y habrá desaparecido la pobreza extrema; los servicios de salud darán cobertura universal (PND, 2001-2012; 73). Objetivo que, como se verá a lo largo del presente estudio, está muy lejos de lograrse.

2.1.2.- El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El énfasis de la pobreza en el discurso en el PND 2007-2012 es notorio, se menciona la palabra *pobreza* tres veces más que el anterior PND, en total 144 veces. La mayoría de manera contextual y general otras para referirse a un tipo o condición en especial de pobreza y otras para referir los objetivos del Plan.

Se menciona de manera continua la palabra *combatir la pobreza*, lo mismo ocurre con la palabra *superación de la pobreza*, de hecho llama a los programas, *programas de superación de la pobreza*. Se propone que las políticas públicas en materia social respondan al problema de la pobreza vista como un proceso transgeneracional de desigualdad y exclusión de oportunidades para el desarrollo, que hace que la pobreza se transmita entre generaciones. Es así, que la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza constituye el punto de inflexión de las políticas públicas contra la pobreza. Se propone disminuir la pobreza alimentaria en 30% para el 2012 mediante programas que promuevan la igualdad de oportunidades para la alimentación, la educación, la salud, el desarrollo de capacidades productivas, el acceso a servicios básicos, la adquisición de una vivienda digna o el mejoramiento de la propia (PND 2007-2012; 57).

Verbo utilizado	Tipo de pobreza
Superación de la pobreza	Pobreza alimentaria
Reducir la pobreza extrema	Pobreza rural
Círculo vicioso de la pobreza	Pobreza extrema
Reducción de la pobreza	
Combatir la pobreza	
Abatimiento de la pobreza	
Causas más profundas de la pobreza	
La transmisión intergeneracional de la pobreza	
Fuente: Elaboración propia en base al PND 2001-2006	

El PND considera preciso que la población en pobreza desarrolle actividades productivas formales que les permitan aumentar sus ingresos y elevar su calidad de vida, lo que le permitiría romper la desigualdad de oportunidades para el desarrollo humano (PND 2007-2012; 57-58). No obstante, no se muestra una vinculación de la política social con la política económica para generar empleos.

2.1.3.- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 Superación de la pobreza: una tarea Contigo

Las políticas sectoriales están destinadas a la atención de los diversos aspectos sociales. En él se establecen los ejes rectores, estrategias, líneas de acción y metas concretas que guiarían y determinarían las acciones del Gobierno Federal en política social. En muchos casos justifica la permanencia de programas exitosos de sexenios anteriores o la creación de nuevos programas que vayan de acuerdo al contexto en el que funcionarán.

En los dos programas sectoriales se puede notar el énfasis en los conceptos ejes centrales de la política social (al menos en teoría y en el discurso político): *desarrollo humano, la generación de capacidades y la igualdad de oportunidades.*

Un aspecto que llama la atención en los dos programas es el énfasis que hacen en la pobreza alimentaria, resaltando la importancia de programas sociales destinados brindar apoyos en alimentos y en transferencias de ingresos para la obtención de alimentos: PAL, Oportunidades, Liconsa, Diconsa y Adulto mayores. Así como en programas para la generación de capacidades como Oportunidades. Sin embargo, en contadas ocasiones mencionan de manera accidental a la pobreza de capacidades y aún menos a la pobreza patrimonial, lo que hace cuestionar, si la política social va encaminada a reducir al número de personas que están en pobreza extrema y en pobreza alimentaria pero no a disminuir la pobreza estructural y con ello la pobreza patrimonial.

El Programa Sectorial tuvo como elemento eje el concepto de *desarrollo humano*, este concepto se definió como la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades. Al menos en el discurso político se reorientó el desarrollo a expandir las opciones que tiene la gente para desarrollar su vida.

Este Programa Sectorial asumió como objetivos: reducir la pobreza extrema; generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables;

apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario. Por ello buscó que:

- ✓ El desarrollo humano ponga a las personas en el centro de la atención;
- ✓ El propósito del desarrollo humano fuera expandir las opciones de las personas, no sólo su ingreso;
- ✓ El desarrollo humano se preocupa por construir capacidades humanas y por ofrecer posibilidades de que las personas usen dichas capacidades plenamente;
- ✓ El crecimiento económico fuera esencial, pero que se debía prestar atención a la calidad de vida de las personas.

En el Programa se definió a la pobreza como

*“La privación de capacidades básicas. A partir de lo que puede ser o hacer una persona se puede establecer el estándar social. El conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados indispensables para elegir formas de vida valiosas se les denomina capacidades básicas. En esta perspectiva, **el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades**, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente. (...) **Ser pobre significa entonces que para condiciones sociales y particularidades individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas**” (Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006)*

En el discurso los PND de los dos sexenios panistas se ha basado en el enfoque de *Desarrollo humano y de capacidades de Amartya Sen*, se pone énfasis en las capacidades como fin y los ingresos y los bienes de consumo como medios para lograr el bienestar. Pese a esto para la mayoría de los programas sociales la inversión en capital humano tiene como objetivo último la integración de los individuos a las actividades del mercado.

2.1.4.- Programa Sectorial de Desarrollo Social PSDS 2007-2012

El PSDS establece los objetivos y las estrategias nacionales en materia de Desarrollo Social con apego al PND 2007-2012. Su objetivo es contribuir al desarrollo humano a través del desarrollo de capacidades básicas que permitieran una mayor igualdad de oportunidades, en especial para la población en pobreza. Se propuso dar continuidad a los programas de formación de capital humano atendiendo a grupos vulnerables que no habían sido incorporados a la política social. Así como disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial y la dotación de infraestructura básica que permitiera integrar las regiones rurales marginadas a los procesos de desarrollo y detonar sus potencialidades productivas.

Dos aspectos centrales de la política sectorial el desarrollo humano fueron: la igualdad de oportunidades y al desarrollo de capacidades básicas.

- ✓ *La igualdad de oportunidades*, que toda persona, independientemente de sus características, lugar de nacimiento, ingreso, condiciones familiares y entorno sociocultural, pueda tener acceso a los bienes y servicios indispensables para su desarrollo;
- ✓ *El desarrollo de capacidades básicas*, que además de ser un fin en sí mismo, fomenta mejores oportunidades de empleo facilitando el acceso a salud, educación, alimentación y nutrición de calidad. Al repercutir los niveles de salud y nutrición al rendimiento escolar, a la disminución en las posibilidades de acceso a trabajos bien remunerados y en general a las posibilidades de empleo futuro y de superación de las condiciones de pobreza.

2.2.- Programas sociales 2000-2012

En este apartado se exploraran algunos de los programas federales en el combate a la pobreza implementados durante el 2000 y 2012. Se revisarán sus presupuestos, objetivos generales, fines, propósitos, población objetivo, componentes, categoría del programa de acuerdo los tipos de apoyos que aporta, problema que atiende, objetivos con el que se vincula con el PND y el Objetivo y Metas del Milenio (ODM) al cual se vincula. La información aquí descrita es de acuerdo a la mencionada en páginas oficiales de cada programa, en la página del Coneval, Reglas de Operación, base de datos sobre la población atendida y presupuesto original descrito en el Presupuesto de Egreso de la Federación.

Durante las últimas dos décadas se ha reorientado la política social, se ha abandonado en buena medida las pretensiones de crear un *Estado de Bienestar* universal y se ha adoptado el Modelo Anglosajón, cuyo eje central son los programas de transferencias monetarias condicionadas focalizados a las personas que están en una situación de vulnerabilidad, pobreza extrema, carencia de alimentos o en pobreza alimentaria.

Con excepción de Leche Liconsa, ningún programa de los aquí analizados están destinados a miembros de la sociedad que presenten en algún grado una situación de vulnerabilidad o pobreza moderada, de capacidades o patrimonial, que superan marginalmente la *Línea de Bienestar Mínimo* que se establece como el estándar del *nivel de vida digno*. No son sujetos de apoyo al no considerar que el Estado deba intervenir para mejorar o no dejar decaer su situación.

Los programas sociales destinados al combate a la pobreza los podemos identificar en tres diferentes categorías de acuerdo al tipo de apoyo que brinda:

- ✓ *Programas selectivos de alimentación directa*. Destinados a proporcionar alimentos de manera directa a la población destinada, mediante la designación de: suplementos alimenticios y canastas alimentarias.

- ✓ *Programas de iniciativas productivas.* Tienen como objetivo propiciar iniciativas productivas, laborales y de desarrollo local mediante el apoyo económico, de asesoría, técnico y organizacional a individuos, grupos y familias para incrementar y acceder a fuentes de ingreso, la construcción infraestructura y fuentes de empleo en sus localidades.
- ✓ *Programas de transferencia de ingresos.* Estos programas buscan disminuir la vulnerabilidad de personas en pobreza mediante transferencias monetarias (efectivo o en especies) y así satisfacer las necesidades prioritarias como alimentación, salud y educación.

Adicionalmente a los apoyos brindados: *alimentación directa, iniciativas productivas o transferencia de ingresos*, algunos programas apoyan con capacitaciones, asesorías, material didáctico, de higiene, insumos para la elaboración de alimentos, utensilios de cocina, equipos y herramientas, entre otros apoyos secundarios y/o complementarios.

Los programas aquí descritos se analizarán en dos vertientes:

- ✓ Programas para la Superación de la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación;
- ✓ Programas para Superación de la pobreza mediante la atención a grupos vulnerables.

2.2.2.- Superación de la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación

Los principales programas sociales federales de ayuda alimentaria y generación de capacidades tienen como objetivo general contribuir al desarrollo de las capacidades de los beneficiarios mejorando su nutrición (CONEVAL, 2012). Los programas alimentarios se han dirigido en aumentar el consumo calórico y de micronutrientes de las poblaciones vulnerables (Coneval, 2013).

Los programas con un componente alimentario son el de Desarrollo Humano Oportunidades, Apoyo Alimentario, Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, Abasto Rural a cargo de Diconsa, Leche y Tortilla a cargo de Liconsa y la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) a cargo del Sistema Nacional DIF. Todos ellos buscan contribuir a garantizar el acceso a la alimentación y a contribuir a la superación de la condición de pobreza de los hogares que se encuentran en esta situación.

Tabla No. 4 Programas para la Superación de la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación		
Programa	Objetivo	Categoría de acuerdo al tipo de apoyo
Desarrollo Humano Oportunidades	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias.	Programas selectivos de alimentación directa Programas de transferencia de ingresos
Apoyo Alimentario	Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que no recibe apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	Programas selectivos de alimentación directa Programas de transferencia de ingresos
Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	Contribuir a mejorar los niveles de nutrición y alimentación para el desarrollo de capacidades, otorgando un beneficio al ingreso de los hogares en condiciones de pobreza patrimonial, mediante el suministro de leche fortificada con vitaminas y minerales.	Programas selectivos de alimentación directa
Abasto Rural a cargo de Diconsa	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la alimentación y la nutrición de la población que habita en localidades rurales.	Programas de transferencia de ingresos
Leche y Tortilla a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (no vigente)	Otorgar una transferencia de ingreso para la adquisición de un kilogramo diario de tortilla a las familias en condiciones de pobreza que habitan en zonas urbano marginadas.	Programas de transferencia de ingresos
Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) a cargo del Sistema Nacional DIF	Contribuir a mejorar la calidad de vida de los individuos, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, promoviendo una alimentación correcta en población escolar, sujeta de asistencia social, mediante la entrega de desayunos fríos, desayunos calientes o comidas, diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutrición, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad y de desarrollo comunitario.	Programas selectivos de alimentación directa

Fuente: Elaboración propia. En base a Evaluaciones y Reglas de Operación de cada Programa Federal.

2.2.2.1.- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Progresa inicia operaciones en 1997, pasando en 2002 a transformarse a Oportunidades. El programa se concibió desde un inicio para **disminuir la vulnerabilidad de los más pobres y cortar la transmisión inter-generacional de la pobreza**. Su base conceptual fue la existencia de complementariedades entre nutrición, salud y educación como causas y efectos de la pobreza extrema.

El fin y principal objetivo de Oportunidades es **contribuir a la ruptura del ciclo inter-generacional de la pobreza extrema**, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias promoviendo mediante transferencias en efectivo la demanda de dichos bienes y servicios. Su propósito es ampliar las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias en pobreza extrema, es decir busca contribuir al desarrollo humano.

Su población objetivo son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud.

El derecho social directo al que está asociado es **alimentación**, mientras el indirecto es la salud. El área de atención y categorización es la **superación de la pobreza** y la mejora en la calidad de vida: garantizar alimentación, salud y educación. El **problema o necesidad** prioritaria que justifica al programa es la reproducción de la pobreza debido a **la baja inversión en capital humano de las familias** en dicha condición.

El Programa tiene una cobertura nacional en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación. En el 2000 contaba un padrón de 2, 476,430 familias con una cobertura en 53,232 localidades en 2,166 municipios, ya para 2012 contaba con una cobertura de más de 5.8 millones de familias y cubría a 2,449 municipios y 105,588 localidades, ya para 2013 contó con cerca de 6 millones y 109,852 localidades en a 2,451 municipios (Padrón de beneficiarios Oportunidades).

El Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio a la que se vincula es 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre (1990-2015); C.- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.

Oportunidades tiene tres componentes de apoyo, mismos que van de acuerdo a los tres aspectos que atiende:

- ✓ Componente Alimentario. Promueve el acceso a una alimentación correcta, que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable y promoción de estilos de vida saludable, por medio de a) una transferencia alimentaria monetaria más los apoyos monetarios alimentario e infantil Vivir Mejor, energético y a adultos mayores; y, b) suplementos alimenticios a niños de seis meses a cinco años y a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

- ✓ Componente Salud. Promociona la salud para la prevención de enfermedades, y permite el acceso a servicios de salud, para ello a) proporciona de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud a los miembros del hogar y b) provee capacitación y educación en higiene, nutrición y salud.

- ✓ Componente Educativo. Por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar a alumnos desde tercero de primaria hasta tercero de preparatoria, condicionados a la permanencia y asistencia regular a la escuela.

El programa integra la corresponsabilidad de las familias beneficiarias como un elemento clave para el logro de los objetivos del Programa, mediante la asistencia obligatoria a las consultas médicas, jornadas de faena en su comunidad, la asistencia de los beneficiados a clases y la obtención de calificaciones aprobatorias. Es decir, los apoyos están condicionados a la asistencia de los miembros del hogar a las sesiones de salud y educación en higiene y salud por parte de los beneficiados.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.
C]. Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza.

PND 2007-2012

3. Igualdad de oportunidades.

Objetivo 1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas pueda adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.



El presupuesto de Oportunidades ha sido creciente. Representa en la actualidad uno de los más grandes en América Latina en la reducción de la pobreza y constituye el principal instrumento del gobierno federal para la reducción de la extrema pobreza. Del 2000 al 2012 le han sido destinados más de 250 mil millones de pesos (a pesos de 2012). Si se tomara en cuenta el Presupuesto Total de Oportunidades asignados a la Sedesol y la Secretaría de Salud Pública, la cantidad aumentaría a más de 560 mil millones (Presupuesto de Egreso de la Federación 2000-20012; y Narro, 2013; 14).

2.2.2.2.- Programa de Apoyo alimentario

PAL inicia en 2003 con el **objetivo de contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias** beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios. Contribuyendo al desarrollo de las capacidades básicas mejorado la nutrición de la población que no recibe apoyos del Oportunidades.

El fin del programa es contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición. Su propósito es mejorar la alimentación y nutrición de las familias beneficiarias, particular niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

La población objetivo del Programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrolla las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud que no son atendidos por el Programa Oportunidades. En 2012 las familias beneficiarias eran 673,092 con una cobertura en 48,495 localidades en 2,403 municipios (Padrón de beneficiarios PAL).

PAL ofrece dos tipos de apoyos: a) un apoyo alimentario en efectivo más los apoyos monetarios alimentario e infantil y, b) complementos nutricionales a niños de seis meses a dos años de edad y a mujeres embarazadas o en lactancia, y leche LICONSA a niños de dos a cinco años.

El área de atención y categorización es la alimentación y superación de la pobreza. El derecho Social al que está asociado es la alimentación y salud. El problema o necesidad prioritaria que justifica al programa es la persistencia de desnutrición crónica, anemia y deficiencia de micronutrientes en familias en situación de pobreza en localidades rurales marginadas y desatendidas por los programas de asistencia social existentes.

El Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio a la que se vincula es 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre (1990-2015); C.- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.

PND 2001-2006

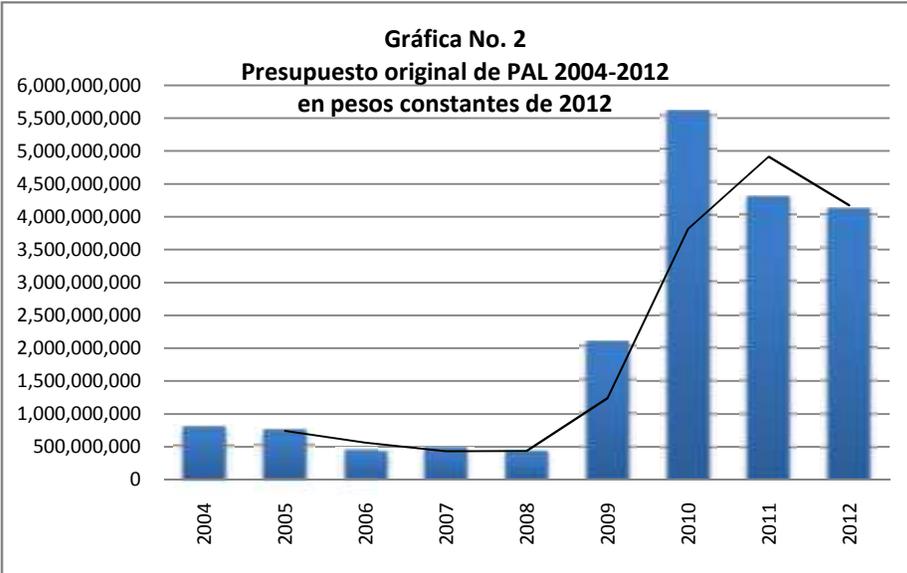
Objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

C]. Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza.

PND 2007-2012

3. Igualdad de oportunidades

Objetivo 1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas pueda adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.



El presupuesto de PAL hasta 2008 no había sido representativo, sin embargo, a partir de 2009 con la persistencia de familias en pobreza que no habían sido atendidas por algún programa social como Oportunidades. Desde 2010 el presupuesto ha ido disminuyendo con forme los beneficiarios transitan a Oportunidades el cuál ha presentado un presupuesto creciente.

2.2.2.3.- Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa (PAR)

Este programa se crea en 1979 con el objetivo contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la alimentación y la nutrición de la población que habita en localidades rurales. Su objetivo específico es abastecer a localidades rurales de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios. El programa abastece de productos básicos y complementarios a precios subsidiados, vendiendo una canasta de productos en las tiendas DICONSA a un precio menor a su costo total ya que recibe transferencias fiscales, es decir, otorga transferencias de ingreso vía diferenciales de precio.

PAR contribuye a la *seguridad alimentaria* facilitando el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades marginadas. Este programa es parte de un eje para la creación de la red de seguridad alimentaria para la población de escasos recursos.

El su fin es contribuir al desarrollo de capacidades básicas, mejorando la nutrición de la población que habita en localidades rurales. Su propósito es abastecer de productos básicos y complementarios de calidad en forma económica, eficiente y oportuna a localidades rurales entre 200 y 2500 habitantes de alta y muy alta marginación.

De acuerdo al Reporte de Cobertura de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, en 2010 atendió a 10, 594 localidades de 1,609 municipios a lo largo del país.

El área de atención y categorización es abasto, comercialización de alimentos y superación de la pobreza. El derecho Social al que está asociado es salud y alimentación.

El problema o necesidad prioritaria que justifica al programa es el acceso insuficiente de la población de localidades rurales de alta y muy alta marginación a productos básicos y complementarios.

Este programa no se vincula a ningún ODM.

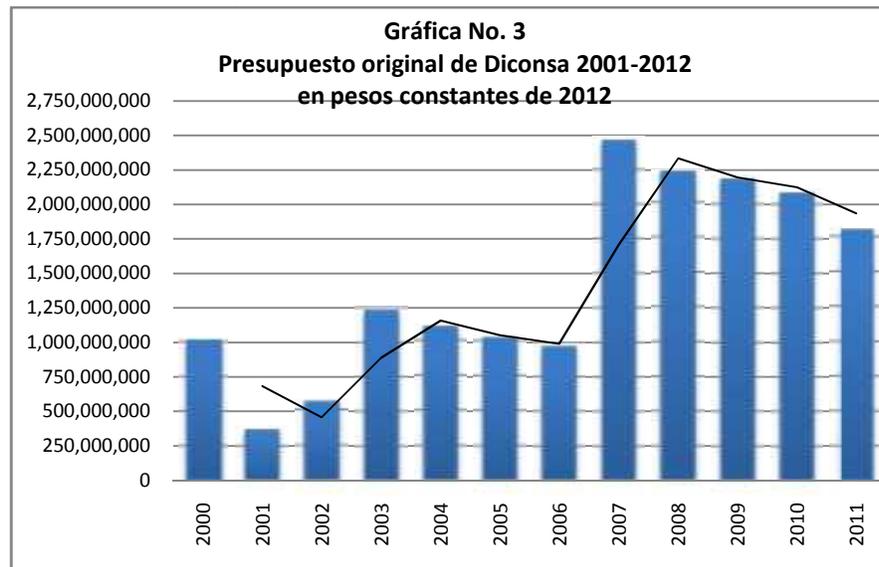
Plan Nacional de Desarrollo

PND 2007-2012

Eje 3. Igualdad de oportunidades.

Objetivo 1

Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas pueda adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.



El presupuesto no ha sido constante, en 2000 contó con 1 mil millones de pesos y para 2007 con cerca de 2.5 mil millones de pesos (pesos contantes de 2012), experimentando en 2001 su menor presupuesto con apenas 360 millones de pesos lo que muestra la poca concordancia entre el presupuesto asignado y el problema que atiende. A partir de 2007 se muestra una disminución presupuestal misma tendencia que se ha mantenido a 2013.

2.2.2.4.- Programa De Abasto Social De Leche

LICONSA es una empresa de carácter social cuyo objetivo es otorgar una transferencia de ingreso a familias que se encuentren en condiciones de pobreza mediante el abasto de leche de alta calidad a precio subsidiado. Surge en 1961 con el objetivo de contribuir al desarrollo de capacidades mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar. Busca contribuir a mejorar los niveles de nutrición y alimentación para el desarrollo de capacidades otorgando un beneficio al ingreso de los hogares en condiciones de pobreza patrimonial, mediante el suministro de leche fortificada con vitaminas y minerales a un precio preferencial por litro. Se entregan 4 litros semanales por beneficiario.

Tiene el propósito de que accedan al consumo de leche fortificada de calidad y a bajo precio los hogares beneficiarios en pobreza patrimonial. Su fin es contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en condiciones de pobreza patrimonial.

El área de atención y categorización es el abasto, comercialización de alimentos y la superación de la pobreza. El derecho Social al que está asociado es la Alimentación. El Problema o necesidad prioritaria que justifica al programa es la población en situación de pobreza presenta niveles bajos de nutrición a lo largo de distintas etapas de la vida.

El Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio a la que se vincula es 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre (1990-2015); C.- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.

La población objetivo del programa se atiende a través de dos modalidades: Abasto Comunitario y Convenios con Actores Sociales.

Abasto Comunitario: Son las personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, y que pertenecen a cualquiera de los siguientes grupos:

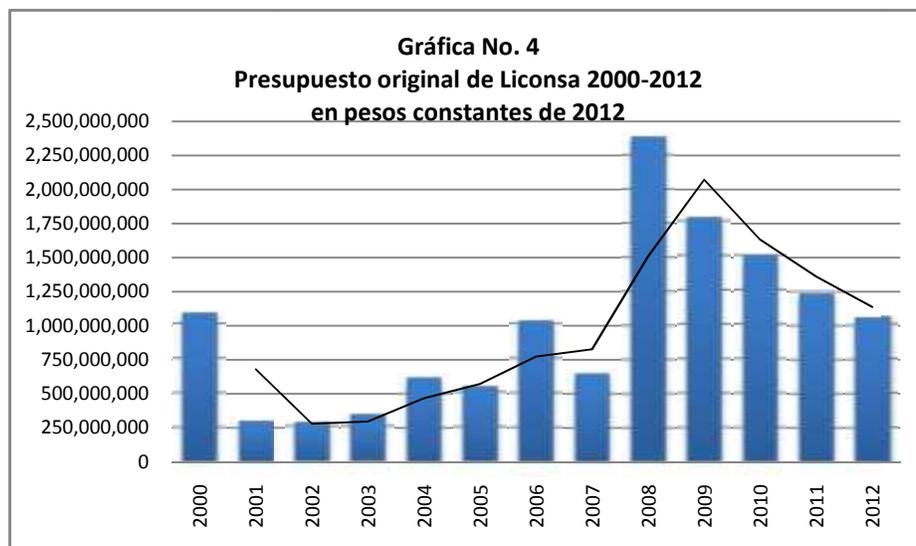
- Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad.
- Mujeres adolescentes de 13 a 15 años.
- Mujeres en periodo de gestación o lactancia.
- Mujeres de 45 a 59 años.
- Enfermos crónicos y personas con discapacidad
- Adultos de 60 y más años.

Convenios con Actores Sociales: Actores sociales que atienden a personas en situación de vulnerabilidad:

- Personas que están ingresadas en alguna institución pública o privada de asistencia social,
- Personas que son apoyadas por instituciones privadas de asistencia social;
- Personas atendidas por medio de instituciones de gobierno.

El objetivo en el PND 2007-2012 es la Igualdad de oportunidades. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas pueda adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

El presupuesto de Liconsa no ha sido congruente, presenta altas y bajas conforme a disponibilidad presupuestal. Lo que indica que el programa no tiene como base un diagnostico que justifique la pertinencia de abordar de cierta forma el problema.



2.2.2.5.- Leche y Tortilla a cargo de Liconsa (no vigente)

Fue uno de los programas generalizados y dejó de tener vigencia en 2003. En 2000 aún se encontraba a cargo de Conasupo y para 2001 y 2003 estuvo a cargo de PAL. Tuvo como objetivo otorgar una transferencia de ingreso para la adquisición de un kilogramo diario de tortilla a las familias en condiciones de pobreza que habitan en zonas urbano marginadas.

La área de atención y categorización son los alimentos. El derecho Social al que estuvo asociado es el de alimentación.

El Problema o necesidad prioritaria que justifica al programa es la persistencia de desnutrición crónica, anemia y deficiencia de micronutrientes en familias en situación de pobreza en localidades rurales marginadas y desatendidas por los programas de asistencia social existentes.

El Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio a la que se vincula es 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre (1990-2015); C.- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.

El objetivo en el PND 2001-2006 fue mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos a través del diseño y aplicación de programas para disminuir la pobreza.

Fue uno de los últimos programas de carácter universal, es decir, que se subsidió con un kilo de tortillas al día a todo aquel que la comprara. Como se ve en la Tabla No. 6 el presupuesto era considerable por la cobertura el programa. A partir de 2001 su presupuesto fue disminuyendo hasta 2003 cuando sólo contaba con unos 300 millones de pesos (pesos constantes de 2012) para posteriormente desaparecer.

	Tortilla Liconsa	CONASUPO
2000	4,027,091,558	6,225,621,144
2001	2,788,195,474	-
2002	1,796,493,245	-
2003	325,923,995	-

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto de Egreso de la Federación, varios años. El presupuesto de Tortilla Liconsa está incluido en el presupuesto de Conasupo.

2.2.2.6.- Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) a cargo del Sistema Nacional DIF

Surge en 2003 con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de los individuos, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Tiene una cobertura nacional en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas a través de DIF estatales. Busca contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo de padecerla, a través de una ración alimenticia, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible. Sus componentes son:

- A).-Desayunos Escolares (caliente y frío), consiste en otorgar un desayuno diario, frío o caliente, a los niños en edad escolar sujetos de asistencia social;
- B).-Atención a Menores de 5 años en riesgo, proporcionar apoyo alimentario a los niños que no están en educación preescolar, a través de una dotación alimentaria;
- C).Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, consiste en la distribución de despensas destinadas a adultos mayores, personas con discapacidad o mujeres en periodo de gestación y/o lactancia;
- D) Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo, consiste en otorgar despensas a familias en situación de desamparo a través de dos modalidades: desayuno frío y desayuno caliente o comida escolar.

El área de atención y categorización es la alimentación, superación de la pobreza y la mejora la calidad de vida. El derecho Social al que está asociado es la alimentación y la igualdad. El Problema o necesidad prioritaria que justifica al programa es la persistencia de anemia y desnutrición en población infantil y de familias en desamparos y grupos vulnerables.

Su objetivo en el PND 2007-2012 es la igualdad de oportunidades. Objetivos 4 y 8. El Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio a la que se vincula es 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre (1990-2015). C.- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.

2.2.3.- Programas para Superación de la pobreza mediante la atención a grupos vulnerables

Uno de los objetivos de la política social y en específico de los programas en el combate a la pobreza es atender a los diferentes grupos sociales que presenten alguna situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social. Esto a través de apoyo económico para iniciativas productivas, transferencia de ingresos, asesoría técnica y organizacional, colocación en algún empleo, construcción de alberges, dotación de alimentos entre otros.

Tabla No. 6 Programas para Superación de la pobreza mediante la atención a grupos vulnerables		
Programa	Objetivo	Categoría de acuerdo al tipo de apoyo
Opciones Productivas	Contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible de la población que vive en condiciones de pobreza, a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional.	Programas de iniciativas productivas
70 y más*	Contribuir a abatir el rezago social que enfrentan los adultos mayores de 70 años y más mediante acciones orientadas a fomentar su protección social.	Programas de transferencia de ingresos
Coinversión Social	Contribuir a la igualdad de oportunidades construye capital social, mediante el fortalecimiento de los actores sociales que ejecutan proyectos de coinversión para atender necesidades de los grupos sociales en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social.	Programas de iniciativas productivas
Atención a Jornaleros Agrícolas	Contribuir a abatir el rezago que enfrentan los jornaleros agrícolas y sus familias, mediante acciones orientadas a generar la igualdad de oportunidades y la ampliación de sus capacidades.	Programas de iniciativas productivas
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Promover la colocación en un empleo o actividad productiva de Buscadores de empleo, mediante el otorgamiento de servicios, apoyos económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados.	Programas de transferencia de ingresos
El programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Contribuir a la generación de empleo y mejoramiento del ingreso de hombres y mujeres de 18 años cumplidos y más que habitan en Núcleos Agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos en sus localidades.	Programas de iniciativas productivas
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	Potenciar los recursos existentes para dar respuesta a las demandas de la población indígena relacionadas al acceso y permanencia de los diferentes niveles educativos, fortalecer la interculturalidad y establecer estrategias paralelas para disminuir los riesgos a la salud y mejorar los estados nutricionales de niños y niñas indígenas.	Programas selectivos de alimentación directa

Fuente: elaboración propia. En base a Evaluaciones y Reglas de Operación de cada Programa Federal.

2.2.3.1.- Programa de Opciones Productivas

El programa Opciones Productivas se orienta a otorgar apoyos a la población en pobreza extrema para la creación, fortalecimiento o ampliación de proyectos productivos, desarrollados y administrados por ellos mismos, bajo esquemas de crédito y ahorro corresponsable que garanticen la capitalización de los beneficiarios.

Inicia en 2003 y su objetivo es contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible de la población que vive en condiciones de pobreza, a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional.

La población objetivo son las personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales u organizaciones de productoras y productores que cuenten con iniciativas productivas y que habitan en las zonas de cobertura.

El fin del programa es contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenibles de la población en condiciones de pobreza, a través del apoyo económico a iniciativas productivas y acompañamiento técnico y organizacional. Su propósito es que las personas en lo individual o integradas en familias, grupos sociales y organizaciones de productores en condiciones de pobreza, cuentan con alternativas de ingreso.

Los componentes del programa son:

- ✓ Capacidades productivas fortalecidas en personas, grupos sociales y organizaciones de productores;
- ✓ Proyectos productivos viables y sustentables apoyados a través de las modalidades de Proyectos Integradores y del Fondo de Cofinanciamiento.

El área de atención es el financiamiento para proyectos productivos y la superación de la pobreza. El derecho Social o Bienestar Económico directo o indirecto al que está asociado es el bienestar económico y la no discriminación.

El Problema o necesidad prioritaria que justifica al programa es la población rural en pobreza no cuenta con alternativas suficientes para generar ingresos sostenibles.

El Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio a la que se vincula es 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre (1990-2015); A.- Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. B.- Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Objetivo rector 3: asegurar el desarrollo incluyente. Objetivo D.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: 3. Igualdad de oportunidades: Objetivo 1 Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas pueda adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

El presupuesto de Opciones Productivas presenta inconsistencias, al depender de disponibilidad presupuestal. Lo que indica que el programa no tiene como base un diagnostico que justifique la pertinencia de abordar de esa forma el problema.



2.2.3.2.- Programa de Coinversión Social

Este programa opera desde 1993 y se orienta a promover apoyos a proyectos de las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y otros actores que realizan acciones para combatir la pobreza.

Su objetivo es contribuir a la igualdad de oportunidades y al capital social mediante el fortalecimiento de los actores sociales que ejecutan proyectos de coinversión para atender necesidades de los grupos sociales en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social.

Su fin es contribuir a la igualdad de oportunidades construyendo capital social mediante el fortalecimiento de actores sociales. Tiene como propósito fortalecer a los actores sociales con la ejecución de proyectos de coinversión.

El área de atención es el financiamiento para proyectos productivos y los grupos vulnerables. El problema o necesidad prioritaria que justifica al programa son la existencia de actores sociales débiles y desarticulados para promover el desarrollo social de los grupos vulnerables. El derecho Social al que está asociado es la no discriminación.

El PCS, apoya a los Actores Sociales a través de las siguientes vertientes

- ✓ Promoción del Desarrollo Humano y Social: Proyectos que contribuyan al logro de acciones que mejoren las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, exclusión, vulnerabilidad, marginación o discriminación y fomenten el desarrollo comunitario y el capital social.
- ✓ Fortalecimiento y Profesionalización: Proyectos dirigidos al mejoramiento de las capacidades, conocimientos, habilidades y metodologías de organización y gestión de los Actores Sociales, así como el equipamiento y mejoramiento de infraestructura. Incluye la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas, los procesos de articulación con los tres órdenes de gobierno y la generación de sinergias para un mayor impacto social.
- ✓ Investigación: Proyectos que generen, propicien y difundan conocimiento, metodologías, instrumentos, diagnósticos, evaluaciones, propuestas y recomendaciones, entre otros.

Este programa no se vincula a ningún ODM.

Plan Nacional de Desarrollo

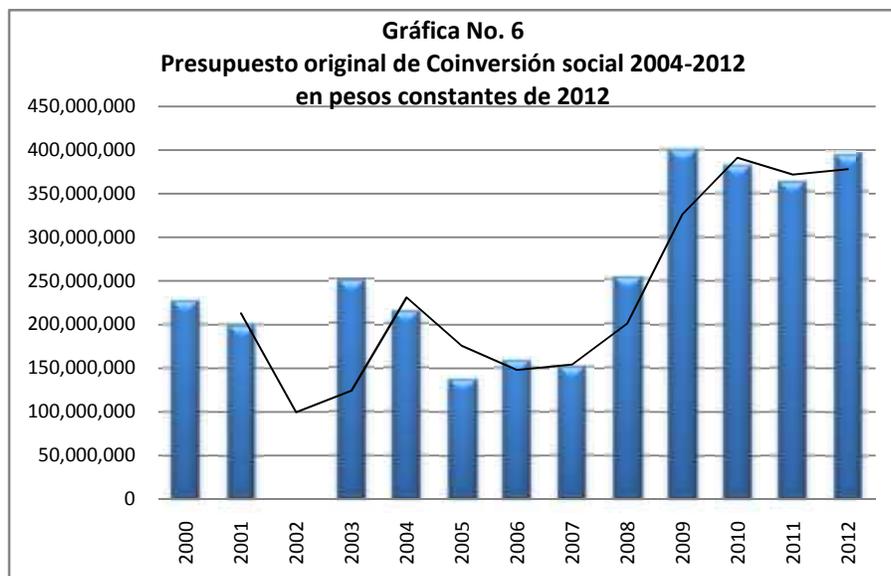
PND 2001-2006

Área de desarrollo social y humano.

Objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

Objetivo rector 3: asegurar el desarrollo incluyente.

PND 2007-2012 Eje 3. Igualdad de oportunidades. Objetivo 17: Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.



El programa ha tenido altibajos presupuestales, esto ha sido a consideración del presupuesto que se designan a otros programas especialmente Oportunidades, más que a cuestiones de impactos, al ser Coinversión el único programa que se dirige fortalecer las capacidades de las Organizaciones de la Sociedad civil e Instituciones de Educación Superior, a fin de promover la generación de capital social.

2.2.3.3.- Programa Pensión para Adultos Mayores antes Programa 70 y más

70 y más se implementa en 2004 y tuvo como objetivo de contribuir a abatir el rezago social que enfrentan los adultos mayores de 70 años en adelante mediante acciones orientadas a fomentar su protección social.

Su fin fue contribuir a abatir el rezago que enfrentan los adultos mayores de 70 años mediante acciones orientadas a fomentar su protección social. Su propósito fue incrementar el ingreso y protección social de los adultos de 70 años o más. El derecho Social o Bienestar Económico directo o indirecto al que está asociado es el Bienestar Económico y la Seguridad Social. El Área de atención / Categorización del objetivo del programa es la seguridad social / derechos humanos y grupos vulnerables. El Problema o necesidad prioritaria que justifica al programa son las acciones realizadas para aminorar el deterioro de la salud física y mental.

Los tipos de apoyos que brinda son:

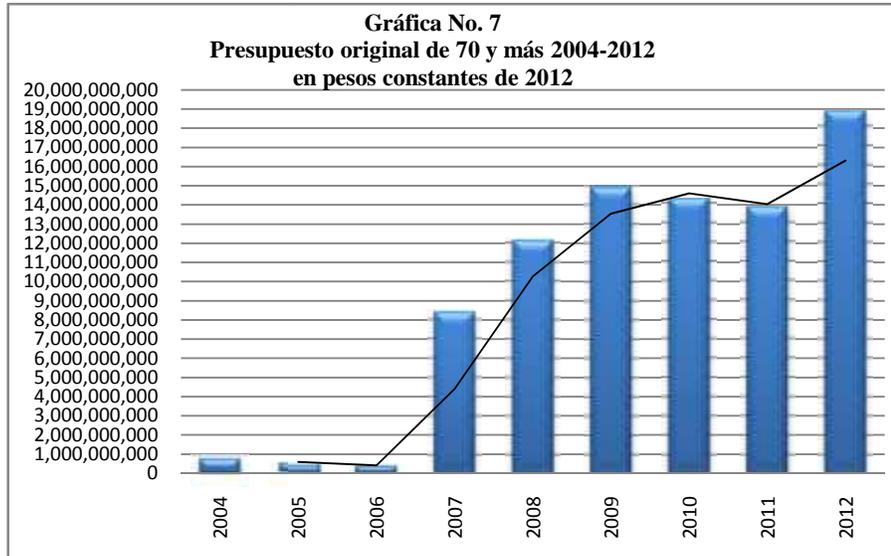
- ✓ Apoyos Económicos Directos
- ✓ Apoyos para la Inclusión Financiera
- ✓ Acciones para Aminorar el Deterioro de la Salud Física y Mental
- ✓ Acciones para la Protección Social

El Objetivo y Metas de Desarrollo del Milenio a la que se vincula es 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre (1990-2015); A.- Reducir a la mitad (1990-2015) el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

El pilar, vertiente y/u objetivo del PND 2001-2006 con el que se vincula es en el área de desarrollo social y humano. En su objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

El pilar, vertiente y/u objetivo del PND 2007-2012 con el que se vincula es la igualdad de oportunidades en su objetivo 17: Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.

A partir de 2007 el programa ha aumentado ampliamente su presupuesto, esto como parte del objetivo de universalizar la ayuda a personas mayores de 65 años que se encuentren en situación de pobreza.



2.2.3.4.- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas -PAJA

Se crea en 1990 con el objetivo de contribuir a abatir el rezago que enfrentan los jornaleros agrícolas y sus familias, mediante acciones orientadas a generar la igualdad de oportunidades y la ampliación de sus capacidades. Busca reducir la vulnerabilidad de la población jornalera agrícola tanto en sus localidades de origen y destino, así como durante sus procesos migratorios, mejorando y facilitando el acceso a servicios básicos, alimentación, educación, información y promoción del ejercicio de los derechos humanos.

La población objetivo es la población jornalera agrícola integrada por mujeres y hombres de 16 años o más que laboran como jornaleros y jornaleras agrícolas, así como los integrantes de su hogar.

Tiene como fin contribuir a la protección social de los jornaleros agrícolas y sus familias, mediante acciones orientadas a generar igualdad de oportunidades y ampliación de sus capacidades. Su propósito es mejorar las condiciones de alimentación, educación y salud a la población jornalera agrícola y sus familias.

El área de atención es el campo y desarrollo rural y grupos vulnerables. El derecho Social al que está asociado es la no discriminación. El Problema o necesidad prioritaria que justifica al programa son las Familias jornaleras presentan condiciones de vulnerabilidad y exclusión social.

El Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio a la que se vincula es 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre (1990-2015).

A.- Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

B.- Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes.

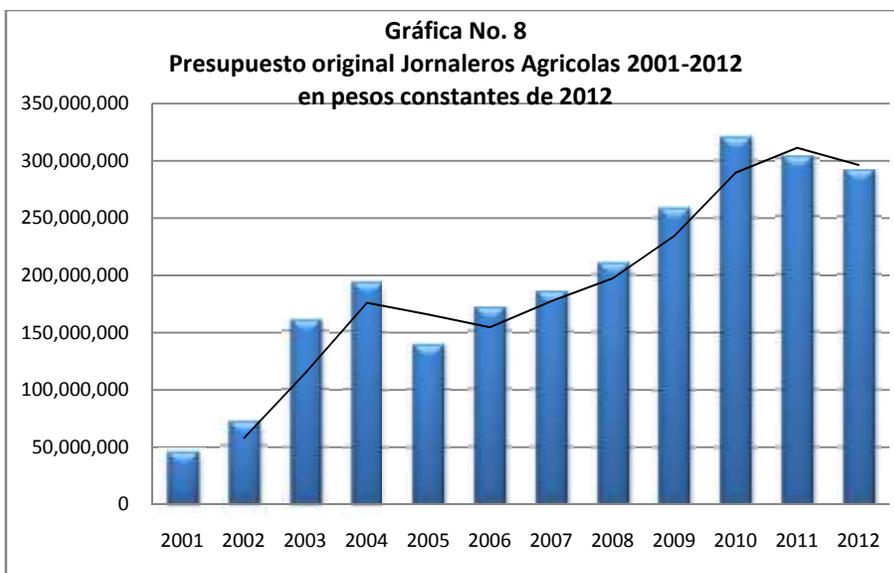
C.- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.

Tipos de apoyos:

- ✓ Apoyos directos a la Población Jornalera: A los niños y niñas se les otorgan hasta dos alimentos diarios, por un monto máximo de \$480.00 mensuales por niña o niño;
- ✓ Estímulos para la Asistencia y Permanencia Escolar: desde \$170.00 (preescolar), hasta tercero de secundaria con un monto de \$637.00;
- ✓ Apoyo Económico al arribo: Se otorgarán apoyos económicos de \$800.00 a la población jornalera que notifique su condición de migrante.

El pilar, vertiente y/u objetivo del PND 2001-2006 es el Objetivo rector 3: asegurar el desarrollo incluyente. El pilar, vertiente y/u objetivo del PND 2007-2012 es la Igualdad de oportunidades, objetivo 17: Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.

El Presupuesto de PAJA no había mostrado una congruencia en su presupuesto hasta 2006, a partir de 2006 su presupuesto ha ido aumentando considerablemente, alcanzando su mayor presupuesto en 2010.



2.2.3.5.- Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)

PAEI inicia en 1971 con el objetivo de potenciar los recursos existentes para dar respuesta a las demandas de la población indígena relacionadas al acceso y permanencia de los diferentes niveles educativos, fortalecer la interculturalidad y establecer estrategias paralelas para disminuir los riesgos a la salud y mejorar los estados nutricionales de niños y niñas indígenas.

Tiene como fin contribuir a la permanencia en la educación básica proporcionando alimentación y hospedaje a los niños y jóvenes indígenas. Su propósito es que los niños y jóvenes indígenas inscritos al PAEI acceden a la educación básica y favorecen su aprendizaje a través de los servicios que proporciona el albergue.

Los componentes del programa son: Hospedaje adecuado para los niños y jóvenes indígenas inscritos al PAEI, Apoyo educativo otorgado a los niños y jóvenes indígenas inscritos al PAEI y Alimentación adecuada otorgada a los niños y jóvenes indígenas inscritos al PAEI para satisfacer sus requerimientos nutricionales.

Las actividades que realiza son la Programación y ejecución del presupuesto de equipamiento de albergues. Programación y ejecución del presupuesto de rehabilitación de albergues. Adquisición y distribución de paquetes escolares y

material didáctico para los niños y jóvenes inscritos en el PAEI. Adquisición y suministro de alimentos. Levantamiento de diagnóstico antropométrico. Orientación alimentaria al personal de los albergues.

La cobertura del programa está definida por los Albergues instalados en municipios y localidades indígenas de alta y muy alta marginación y en zonas de alta recepción de migrantes indígenas que mayoritariamente se han identificado en 21 estados de la República Mexicana.

El pilar, vertiente y/u objetivo del PND 2007-2012 es la igualdad de oportunidades, objetivo 1: Objetivo 1. 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.

Su objetivo descrito en el Plan sectorial de Desarrollo 2007-2012 es superar los rezagos sociales que afectan a la población indígena y la adecuación cultural de los programas y acciones sectoriales.

El derecho Social o Bienestar Económico directo o indirecto al que está asociado es Alimentación y educación. La Área de atención / Categorización del objetivo del programa son los grupos prioritarios y los pueblos y comunidades indígenas. El Problema o necesidad prioritaria que justifica al programa son los rezagos sociales que experimenta la población indígena, particularmente en lo que se refiere a educación, salud y alimentación.

El Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio a la que se vincula es.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2.- Reducir a la mitad la proporción de la población que padece hambre.

2.2.3.6.- El programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)

Inicia en el 2000 con el objetivo de contribuir a la generación de empleo y mejoramiento del ingreso de hombres y mujeres de 18 años cumplidos y más que habitan en Núcleos Agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos en sus localidades.

Tiene como fin mejorar el ingreso mediante el apoyo de proyectos productivos a mujeres y hombres de 18 años y más que habitan en núcleos agrarios. Su propósito es garantizar la consolidación de proyectos productivos generadores de ingresos a los beneficiarios habitantes de Núcleos Agrarios.

El área de atención y categorización es el financiamiento para proyectos productivos y la Superación de la pobreza. El derecho Social o Bienestar Económico directo o indirecto al que está asociado al bienestar económico.

Los componentes del programa son: apoyos consisten en aportaciones directas para proyectos productivos y su respectiva asistencia técnica:

Los apoyos son: de hasta \$180,000.00 para grupos sin formalidad jurídica y de hasta \$270,000.00 para grupos legalmente constituidos, adicionalmente un beneficio del 10% para asesoría técnica y elaboración del proyecto.

Este programa no se vincula a ningún ODM.

El pilar, vertiente y/u objetivo del PND 2001-2006 es el objetivo rector 3: asegurar el desarrollo incluyente.

El pilar, vertiente y/u objetivo del PND 2007-2012 es la Igualdad de Oportunidades. Y la Economía competitiva y generadora de empleo en su objetivo 2, 7 y 8.

2.2.3.7.- Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Inicia en 2003 con el objetivo de promover la colocación en un empleo o actividad productiva de buscadores de empleo, mediante el otorgamiento de servicios, apoyos económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados. Busca alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.

Su población objetivo son las personas que quieren: adquirir habilidades laborales; desarrollar una actividad productiva por cuenta propia; participar en una actividad de carácter temporal en un proyecto federal; trasladarse a otra entidad y/o localidad en la que se demanda fuerza de trabajo en el sector agrícola. Su fin es contribuir a generar condiciones en el mercado de trabajo que incrementen las posibilidades de inserción de la población desempleada y subempleada del país en una actividad productiva formal. Tiene como propósito Beneficiarios atendidos por el Programa de Apoyo al Empleo acceden a un empleo u ocupación productiva.

Subprogramas

- ✓ Bécate, este subprograma apoya a Buscadores de empleo que requieren capacitarse para facilitar su colocación o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia;
- ✓ Fomento al Autoempleo, apoya, mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta, la ocupación productiva de los buscadores de empleo que aun teniendo competencia laboral, no logran vincularse a un puesto de trabajo subordinado;
- ✓ Movilidad Laboral, apoya económicamente a los buscadores de empleo que con fines ocupacionales se trasladan a localidades distintas a las de su residencia, en virtud de que no logran vincularse a un puesto de trabajo en las mismas;
- ✓ Repatriados Trabajando, apoya económicamente a connacionales repatriados que buscan empleo y deseen colocarse en su lugar de origen o residencia, siempre que éste se encuentre ubicado en un lugar distinto al de la entidad fronteriza de repatriación.

El Área de atención / Categorización del objetivo del programa es economía y finanzas públicas y la promoción del empleo y la paz laboral.

El pilar, vertiente y/u objetivo del PND 2007-2012 con el que se vincula es la Economía competitiva y generadora de empleos.

Su objetivo descrito en el Plan sectorial de Desarrollo 2007-2012 es promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal.

2003	1693.1
2004	1547.1
2005	1386.3
2006	1391.3
2007	1319.0
2008	1401.5
2009	1712.5
2010	1541.9
2011	1423.5

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto de Egreso de la Federación, varios años.

Su presupuesto se ha mantenido sin cambios significativos. En 2003 presentó uno de sus presupuestos más altos, en los años posteriores presentó una disminución presupuestal, para que en 2009 tuvo su mayor presupuesto, posterior a ese año su presupuesto ha ido disminuyendo.

La población atendida a diferencia de su presupuesto, ha sido creciente. La población atendida desde 2001 a 2012 ha sido aproximadamente de 4.5 millones.

Año	Eventos de atención	Eventos de colocación, ocupados temporalmente y preservados en un empleo
2001	396,974	229,240
2002	312,897	193,274
2003	308,255	195,762
2004	300,550	199,293
2005	386,981	211,932
2006	301,285	165,428
2007	309,884	200,960
2008	463,227	262,230
2009	398,406	222,357
2010	439,842	261,119
2011	421,464	261,156
2012	456,781	317,901
2013	452,412	355,118
Total	4,948,958	3,075,770

Fuente: Direcciones de Movilidad Laboral y Apoyos a Desempleados y Subempleados de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.

2.3.- La Pobreza en México 2010-2012

En México existen graves problemáticas, entre ellas y quizá una de las más evidentes es la pobreza¹, dando lugar a múltiples debates en el ámbito académico, social, político y económico donde se ha estudiado desde diferentes disciplinas y enfoques por su complejidad e implicaciones. Como fenómeno complejo y diferentes matices es preciso conocer algunos de sus componentes, indicadores sociales y económicos que nos permite tener una visión un poco más clara de este fenómeno. Es por ello que en este capítulo brindará un panorama general de la situación socio-económica de México a fin de identificar avances y retrocesos de la política social contra la pobreza.

De acuerdo a los resultados del Coneval en los últimos años los niveles de pobreza extrema han alcanzado cerca de 12 millones de mexicanos y unos 18 millones viven en pobreza alimentaria, lo que da muestra de los exiguos resultados de los diferentes niveles de gobierno para atender este problema.

El Coneval quien establece los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, utiliza principalmente dos medidas; pobreza por ingresos (2002) y pobreza multidimensional (2008).

La pobreza por ingresos se basa principalmente en la Línea de bienestar y *Línea de bienestar mínimo*. La primera es el valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico. La segunda es el valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica.

De acuerdo a los *lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* del Coneval, la pobreza multidimensional considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios:

¹ De acuerdo al Informe de 2011, 2012 y 2013 de la encuesta elaborada por Latinobarómetro, y su Informe del 2012 sobre La Seguridad Ciudadana, el problema principal de América Latina es la Inseguridad, quedando muy por detrás la pobreza. Esto no significa que sea un problema menor, sólo que se ve opacada por otros grandes problemas como lo es la inseguridad.

- ✓ El espacio del bienestar económico; Ingreso corriente per cápita:
 - I.- Línea de bienestar: permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias); y
 - II.- Línea de bienestar mínimo: permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.
- ✓ El espacio de los derechos sociales: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; seguridad social; acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.
- ✓ El espacio del contexto territorial: grado de cohesión social y acceso a infraestructura social básica.

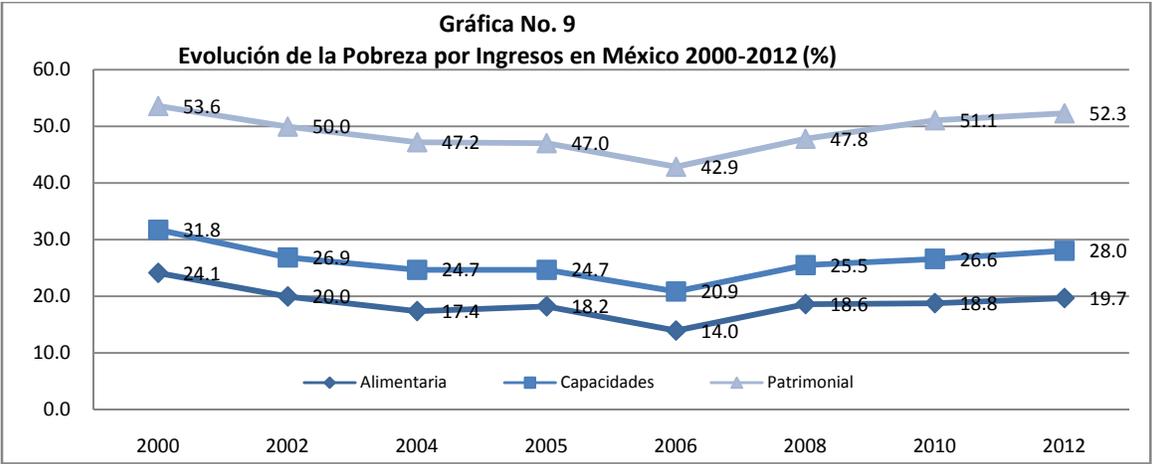
2.3.1.- Pobreza por ingresos 2000-2012

La pobreza en México es uno de los mayores problemas sociales que nos preocupa a los mexicanos. Los cálculos de la pobreza por ingresos en México, a pesar de las críticas a este tipo de medición, ha demostrado ser un instrumento *útil* aunque limitado para conocer las personas que no tienen los ingresos para satisfacer sus necesidades mínimas que puede obtener mediante el ingreso: alimento, vivienda, vestido, servicios, entre otros.

De acuerdo al CONEVAL, la pobreza por ingresos se divide en:

- ✓ Pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta;
- ✓ Pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines;
- ✓ Pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

La pobreza en estos doce años ha presentado avances y retrocesos, que se pueden identificar en dos periodos: el primero abarca del 2000 a 2006 donde la pobreza en todas sus categorías presenta una significativa disminución; el segundo momento comprende del 2006 a 2012 donde se presentan aumentos constantes, quedando en términos porcentuales ligeramente por debajo de los registrado en 2000.



La pobreza alimentaria en el periodo 2000-2012 pasó de 24.1 a 19.7 lo que representa una disminución del 4 por ciento, la pobreza por capacidades pasa de 31.8 a 28.0 y la pobreza de patrimonio de 53.5 a 52.3. Esta última categoría fue la única que no tuvo cambios porcentuales significativos, pero que en términos reales aumentó en cerca de 10 millones de nuevos pobres.

2.3.2.- Pobreza multidimensional

El indicador de la pobreza multidimensional es uno de los indicadores más integrales para conocer la situación de la pobreza en que viven los mexicanos, ya que en ella se toman en cuenta factores económicos y de derechos sociales. Este indicador fue utilizado por primera vez en México en el 2008, con el objetivo de conocer el porcentaje de la población en pobreza y en los diferentes niveles de esta, así como el conocer su intensidad por medio del cálculo del promedio de las carencias sociales.

Los resultados arrojados por esta medición fue que para el 2008, 48.8 millones de personas vivían de pobreza, de las cuales 37.2 millones estaban en pobreza moderada y 11.7 millones en pobreza extrema. La población vulnerable por carencias sociales fue de 36.2 millones y los vulnerables por ingresos hubo 4.9 millones, mientras que la población no pobre y no vulnerable sólo se encontraba cerca de 19.7 millones de mexicanos. La intensidad de la pobreza representada el promedio de las carencias, 2.7.

Para el 2010, la población en pobreza pasó a 52 millones, de las cuales 40.3 millones estaban en pobreza moderada y 11.7 millones en pobreza extrema, la población vulnerable por carencias sociales fue de 32.3 millones y los vulnerables por ingresos hubo 6.5 millones, mientras que la población no pobre y no vulnerable sólo se encontraba cerca de 21.8 millones de mexicanos. La intensidad de la pobreza representada por el promedio de las carencias fue de 2.5.

En 2012 las expectativas de disminución de la pobreza por la cantidad de programas federales y estatales y el incremento presupuestal constante de estos así como el discurso político quedó más que desmentido. Para el 2012, la población en pobreza pasó a 53.3 millones, de las cuales 41.8 millones estaban en pobreza moderada y 11.5 millones en pobreza extrema, la población vulnerable por carencias sociales fue de 32.3 millones y los vulnerables por ingresos hubo 7.2 millones, mientras que la población no pobre y no vulnerable sólo se encontraba cerca de 23.2 millones de mexicanos. La intensidad de la pobreza representada por el promedio de las carencias fue de 2.4.

En conclusión se puede decir, que si bien no hubo aumentos exponenciales de la población con algún grado de pobreza o vulnerabilidad durante el periodo 2008-2012. En la última década el problema de la pobreza se ha incrementado, ya no en intensidad si en cantidad.

Tabla No. 9 Evolución de la pobreza multidimensional en México 2008-2012									
Indicadores de incidencia	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Pobreza multidimensional									
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	45.5	48.8	52.0	53.3	2.7	2.5	2.4
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	35.7	37.2	40.3	41.8	2.3	2.1	2.0
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	9.8	11.7	11.7	11.5	3.9	3.7	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	28.6	36.2	32.3	33.5	2.0	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	6.2	4.9	6.5	7.2	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	9.8	19.7	21.8	23.2	0.0	0.0	0.0
Privación social									
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	74.1	85.0	84.3	86.9	2.4	2.3	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	23.9	34.1	29.9	28.1	3.7	3.6	3.5
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	21.9	20.6	19.2	24.1	23.2	22.6	3.2	3.0	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	21.5	44.8	35.8	25.3	2.9	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	71.3	68.3	71.8	2.6	2.5	2.3
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	19.4	17.1	15.9	3.6	3.5	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.2	21.1	18.5	24.9	3.5	3.3	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.3	23.8	28.0	27.4	3.3	3.0	2.9
Bienestar									
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	20.0	18.4	21.8	23.5	3.0	2.7	2.5
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	51.6	53.7	58.5	60.6	2.5	2.2	2.1

Fuente: Elaboración propia (recopilación) Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.
Nota: las estimaciones de 2008, 2010 y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

2.3.3.- Pobreza y Seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria surge a partir del derecho social a la alimentación, entendido como el derecho de todos los individuos a disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y los medios para obtenerla (OACDH, 2004). El derecho a la alimentación debe traducirse en una nutrición adecuada, que es un factor fundamental para gozar de una buena salud y, por tanto, de una calidad de vida óptima (Coneval, 2013; 13). *De acuerdo a la definición acordada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) y la FAO (2009)* hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos

para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”.

Diversos gobiernos y organismos multinacionales han hecho hincapié en la reducción del hambre y la desnutrición, ya que, según declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *el problema de la desnutrición por deficiencia en el consumo radica en el acceso desigual a los alimentos*. Por este motivo, tanto en la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación* de 1996 como en la *Cumbre del Milenio* del 2000 se refrendó el compromiso y la necesidad de reducir el porcentaje de población que sufre hambre y desnutrición en el ámbito mundial en 50%, y se estableció como plazo para el cumplimiento de dicho objetivo el año 2015 (Coneval, 2013; 13; FAO, 2009; 56).

La FAO (1996, 2011, 2012 y 2013) establece cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, estos son:

La disponibilidad física de los alimentos. La seguridad alimentaria aborda la parte correspondiente a la oferta dentro del tema de seguridad alimentaria y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto.

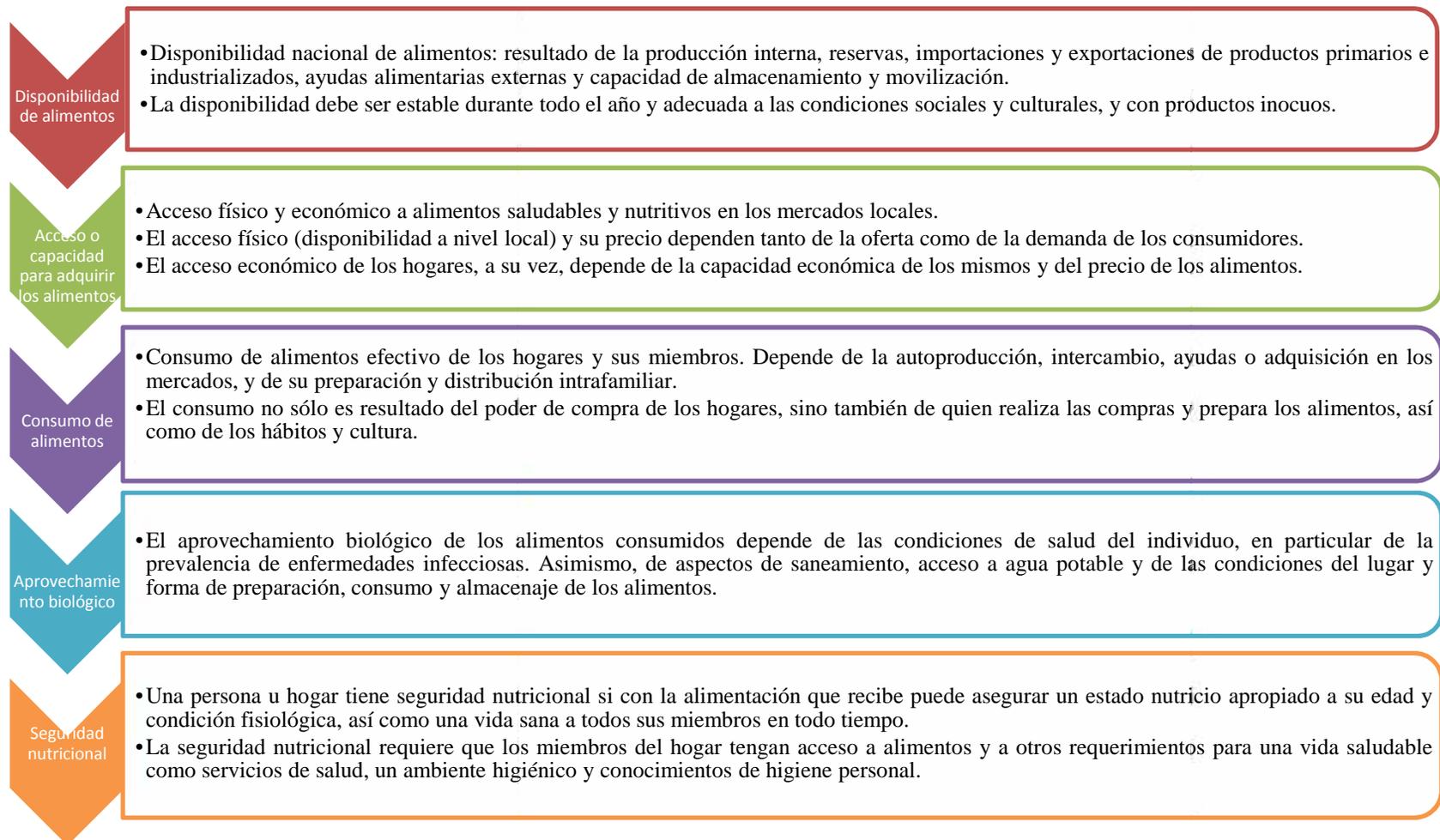
El acceso económico y físico a los alimentos. Una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional o internacional en sí no garantiza la seguridad alimentaria a nivel de los hogares. La preocupación acerca de una insuficiencia en el acceso a los alimentos ha conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos, para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria.

La utilización de los alimentos. La utilización normalmente se entiende como la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos. El ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares. Si combinamos esos factores con el buen uso biológico de los alimentos consumidos, obtendremos la condición nutricional de los individuos.

La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores. Incluso en el caso de que su ingesta de alimentos sea adecuada en la actualidad, se considera que no gozan de completa seguridad alimentaria si no tienen asegurado el debido acceso a los alimentos de manera periódica, porque la falta de tal acceso representa un riesgo para la condición nutricional. Las condiciones climáticas adversas (la sequía, las inundaciones), la inestabilidad política (el descontento social), o los factores económicos (el desempleo, los aumentos de los precios de los alimentos) pueden incidir en la condición de seguridad alimentaria de las personas.

Cuadro No. 2

Etapas de la Seguridad Alimentaria y nutricional



Fuente: Rodríguez, E., Flores, S., Klunder, M., Medina, P., Muñoz, O., y Pasillas, E. 2009. Seguridad alimentaria y nutricional: marco conceptual, indicadores y determinantes. México. Hospital Infantil de México Federico Gómez. Citado en CONEVAL. 2012. Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades 2010. México, D.F.

De acuerdo a las dimensiones de la seguridad alimentaria, las políticas y programas federales y estatales tendrían que estar enfocados a cuatro principales aspectos:

Políticas que garanticen la disponibilidad física de los alimentos propiciando la producción de alimentos a nivel nacional, regional y local, esto mediante iniciativas que hagan del campo más productivo y de proyectos productivos que aprovechen las potencialidades endógenas de las comunidades.

Políticas que garanticen el acceso económico y físico a los alimentos a nivel nacional, regional y local. Mediante políticas que regulen la oferta de alimentos variados, así mismo de acciones que permitan a las personas tener los suficientes ingresos para acceder a alimentos suficientes y de calidad nutritiva. Este tipo de políticas tienen un aspecto muy amplio que abarcan desde políticas de regulación y distribución de los alimentos a políticas de empleo, distribución de la riqueza, de mejores ingresos y de acciones que frenen la pérdida de poder adquisitivo.

Políticas que garanticen el uso adecuado de los alimentos, mediante programas de atención y promoción de salud y la nutrición que permitan una buena dieta y un buen uso biológico de los alimentos consumidos.

Políticas que garanticen la estabilidad alimentaria en el tiempo, es decir, de una serie de políticas que atiendan de manera estructural las causas que originan la inseguridad alimentaria, atendiendo la producción constante de alimentos, de proyectos productivos, políticas sanitarias, políticas de regulación, políticas de empleo, de igualdad, de mejores ingresos y de acciones que frenen el deterioro del poder adquisitivo.

2.3.3.1.- Programas de seguridad alimentaria en México

Para atender el tema de la seguridad alimentaria es preciso contar con una red de políticas, estrategias, programas de intervención y acciones encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria que aborden la seguridad alimentaria en sus diferentes dimensiones.

Los programas sociales destinados a garantizar la seguridad alimentaria en México los podemos identificar en tres diferentes categorías:

- ✓ Programas selectivos de alimentación directa

Estos programas están destinados a proporcionar alimentos de manera directa a la población destinada, mediante la designación de productos como leche, suplementos alimenticios y canastas alimentarias.

Entre los programas federales que están en esta categoría encontramos:

- *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*
- *Programa Apoyo Alimentario*
- *Programa de Abasto Social de Leche*
- *Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) a cargo del Sistema Nacional DIF*
- ✓ *Programas de alimentos por trabajo*

Estos tipos de programas tienen como objetivo propiciar iniciativas productivas, laborales y de desarrollo local mediante el apoyo económico, de asesoría, técnico y organizacional a individuos, grupos y familias para incrementar y acceder a fuentes de ingreso, la construcción infraestructura (educativa, de salud y económicas) y fuentes de empleo en sus localidades.

Entre los programas federales que están en esta categoría encontramos:

- *Programa de Opciones Productivas*
- *Programa de Coinversión Social*
- *PROCAMPO Productivo*
- *El programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)*
- *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*
- ✓ *Programas de transferencia de ingresos*

Estos programas buscar disminuir la vulnerabilidad de personas en pobreza mediante transferencias monetarias y así satisfacer las necesidades prioritarias como alimentación, salud y educación. Estos pueden ser en dinero efectivo o en especies, cupones para alimentos, alimentos subvencionados entre otras.

Entre los programas federales que están en esta categoría encontramos:

- *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*
- *Programa Apoyo Alimentario*
- *Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa*
- *Programa Pensión para Adultos Mayores.*

2.3.4.- El cambio demográfico y la pobreza por ingresos

El objetivo de este apartado es analizar algunas de las consecuencias del crecimiento poblacional como lo es el acceso a alimentos y la pobreza intergeneracional fenómenos que indican en las oportunidades de los individuos.

La demografía como ciencia social que estudia los determinantes y consecuencias del tamaño y estructura de la población (Preston citado por Welti 1997; 17), es decir, la ciencia que estudia la dimensión, distribución, composición, evolución y características de la población, permite conocer la dinámica poblacional y comprender el tema de la pobreza, la desigualdad social, desigualdad en los estados y en las formas de organización para propiciar alternativas de desarrollo.

Malthus considera que la causa del crecimiento demográfico es el impulso de la reproducción. Sin embargo, este impulso se le debe de poner frenos, ya que sin ellos aumentaría la población de manera descomunal en poco tiempo. Es por esto que Malthus considera que la población crece en progresión geométrica, mientras que la alimentación, principal freno del crecimiento poblacional, crece en una progresión aritmética. Es decir, La población crece de manera más acelerada que la disponibilidad de alimentos. Cuando existen los alimentos necesarios la población tiende a incrementar, sin embargo, al crecer la población de manera desproporcional a los alimentos, se desborda la posibilidad de alimentación.

La principal consecuencia de un crecimiento demográfico desproporcional a la disponibilidad de alimentos y de las condiciones económicas para mantener a una familia, es la pobreza. Pues la producción y disponibilidad de los alimentos no puede seguir al crecimiento poblacional. Es por ello que Malthus ve a la pobreza como una consecuencia natural (más bien obvia) del crecimiento demográfico.

La natalidad se puede explicar por la teoría de la transición demográfica al señalar que los cambios estructurales en la economía, política, tecnología y la cultura producidos por el proceso de industrialización y modernización conllevan a

nuevas aspiraciones y concepciones de vida que hacen analizar los costos y beneficios de tener hijos disminuyendo la natalidad.

Tabla No. 10

En tanto para la teoría del cambio de respuesta demográfica explica que las persona o familias busca mantener o aumentar su nivel de vida y lo hace no teniendo una familia numerosa. En México uno de los graves problemas que se intenta disminuir en colaboración con la sociedad es el no generar una mayor pobreza intergeneracional, ya que al tener más hijos en una familia pobre disminuye considerablemente sus alternativas para poder salir de su situación de carencias.

Año	Tasa
2000	23.4
2001	23.0
2002	22.6
2003	22.2
2004	21.8
2005	21.5
2006	21.1
2007	20.8
2008	20.4
2009	20.1
2010	19.7
2011	19.4
2012	19.2
2013	19.0
2014	18.7

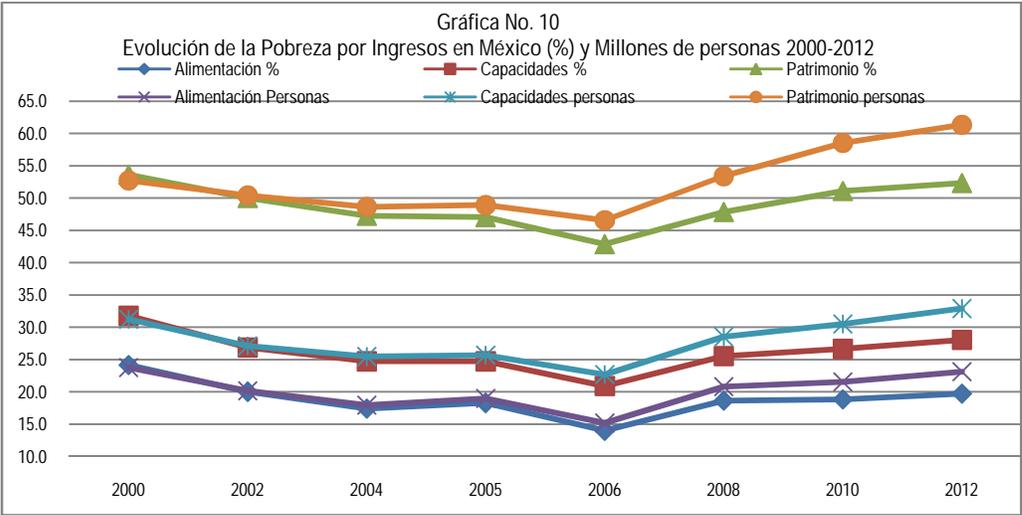
Fuente: INEGI consultado el 08 de enero de 2014.

La población está cambiando sus perspectivas, alternativas, intereses y prioridades, al disminuir la cantidad de matrimonios y de hijos. Esto puede ser por la influencia de los nuevos estándares de vida de la sociedad industrializada y por la situación económica que viven muchos mexicanos, lo que los hace replantear el formar una familia y disminuir el número de hijos y en su caso prolongar su llegada.

El aumento desmedido de la población puede traer consigo una serie de problemáticas: hambre, desnutrición, pobreza alimentaria, pobreza intergeneracional, así mismo la situación de pobreza abre la posibilidad de caer en una situación de inseguridad alimentaria. No obstante, el problema de México no es el crecimiento poblacional, sino las malas políticas económicas y sociales. El crecimiento poblacional en sí mismo no representa el eje central del problema de pobreza, el punto central es que el sistema productivo y económico al no evolucionar y poder absorber la PEA, ocasionando toda una serie de problemas económicos y sociales como la pobreza, pobreza generacional, desempleo, el empleo informal entre muchos otros.

La producción de alimentos ha ido aumentando, pero no por ello es poco probable que el crecimiento poblacional lo rebase, sin embargo, la producción de alimentos no es condición suficiente para que las personas tengan acceso a ellos. Pues es precisamente el crecimiento poblacional inconsciente lo que ayuda a que el sistema económico cuente con una mano casi infinitamente elástica que conlleve a bajos salarios, pérdida de poder adquisitivo y pocos empleos. A esto es lo que se refería Malthus cuando señala que la pobreza como una consecuencia natural del crecimiento demográfico.

El aumento de personas pobres se puede entender por el crecimiento poblacional, más no explica en gran medida las causas: falta de empleos, incapacidad del Sistema económico de generar empleos, la pérdida de poder adquisitivo, el aumento de los servicios y canasta básica, la corrupción, y la deficiente política económica y social para propiciar el desarrollo económico y social.



En la gráfica se puede observar que el porcentaje de personas con algún nivel de pobreza del 2000 a 2012 no ha tenido disminuciones significativas, contrario a lo que pasa con el crecimiento en términos reales (personas). En pobreza alimentaría se pasó de 23.7 millones a 23.1 millones, en pobreza de capacidades se pasa de 31.2 a 38.8 millones en tanto la pobreza patrimonial pasó de 52.7 a más de 61.3 millones mostrando un aumento significativo en la población con algún grado de pobreza.

De seguir con esta tendencia con forme aumente la población aumentará el número de pobres, aunque en términos porcentuales la pobreza se mantenga o disminuya de manera insignificante. Coincidiendo con Malthus, el aumento poblacional llevaría consigo como consecuencia natural a más pobreza, pero a diferencia de él que considera que es por la escases de alimentos lo que imposibilita a las personas a poder adquirirlos, en el caso mexicano la escases no es el problema sino el acceso económico a los alimentos y a oportunidades de empleo.

De acuerdo al PND 2001-2006 una meta a largo plazo es que para el 2025 cuando la población haya alcanzado unos 125 millones de mexicanos, la pobreza extrema habrá sido erradicada, conforme siguen las cosas en el mejor de los casos habrá disminuido el porcentaje de pobres pero habrá aumentado el número de ellos.

2.3.5.- Pobreza inter-generacional y las trampas de la pobreza

De acuerdo con Aldaz- Carroll y Morán (2001), la Pobreza inter-generacional puede ser vista como un caso especial de movilidad socioeconómica inter-generacional, que es el cambio en el estatus socioeconómico de una generación en relación a la generación anterior. Este fenómeno se da cuando un niño nacido en un hogar de padres pobres no experimenta en su adultez un movimiento ascendente de su estatus económico que sea lo suficientemente grande y persistente como para permitirle escapar de la pobreza en el resto de su vida, lo que lo lleva a tener esa misma condición socioeconómica de pobreza.

Castañeda y Aldaz-Carroll definen la transmisión inter-generacional de la pobreza como aquel proceso a través del cual los padres pobres transmiten a sus hijos su pobreza y sus desventajas. Problema común en América Latina que se encuentra detrás de la distribución del ingreso muy desigual (Castañeda y Aldaz-Carroll 1999; 2), lo que limita a edades tempranas las oportunidades de bienestar, nutrición, salud, educación y oportunidades laborales y disminuye la libertad de las personas para alcanzar el bienestar.

Al verse limitadas las libertades y las oportunidades de bienestar de los individuos que viven en pobreza, se crea un círculo vicioso que hace más difícil salir de esa situación, a esto se le conoce como *trampas de la pobreza*, donde al no contar con ciertos recursos, capacidades y habilitaciones se va transfiriendo esa circunstancias socioeconómicas, culturales y de salud, a sus hijos con lo que reproduce y agudiza la transmisión de la pobreza inter-generacional.

Analizaremos tres principales trampas: de salud, de agencia humana y de fecundidad.

La trampa de salud se da al necesitar las personas un nivel mínimo de salud para poder llevar a cabo sus actividades cotidianas y a la vez necesitan gastar parte de su ingreso para mejorar sus condiciones de salud. Cuando por alguna situación sus ingresos se ven disminuidos, no logra destinar los recursos necesarios para cuidar su salud. Lo mismo ocurre cuando por alguna cuestión de salud se ve imposibilitada para generar ingresos; sin salud no podrá contar con los recursos necesarios para mejorar sus ingresos. Se da una interacción biunívoca entre salud e ingreso. Además, no es sólo para la persona que ve menguado sus ingresos y su salud, sino que se extiende a todo el núcleo familiar al no contribuir con lo que normalmente aportada y a tener que desviar los ingresos de otros miembros de la familia a su cuidado. Este círculo vicioso difícilmente lleva a sobreponerse por sus propios medios, generándose así condiciones para la persistencia del estado de privación temporal.

La trampa de agencia humana implica que una persona al estar en una situación (personal o familiar) de pobreza no puede invertir o acceder a lo necesario para mejorar sus *funcionamientos*. Al no contar con estos funcionamientos básicos, las personas difícilmente podrían acceder a mejores condiciones de educación, salud, de empleo lo que le ayudaría a superar su condición de pobreza.

La trampa de la fecundidad adolescente. Las causas de la creciente tasa de nacimientos de madres adolescentes es variada, lo que nos interesa son sus consecuencias, entre las que se encuentra la deserción estudiantil, madres y

padres solteros, matrimonios con bajos ingresos y las bajas inversiones en educación, salud y alimentación entre los miembros de la familia. Este problema lleva a repetir el ciclo de la pobreza.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nacional	17.2	17.4	17.2	17.8	18.3	18.8	18.8	19.2
Fuente elaboración propia en base a información de INEGI.								

En esta tabla se puede observar los nacimientos en madres adolescentes durante el periodo 2004-2011 el cual va en aumento. Esto puede llevar a matrimonios jóvenes que en muchas ocasiones tienden a abandonar o suspender sus estudios, a aumentar la demanda laboral al tener que integrarse a un empleo muchas veces mal remunerado, y a descuidar la calidad en la salud y nutrición de los miembros de la familia.

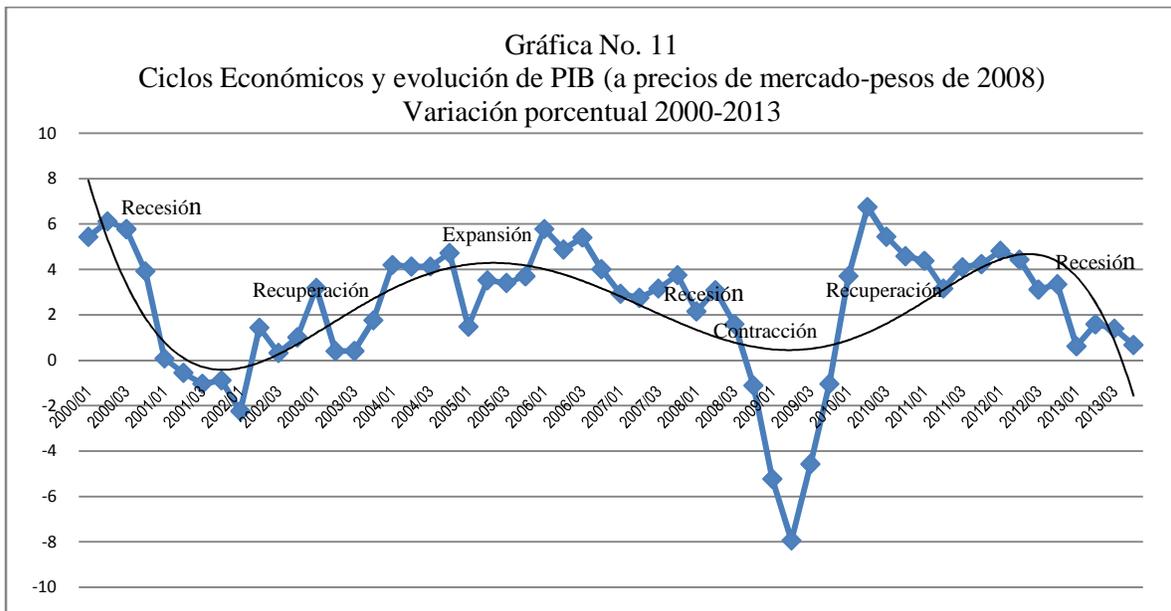
Estas trampas de la pobreza se les desconocen su dirección de causalidad, es decir, si es causa o consecuencia, esto al menos en términos de científicidad. En lo que sí coinciden es que es un problema de carácter endógeno (PNUD, 2007), es decir, se da en el ámbito personal y familiar, sin que esto signifique que muchas de sus causas sean estructurales.

Para romper con esta transmisión inter-generacional de la pobreza es necesaria la intervención del gobierno con políticas públicas integrales, que vayan desde la asistencia social: educación, alimentos y salud, hasta políticas económicas y laborales, que brinde más y mejores oportunidades laborales, ingresos suficientes y minimicen la pérdida de poder adquisitivo, pues de nada sirve aumentar el salario mínimo que no representa un aumento sustancial a los trabajadores y más si estos no forman parte de la economía formal, si este salario se ve superado con el aumento de los alimentos, servicios y demás recursos y necesidades que no son tomados en cuenta en el cálculo de la Canasta Alimentaria Recomendable no alimentaria.

2.4.- Algunos aspectos económicos vinculados a la evolución de la pobreza

La persistencia de los altos niveles de pobreza por ingresos en México está altamente relacionada con el comportamiento de distintas variables macroeconómicas.

En la gráfica _ se puede observar la evolución del PIB y los ciclos económicos en el periodo 2000-2013.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la base al Banco de Información Económica del INEGI; y en (Heath, 2011; 19-31). Con Línea de Tendencia Polinómica de orden 6.

El comportamiento de largo plazo de la incidencia de la pobreza por ingresos no muestra una única tendencia, sino que exhibe variaciones que pueden ser relacionadas directamente con el desempeño económico de nuestro país (Coneval, 2010; 11). La evolución de la pobreza en México se ve impactada por la dinámica de la economía mexicana, como se puede observar en la Gráfica la contracción de la economía coincide con el aumento de la pobreza.

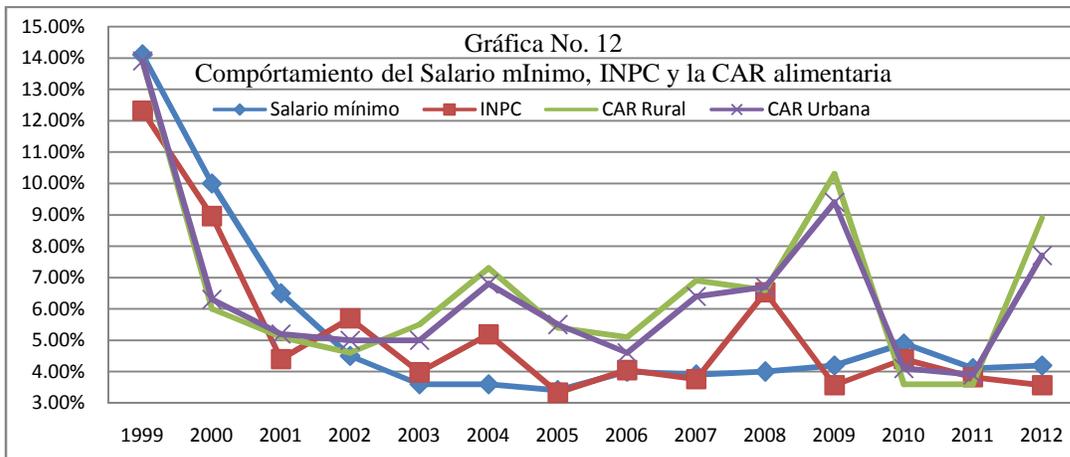
Esta vinculación de la pobreza-economía muestra la debilidad de la política social, ya que se ve superada por las fluctuaciones macroeconómicas. Es así, que la pobreza se ve más impactada por la dinámica económica que por la política social y todos los programas sociales con presupuestos gigantescos.

2.4.1.- Evolución de la CAR-Inflación-Salarios

El INPC es uno de los principales indicadores la situación macroeconómica de México. Este índice es tomado como referente para determinar el incremento del salario mínimo, ya que representa el aumento de los precios al consumidor, es decir, de los productos de la CAR y de otros servicios privados y/o administrativos.

No obstante, este indicador no representa la realidad que viven la mayoría de los mexicanos, pues el costo de la CAR alimentaria, que es referente para establece la Línea de Bienestar Mínimo de acuerdo con el Coneval, ha aumentado en mayor proporción que el salario mínimo y que el INPC, lo que ha conducido a una reducción sistemática del poder de compra, y por consiguiente el aumento de las Líneas de Bienestar, aumentando la pobreza por ingreso en sus distintos niveles.

La CAR, muestra las principales necesidades alimentarias y no alimentarias en el consumo diario y/o mensual per cápita.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la base Banco de Información Económica del INEGI; Base de datos de Conasami y del Coneval.

De acuerdo con los datos proporcionados por la CONASAMI y el CONEVAL, el incremento porcentual acumulado del costo de la CAR rural ha tenido un aumento del 202.49% respecto al valor en el 2000, mientras que la CAR Urbana ha aumentado un 197.9%, en tanto el salario mínimo ha experimentado un incremento porcentual de sólo un 164.46%, es decir, que se quedó por debajo en un 33.4% de la CAR urbana y de un 38% de la CAR rural.

A todo esto, se añade que no existe un referente real para que la CAR rural sea menor que la urbana, de hecho, es en las zonas rurales donde el precio de los productos básico, servicios y transporte es más caro que en las zonas urbanas. De igual manera, la cantidad de calorías necesarias es mayor si consideramos el tipo de actividades que se realizan.

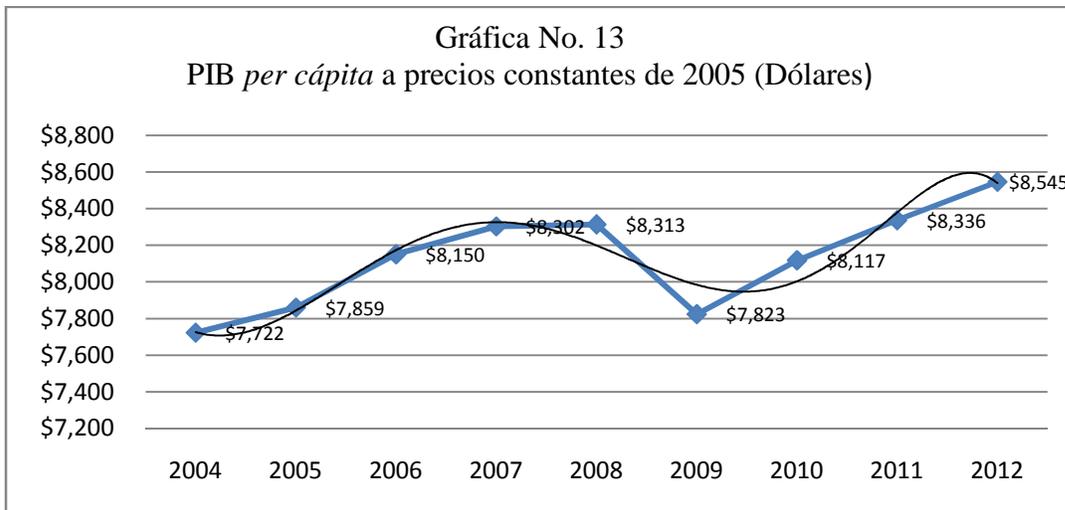
Como se mencionó en el Primer Capítulo, existe una desvinculación entre la medición de la CAR con las necesidades reales de consumo. Como hemos visto en la grafica anterior, la CAR está desfasada con el aumento del salario mínimo y aún más con el incremento de la inflación. Estas circunstancias, son precisas se evalúen, y se actualicen las CAR con el nuevo contexto, no sólo económico, sino de consumo. Pues, ni los precios son iguales ni el consumo a lo largo del tiempo.

El escaso crecimiento del PIB en lo que va del siglo, los niveles de inflación por encima del aumento del salario mínimo, el aumento de la Canasta Alimentaria y de las escasas oportunidades de trabajo con salarios que satisfaga las necesidades elementales de las familias mexicanas, y el incremento de los precios internacionales de los alimentos en 2008, repercutió en una pérdida del poder adquisitivo de los salarios, y llevó que los niveles de pobreza se redujera marginalmente durante el periodo 2000-2006, pero que aumentara para el periodo a partir de 2006.

2.4.2.- PIB per cápita

El PIB *per cápita* es un indicador económico (más no social) que en teoría muestra la cantidad de ingresos que una persona registra mensual o anualmente. En él, no se ve reflejado la desigualdad que pueda existir en un país. El PIB *per cápita* en México ha mostrado un aumento constante al in creciendo la economía mexicana. Como se puede ver en la Gráfica el PIB *per cápita* pasó de \$ 7,722 a \$ 8, 545 dólares entre 2004-2012. Al igual que en la dinámica económica presentó una disminución durante la crisis de 2008-2009. Sin embargo, ha mantenido un constante aumento.

No obstante, a pesar de este incremento, los niveles de pobreza han persistido, aumentando sus niveles de manera sistemática a partir de 2006.



Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators del Banco Mundial.
Con Línea de Tendencia Polinómica de orden 6.

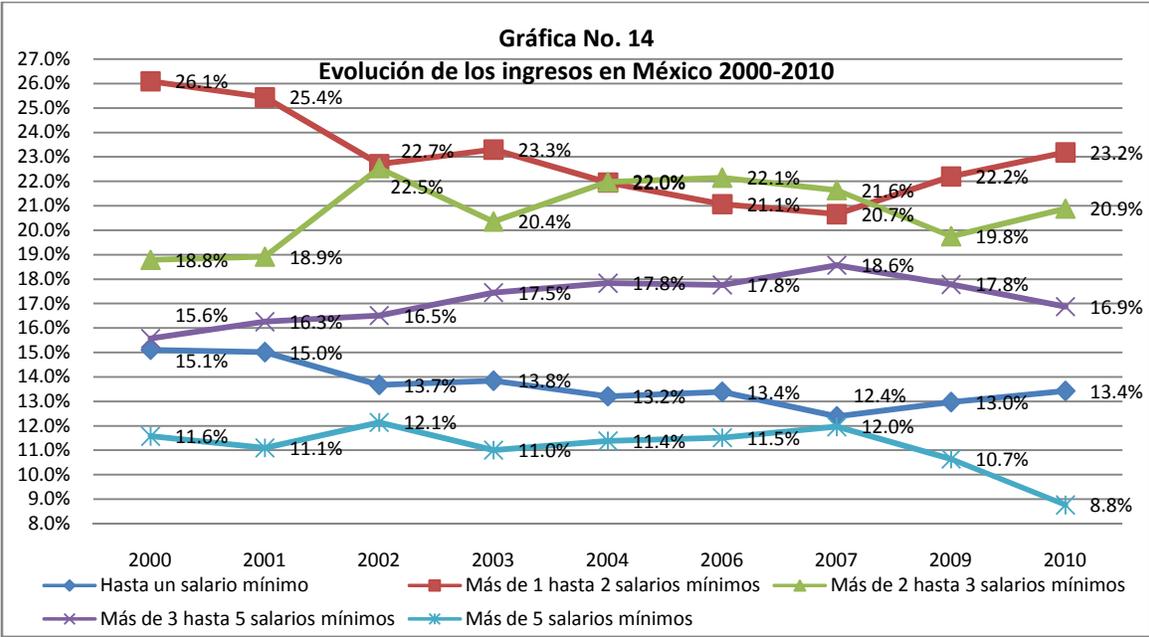
2.4.3.- Evolución de las líneas de Bienestar e ingresos en México

De la población que ganaba hasta un salario mínimo presentó una disminución al pasar de 15.1 a 13.4 por ciento de la PEA, mientras que la PEA que gana de 1 a 2 salarios pasó de 26.1 a 23.2 por ciento durante el periodo 2000-2010.

En el grafico podemos observar como el ingreso de un salario mínimo per cápita, es sólo suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias, es decir, se está por arriba de la Línea de Bienestar Mínimo, ya que es necesario obtener un ingreso aproximado de 1.25 salarios mínimos per cápita para estar encima de la Línea de Bienestar, sin embargo, esta tendencia va se va acortando cada año, ya que para enero de 2013, será necesario un ingreso per cápita aproximado de \$2,379 es decir \$79.3 pesos ó el ingreso de 1.28 salarios mínimos, con una gran probabilidad de que en los próximos años el ingreso tendrá que ser mayor para satisfacer las necesidades alimentaria y no alimentarias.

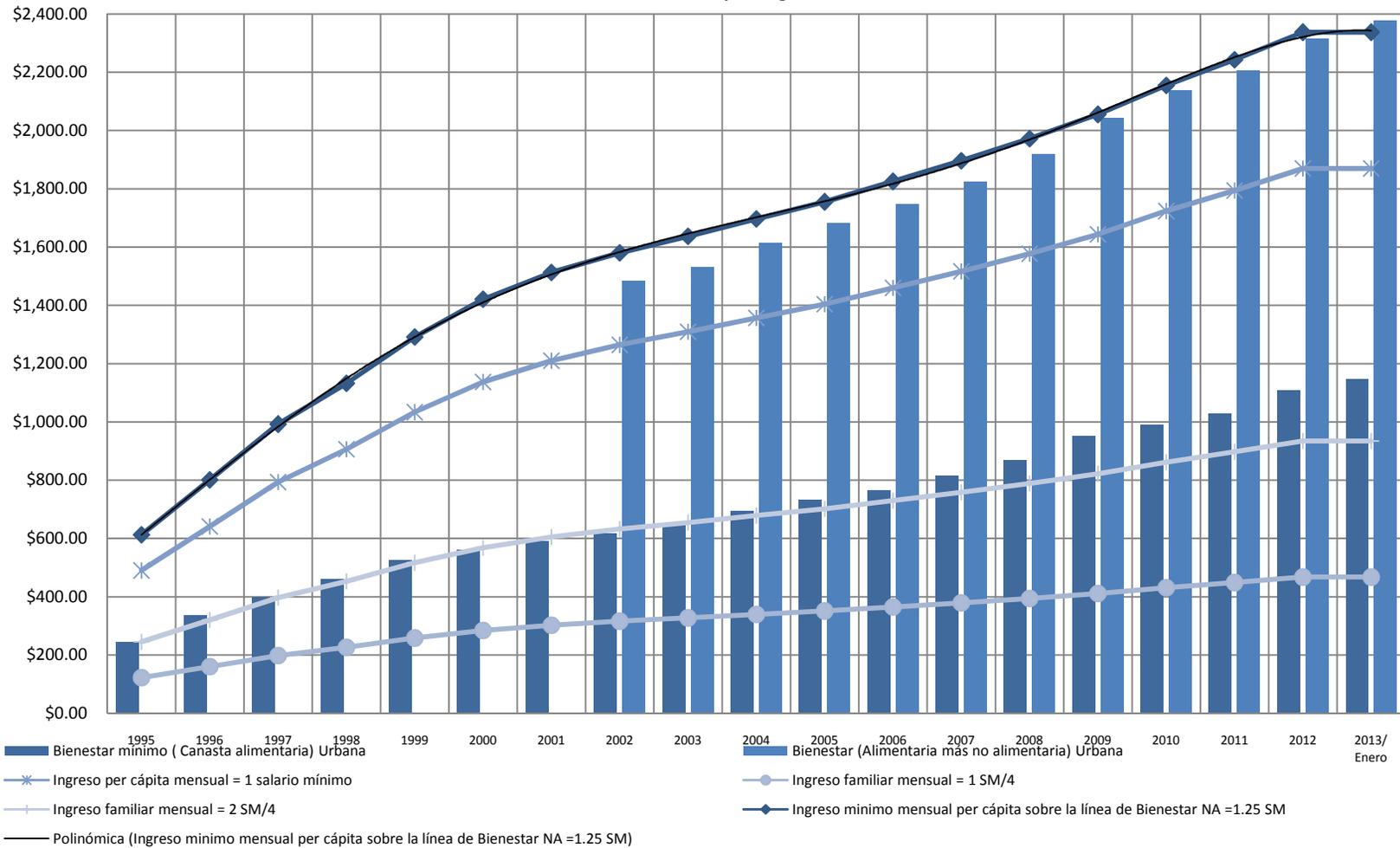
Esta misma tendencia se observa si tomamos en cuenta un ingreso de dos salarios mínimos para una familia de 4 miembros, es decir, un ingreso per cápita de 0.5 salarios mínimos. Para el año 2000, este ingreso era suficiente para estar por encima de la línea de bienestar mínimo, pero a partir del 2004 este ingreso ya no era suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación. Para el 2012 el ingreso para cada miembro de la familia era de \$934.95 y el costo de la CAR alimentaria era ya de \$1,108.41.

Es decir, la pérdida de poder adquisitivo es uno de los elementos claves que explican el aumento de la pobreza en sus distintas categorías, problema que la política social y las políticas públicas que de ella derivan se ven limitadas y superadas ante el contexto económico, las fluctuaciones en el aumento en los precios internacionales de los alimentos y la creación de empleos.



Fuente: Elaboración propia en base a información del INEGI: Encuesta Nacional del Empleo (ENE) 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2006, 2007, 2009 y 2010.

Gráfica No. 15
Evolución de las Líneas de Bienestar y del Ingreso en México



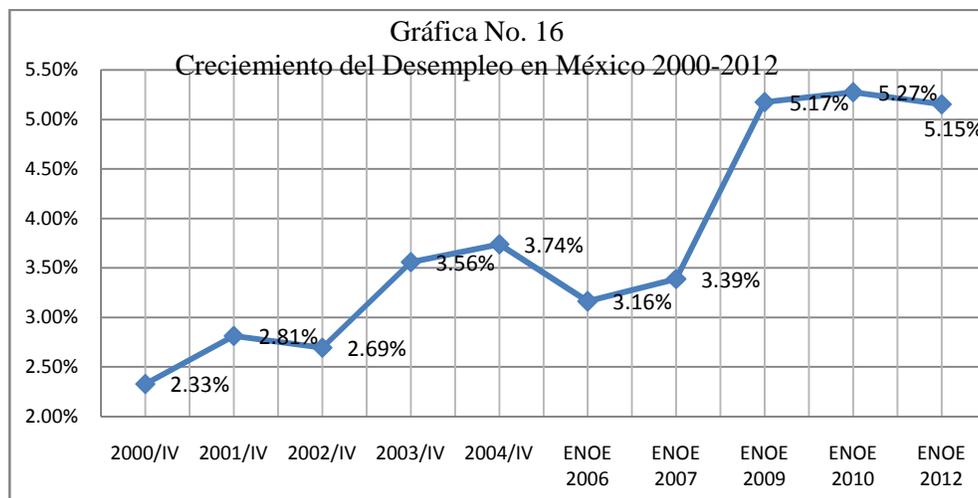
Fuente: Elaboración y cálculos propios en base a información obtenida del Coneval y Conasami.

2.4.4.- El empleo en México y Evolución del poder adquisitivo

El empleo y el poder adquisitivo son dos elementos claves para la superación de la pobreza y para propiciar el desarrollo social y económico. Esta concepción se ve reflejada en sus políticas públicas ni en los números mucho menos en los bolsillos de los mexicanos. En términos generales el desempleo ha aumentado y el poder adquisitivo ha caído poco más del 20 por ciento desde enero de 2000.

De acuerdo con las ENE y las ENOE, del año 2000 al 2012 el desempleo ha aumentado de 2.33 al 5.15 por ciento para cada periodo, lo que representan cerca de 915 mil a 2 millones 650 mil desempleados respectivamente. Esto significa que la capacidad de los gobiernos y del MN de adsorber a la PEA al mercado laboral ha sido superada por el crecimiento demográfico. El problema es más grave, pues la población desempleada va en aumento, al igual que los ocupados en el sector informal, ya que pasó de 11.5 millones en el 2006 a 14.2 millones para el 2012, es decir, aumentó 2.7 millones. Otro problema grave para la economía mexicana, es la baja productividad y el bajo ingreso del trabajo catalogado como subempleo que ha pasado es estos últimos 6 años, de 2.5 a 4.2 millones.

Se ha considerado a la educación *per se* es un mecanismo efectivo para ayudar a que las personas salgan de la pobreza. La ampliación y aumento de la educación en sí mismo no es suficiente para salir del estado de pobreza, hace falta un mercado laboral que brinde oportunidades de trabajo.



La evolución del poder adquisitivo en México en los últimos 12 años ha perdido al menos un 21.6 por ciento tomando como base a enero del 2000 y noviembre de 2012. Esto solamente suponiendo el poder de compra de productos de la CAR Alimentaria, sin considerar las incluidas en la *CAR no alimentaria* y otras necesidades que no contemplan estas canastas.

Tabla No. 12
Evolución del Poder Adquisitivo en México 2000-2012

Año	Salario mínimo	Precio diario de la CAR	% de adquisición de la CAR A.	Precio diario de la CAR A./ familiar	% de adquisición de la CAR A. familiar	Índice del salario real 2000=100 (%)	Poder adquisitivo 2000=100
2000/Ene	\$37.90	\$18.26	207.56%	\$91.30	41.5%	100.00%	0.0%
2001	\$40.35	\$19.65	205.34%	\$98.25	41.1%	98.93%	-1.1%
2002	\$42.15	\$20.63	204.31%	\$103.15	40.9%	98.44%	-1.6%
2003	\$43.65	\$21.67	201.43%	\$108.35	40.3%	97.05%	-3.0%
2004	\$45.24	\$23.14	195.51%	\$115.70	39.1%	94.19%	-5.8%
2005	\$46.80	\$24.42	191.65%	\$122.10	38.3%	92.33%	-7.7%
2006	\$48.67	\$25.54	190.56%	\$127.70	38.1%	91.81%	-8.2%
2007	\$50.57	\$27.17	186.12%	\$135.85	37.2%	89.67%	-10.3%
2008	\$52.59	\$29.00	181.34%	\$145.00	36.3%	87.37%	-12.6%
2009	\$54.80	\$31.74	172.65%	\$158.70	34.5%	83.18%	-16.8%
2010	\$57.46	\$33.03	173.96%	\$165.15	34.8%	83.81%	-16.2%
2011	\$59.82	\$34.30	174.40%	\$171.50	34.9%	84.03%	-16.0%
2012/ nov.	\$62.33	\$38.29	162.78%	\$191.45	32.6%	78.43%	-21.6%

Fuente. Elaboración y cálculos propios en base a información del Conasami y Coneval
Nota. La CAR alimentaria familiar está basada en un promedio de 4 personas, de acuerdo a las estimaciones del Coneval y Conapo.

La Ley Federal del Trabajo estipula en su artículo 90 que el salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo (ocho horas), y deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores. Es decir, que un salario mínimo deberá de ser suficiente para una familia de cuatro personas.

Tomando como base lo que describe el artículo anterior, para enero del 2000 sólo se podía comprar el 41.5 por ciento de la CAR alimentaria, es decir, se necesitaba 2.4 salarios mínimos para satisfacer los estándares mínimos de ingesta de calorías, considerando realista la forma en que se obtiene el indicador de la CAR. Para noviembre de 2012 el salario mínimo general era ya de \$62.33 y el costo de

la CAR era de \$38.29, con un salario se podía comprar 1.63 veces la canasta individual y sólo el 32.6 por ciento de la canasta familiar. Se necesitaba cerca de 3.1 salarios mínimos para satisfacer el mínimo en alimentación de una familia promedio.

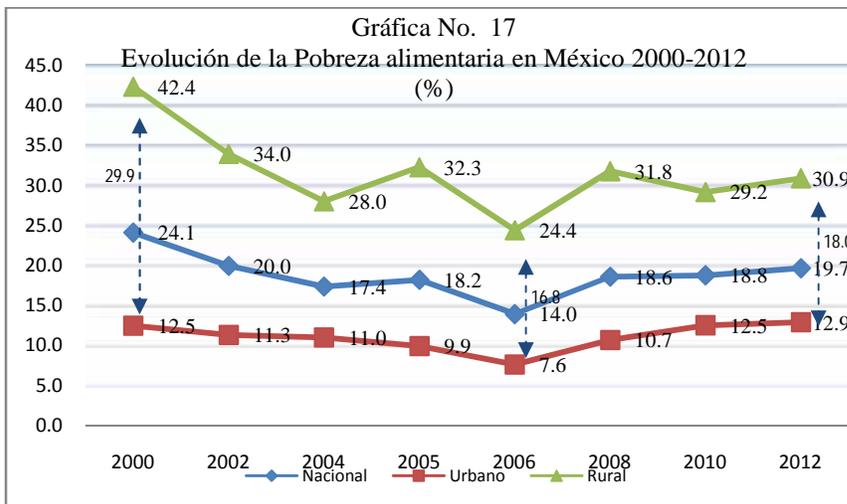
2.5.- La desigualdad estructural en México

En país presenta una desigualdad estructural histórica entre las zonas urbanas y las zonas rurales, así como en la parte norte, centro y sur del país. Siendo las zonas rurales y la área geográficas del sur donde se concentran la mayor parte de la pobreza, desigualdad, rezago y marginación social.

2.5.1.- La pobreza en rural y urbana

En la siguiente gráfica se puede observar al menos cinco tendencias:

- 1) la enorme brecha que existe entre las zonas rurales respecto a las urbanas;
- 2) esta brecha ha ido disminuyendo pasando de 29.9 (2000), 16.8 (2006) y un aumento en el 2012 al pasar a 18.0 ;
- 3) la disminución de la pobreza rural de 42.4 en el 2000 a 30.9 en 2012;
- 4) la pobreza en las zonas rurales y urbanas presenta la misma dinámica que a nivel nacional (de 2000-2006 disminuye y de 2006-2012 vuelve a subir);
- 5) en el periodo 2000-2006 la pobreza urbana disminuye pasando de 12.5 a 7.6 por ciento, pero esta tendencia se revierte para el ciclo 2006-2012 hasta llegar a 12.9 por ciento lo que es aún más que en el 2000.



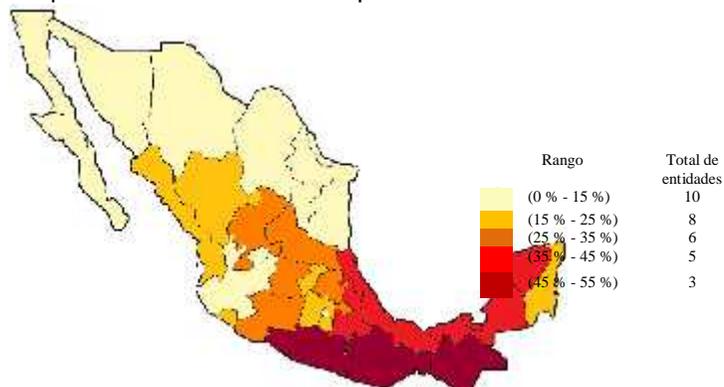
2.5.2.- Incidencia estatal de la población en situación de pobreza por ingresos 2000-2010

En México existe una profunda desigualdad estructural en los estados, fruto del proceso socio histórico, económico, cultural y geográfico, que se ha mantenido y en cierta manera reproducido hasta nuestros días.

Los estados más pobres: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz son los mismos que han presentado disminución en sus niveles de pobreza. Los de menor pobreza: DF, Nuevo León, Baja California, Baja California Sur y Coahuila, algunos de estos presentaron aumento en las tres categorías de la pobreza por ingresos: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Nuevo León, Tamaulipas y el Estado de México. Coahuila y Baja California Sur no presentaron cambios significativos, aunque en pobreza patrimonial tienen una tendencia a la alza.

De 2000 a 2010 se ha presentado una tendencia a la baja de la pobreza alimentaria a nivel nacional y estatal. En seis estados aumentó la pobreza alimentaria y cinco permanecieron sin cambios significativos, en pobreza de capacidades fueron 7 las entidades que aumentaron y tres sin cambios, mientras en pobreza de patrimonio hay un constante aumento, fueron 11 las entidades que registraron crecimiento en esta categoría.

Mapa No. 1
Mapa Incidencia estatal de la población en situación de pobreza alimentaria 2000

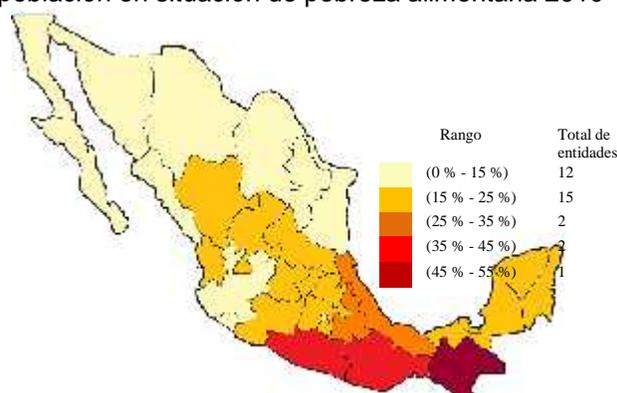


Fuente: Elaboración propia en base a Coneval

En el mapa se puede ver una marcada diferencia entre el Norte y el Sur, donde los estados con mayores niveles de pobreza alimentaria son Chiapas, Oaxaca y Guerrero entre 45 y 55 por ciento, seguidos por Veracruz, Puebla, Campeche, Tabasco y Yucatán que se encuentran entre un 35 y 45 por ciento. Mientras que los estados con menos pobreza se localizan al norte del país, Nuevo León, Baja California, Baja California sur y Coahuila, con excepción del Distrito Federal.

Mapa No. 2

Mapa Incidencia estatal de la población en situación de pobreza alimentaria 2010



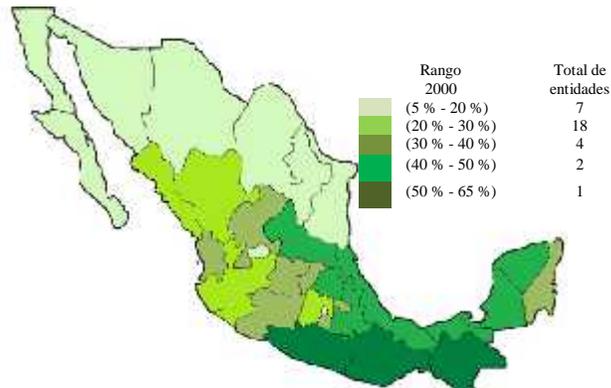
Fuete: Elaboración propia en base a Coneval

Para el 2010 la pobreza alimentaria fue la que mostró una mejoría respecto a las otras dos categorías (capacidades y patrimonial). Esto al ser el objetivo principal y único enmarcado en los PND y Programas sectoriales de desarrollo social durante los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), al igual que en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), que se han mantenido en la lógica neoliberal donde excepción de la intervención del estado es en la pobreza extrema o alimentaria, prestando escasa o nula atención a otros niveles de pobreza que fuera del discurso político consideran poco prioritaria.

Sigue la misma desigualdad estructural entre el Norte y el Sur, a pesar de esto se nota una mejoría en los estados del sur, sólo Chiapas continuó con un nivel de pobreza entre el 45 y 55 por ciento. El estado de Oaxaca y el Guerrero bajaron en su gravedad y los que estaban entre la categoría de 35-45 pasaron a una menor 25-35: Veracruz y Puebla y otros como Tabasco, Campeche y Yucatán disminuyeron aún más al estar en la categoría de 15-25 por ciento.

Mapa No. 3

Mapa Incidencia estatal de la población en situación de pobreza de capacidades México, 2000

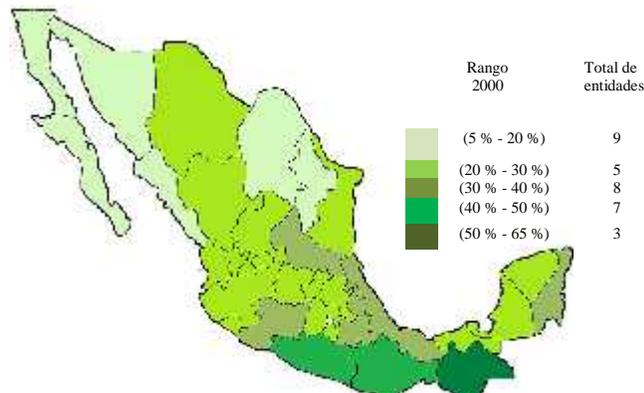


Fuete: Elaboración propia en base a Coneval

Se muestra una gravedad en la pobreza de capacidades en la zona sur del país, Chiapas, Oaxaca y Guerrero son los más pobres que el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Baja California Sur y Coahuila son los que tienen un menor nivel de pobreza.

Mapa No. 4

Mapa Incidencia estatal de la población en situación de pobreza de capacidades 2010

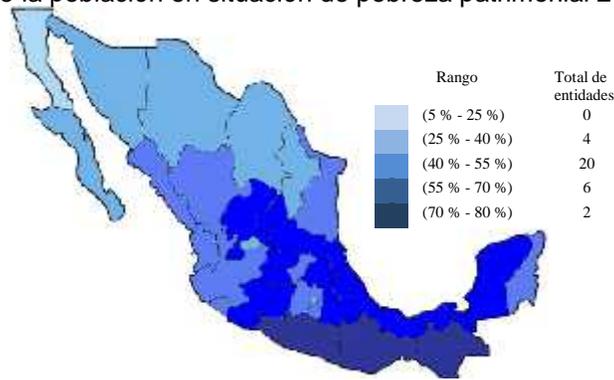


Fuete: Elaboración propia en base a Coneval

Se puede observar que en diez años disminuyó la pobreza por capacidades en los estados del sur, Oaxaca, Guerrero, Tabasco, Campeche, Yucatán, San Luís potosí, Veracruz, Morelos, Tlaxcala y Puebla, disminuyeron una categoría, mientras que Chiapas, Quintana Rro, Michoacán, el Estado de México, Durango, Jalisco y colima continúa en la misma. Sin embargo, hubo estado que presentaron aumentos en su nivel de pobreza como lo es Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa y Aguascalientes.

Mapa No. 5

Mapa Incidencia estatal de la población en situación de pobreza patrimonial 2000

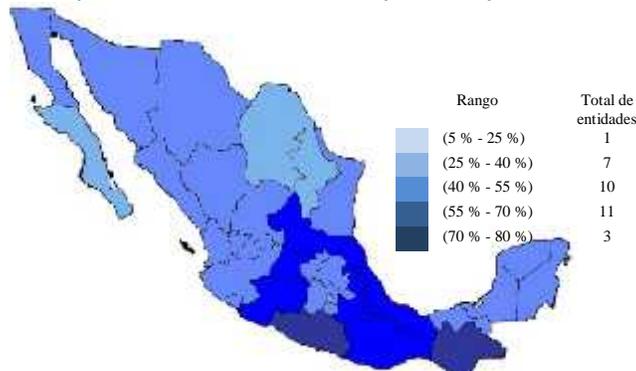


Fuete: Elaboración propia en base a Coneval

Se muestra una gravedad en la pobreza de patrimonio en la zona sur, sureste, en el bajío y centro del país, Chiapas, Oaxaca y Guerrero son los más pobres, le sigue Veracruz, Puebla, Campeche, Yucatán, San luís potosí, zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Tlaxcala (no necesariamente en ese orden) mientras que las entidades menos pobres son el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Baja California Sur y Coahuila.

Mapa No. 6

Mapa Incidencia estatal de la población en situación de pobreza patrimonial 2010



Fuete: Elaboración propia en base a Coneval

Han sido 20 estados los que se encuentran en la media en la pobreza de patrimonio, es decir, lo que se encuentran dentro de un porcentaje de 40-55. En el mapa se puede observa la tendencia en el aumento de la pobreza a nivel nacional. En la zona sur ha disminuido la pobreza, Chiapas y Guerrero continúan en la misma categoría de 70-80 por ciento que es un porcentaje extremadamente alto, en otros estados disminuyó como en Oaxaca, Yucatán, Campeche, Tabasco y Zacatecas. Los de menor pobreza DF, Nuevo León, Baja California, Baja California Sur y Coahuila presentaron aumento en las tres categorías de la pobreza por ingresos.

La pobreza en las zonas sur y sureste del país, al igual que las zonas rurales que históricamente mantienen un mayor grado de desigualdad social y pobreza, han experimentado una leve mejoría en estos doce años. No obstante, los datos indican que la pobreza ha aumentado en las zonas norte, noreste y centro del país, al igual que en las zonas urbanas, consecuencia en parte del descuido de la política social, que en su afán de disminuir la brecha entre las zonas sur - norte, rural- urbano han concentrado los esfuerzos en las zonas con más rezagos pero descuidado en gran medida la población y zonas que no se encontraban o presentaban una menor situación de pobreza. Así mismo se debe a “la estrecha vinculación con la demanda norteamericana conllevó a que esta zona fuera la más afectada por la recesión económica de 2009, al presentar una disminución promedio de -8.9 por ciento, con una contracción en las exportaciones de -18.0 por ciento” (*Aregional*, 2012; 21).

2.5.3.- Marginación y rezago social

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, 2013, 11 y Conapo, 2011; 11).

De esta manera es como Conapo define la marginación, como la exclusión de la estructura productiva y de los beneficios del progreso. La desigual distribución del progreso y el modelo de producción es lo que lleva a la exclusión de localidades (más que de personas o grupos sociales), al concentrarse los grandes beneficios del progreso en las zonas urbanas debido a la tradicional concentración-dispersión de la población, rezagando a las localidades que por razones de costo-beneficio las acciones de política pública no es tan viable invertir en infraestructura: salud, educación, empresas, viviendas.

El modelo de producción económica del cual hace mención Conapo, se refiere a la idea del desarrollo que tiene su base en las áreas industriales y zonas urbanas:

con grandes empresas, *opciones de trabajo*, comercio exterior y nacional, que naturalmente llevaría a un crecimiento poblacional y en la demanda de más infraestructura y servicios. Pero que en las zonas rurales y comunidades alejadas y de difícil acceso, no es posible o al menos tan viable invertir en ellas para que se conviertan en núcleos de desarrollo. Desde el punto de vista de la economía ortodoxa, esto es entendible. Lo que no es entendible, no haber favorecido un modelo económico que tenga un carácter endógeno-territorial, es decir, que aproveche las potencialidades humanas, materiales y organizacionales de regiones para propiciar un desarrollo para que las personas de esas localidades puedan acceder a mejores ingresos, infraestructura educativa, de salud y comercial.

No se está regulando la urbanización ni la construcción de viviendas en zonas de difícil acceso, se tendría que regular estos dos aspectos que son en parte causas de la marginación. En el primer caso resulta fuera de control el crecimiento poblacional y el abastecimiento de servicios: agua, luz y drenaje. En el segundo caso resulta inviable dotar a estas comunidades de los servicios básicos. En ambos casos queda superado de por el modelo de producción económica.

Se comparte la idea que la población que reside en viviendas sin drenaje, sanitario, energía eléctrica, agua entubada y espacio suficiente y adecuado, se enfrenta a una mayor vulnerabilidad que genera algunas privaciones cruciales en la vida de las familias y sus integrantes y que las desventajas ocasionadas por la marginación son acumulables, configurando escenarios cada vez más desfavorables. En lo que no se está de acuerdo es toda la culpa del “modelo productivo que no brinda a todos las mismas oportunidades y no es resultado de elecciones individuales (Conapo, 2013, 11 y Conapo, 2011; 11)”, habría de cuestionar hasta donde es cierto esta afirmación que se ha convertido en dogma².

² No se analizará esta premisa, sólo queda como una reflexión acerca del marco conceptual que utiliza Conapo al dar por hecho que el modelo de producción económica es en última instancia la causa de la marginación, aun cuando en su definición menciona que es un concepto multidimensional, pero que en la práctica lo reduce a la estructura productiva. para analizar y medir el grado de marginación, el cual, sin pretender restarle importancia, se basa en la lógica de la modernización donde el (que llega del mecanismo

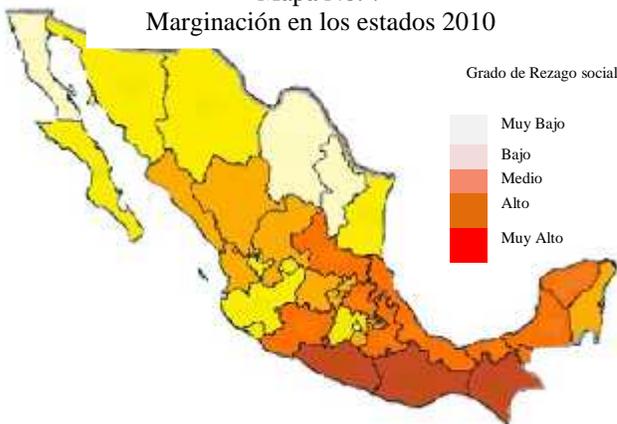
No obstante, el índice de marginación es un parámetro estadístico coadyuva a la identificación de sectores del país que carecen de oportunidades para su desarrollo y de la capacidad para encontrarlas o generarlas (Conapo, 2013, 11 y Conapo, 2011; 11).

Cuadro No. 3
Dimensiones de la marginación

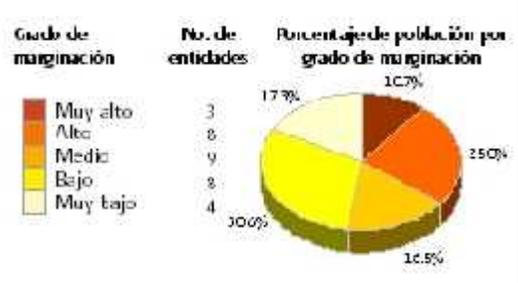
<p>VIVIENDA</p> <p>Es el espacio físico donde conviven los distintos integrantes de la familia.</p> <p>Poseer una vivienda digna y decorosa favorece el respeto a la individualidad de las personas, contribuye a un buen clima educacional, disminuye los riesgos en la salud, y facilita el acceso a los sistemas de información modernos.</p> <p>La población que reside en viviendas sin drenaje, sanitario, energía eléctrica, agua entubada y espacio suficiente y adecuado, se enfrenta a una mayor vulnerabilidad que genera algunas privaciones cruciales en la vida de las familias y sus integrantes.</p> <p>La carencia de estos indicadores reduce el bienestar de los ocupantes limitando sus actividades domésticas y familiares, con consecuencias para el ingreso del hogar.</p>	<p>EDUCACIÓN</p> <p>El acceso a la educación es un derecho, y la posibilidad de que una persona acuda a la escuela significa la oportunidad de prepararse para enfrentar de mejor manera las distintas situaciones de vida, especialmente las que le permitan desarrollarse socialmente, como la actividad laboral.</p> <p>La escasa o nula escolaridad repercute a nivel individual en la generación de oportunidades de movilidad social y a nivel comunitario, en tanto que en una población trabajadora pobremente capacitada influye en el ámbito laboral, en la innovación y en la productividad. No resulta extraño que la mayor marginación social se presente en comunidades en las que la población tenga bajos niveles educativos, situación que se acentúa en los grupos de mayor edad.</p>
<p>DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN</p> <p>La tradicional concentración-dispersión de la población constituye uno de los principales factores que dificulta la igualdad de oportunidades y el goce de los beneficios del proceso de desarrollo. La urbanización consolidada ha generado que las ciudades continúen desempeñando un papel fundamental en el crecimiento demográfico y económico, lo que las ha convertido en centros privilegiados del proceso de modernización.</p> <p>Existen un gran número de localidades que por razones de costo-beneficio las acciones de política pública tienden a concentrarse en las zonas urbanas, lo que provoca una circularidad entre el tamaño de los asentamientos y la carencia de servicios básicos.</p>	<p>INGRESO POR TRABAJO</p> <p>La remuneración económica constituye el principal sustento de gran parte de las familias. El ingreso no sólo puede provenir de la participación en el mercado laboral, sino también de la posesión de activos, las transferencias sociales y de remesas (internas y externas).</p> <p>El ingreso monetario determina las capacidades para adquirir bienes y servicios.: Salud, educación.</p>

Fuente: Conapo. 2013. Índice absoluto de marginación 2000-2010; Conapo. 2011. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México.

Mapa No. 7
Marginación en los estados 2010



Gráfica No. 18



del mercado) es lo que propicia el desarrollo. De igual forma se critica su lógica implícita al pensar que el progreso generado por el modelo de producción es lo que genera bienestar por medio del *goteo* de esos *beneficios del progreso y el desarrollo*.

De acuerdo al mapa No. 7, se observa una desigualdad estructural en la zona sur del país respecto al norte. Los estados con mayor marginación son Chiapas, Guerrero y Oaxaca los mismos que tienen los mayores niveles de pobreza por ingresos y multidimensional, así como de rezago social. Los estados con menor marginación son el Nuevo León, Coahuila, Baja California, DF, mismos que tienen los menores niveles de pobreza y rezago social. En cuanto a la población un 10 por ciento vive con Muy Alta marginación, 25 con Alta, 16.5 con un nivel medio, el 30 por ciento con un grado Medio y sólo el 17.3 con un nivel Muy bajo.

El Índice de Rezago Social es una medida resumen cuatro indicadores de carencias sociales: educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda, es decir, proporciona el resumen de cuatro carencias sociales de la medición de pobreza del CONEVAL. Esto permite tener información de indicadores sociales desagregados hasta nivel localidad, con lo que CONEVAL contribuye con la generación de datos para la toma de decisiones en materia de política social, especialmente para analizar la desigualdad de coberturas sociales que subsisten en el territorio nacional (Coneval).

Mapa No. 8
Rezago social a nivel estatal 2010

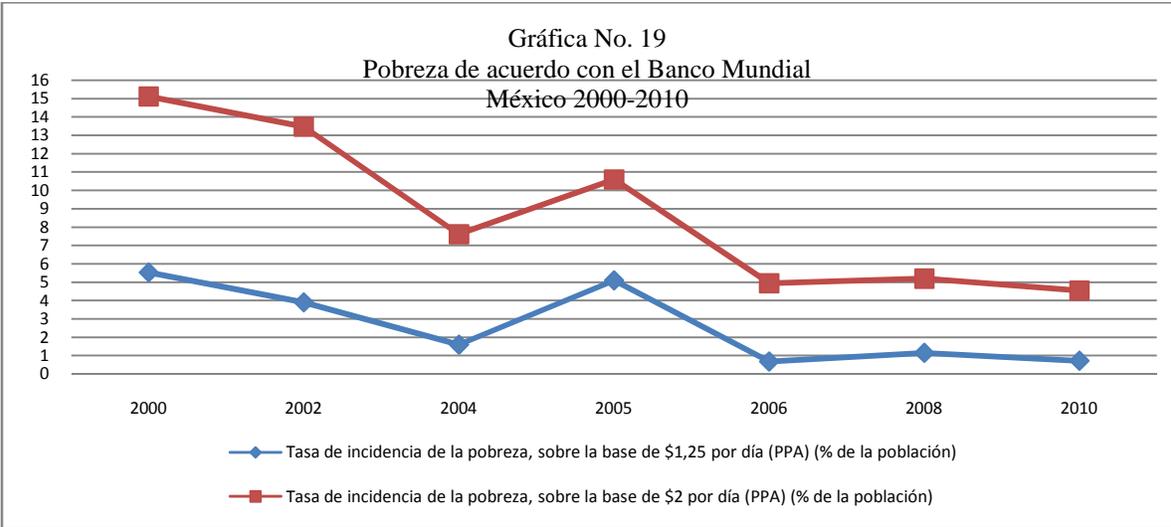


Los estados con mayor rezago social son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, quienes presentan una serie desventaja estructural al ser los estados que concentran los más altos niveles de pobreza en todas sus mediciones, categorías e indicadores. Se muestra claramente los estados con mejor rezago que son los menos

marginados y menos pobres. También se muestra un serio problema de rezago en la zona de Puebla, Veracruz, Tlaxcala, San Luis Potosí, Yucatán y Campeche.

2.6.- Pobreza de acuerdo al Banco Mundial

Para situar la reducción de la pobreza en México en el contexto internacional la comparamos con la pobreza global que utiliza dos líneas de pobreza estandarizadas con Paridades de Poder de Compra (PPA); los que viven con menos de 1.25 y 2.0 dólares (Banco Mundial-México, 2004; XXI). Se observa en la Gráfica 19 que es una población marginal la que vive bajo estas condiciones, por lo cual para este organismo la pobreza extrema no es un problema prioritario para México. Cabe cuestionar, ¿quién puede vivir con este ingreso tan precario? Y aún más, el hecho de vivir con estos ingresos no permite obtener otros derechos casi tan vitales como los alimentos.



Tercer capítulo

3.1.- Los principios de la política social y de la lucha contra la pobreza

En la política social mexicana se pueden identificar algunos de los principios con los que ha actuado bajo la concepción neoliberal. Estos principios implícitos no son exclusivos de México, son compartidos con varios países de América latina que han adoptado las ideas neoliberales en su política económica y social.

Los principios¹ identificados son:

- ✓ El principio de subsidiariedad del Estado, el Estado debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no pueden desempeñar adecuadamente;
- ✓ El principio de los dos valores sociales fundamentales, la libertad y la igualdad de oportunidades, requieren como condición fundamental el principio de Subsidiaridad;
- ✓ El principio de igualdad de oportunidades, definida como la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanza sólo cuando el Mercado quien somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes, y no cuando el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas regula el suministro y acceso a prestaciones sociales;
- ✓ El principio de necesidades mínimas, para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas, es decir, que no sean pobres extremos;
- ✓ El principio de integración al mercado, habría que mejorar el capital humano para aumentar la productividad y en general la economía;
- ✓ El principio de erradicación de los pobres extremos, cuando las personas en pobreza extrema se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que no puede ejercer su libertad ni impera para ellas una autentica igualdad de oportunidades;

¹ Los principios de subsidiariedad del Estado, de los dos valores sociales fundamentales, y de necesidades mínimas son mencionados por Pilar Vergara (1990). Los principios de integración al mercado, erradicación de los pobres extremos y de la no igualdad de resultados son mencionados a lo largo del texto de Boltvinik (2004). Mientras que los principios de crecimiento macro-económico como fin en sí mismo y el de “*trickle down effect*” son adicionados de acuerdo a la información obtenida a lo largo del presente trabajo.

- ✓ El principio de la no igualdad de resultados. La autentica igualdad de oportunidades se contrapone con la tendencia hacia la igualdad de resultados, la que aparte de conspirar contra la libertad implica uniformar al individuo;
- ✓ El principio del crecimiento macro-económico como fin en sí mismo, el crecimiento económico es el fin de toda economía, una economía amplia y sólida brindará de bienestar su sociedad;
- ✓ El principio del “*trickle down effect*”, los beneficios de la economía, del mecanismo del mercado y de los beneficios de la modernización permearán a todos los sectores de la sociedad a su debido tiempo.

Estos principios tienen sus raíces en el pensamiento de Hayek, Milton Friedman y Becker. Menciona Boltvinik

La lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, está en su esencia misma. La pobreza extrema es la gran excepción de la no intervención del Estado en el juego de la economía. El fin de eliminarla es poder integrar a los individuos a las reglas del mercado. No debe sorprender el énfasis en el discurso de la política sobre la lucha de la pobreza extrema y no en contra de la pobreza en general (2004; 318).

Es decir, las políticas han sido para reducir a los pobres extremos, pero no para reducir la pobreza como problema estructural, mucho menos para propiciar mejores condiciones de desarrollo. Se ve al crecimiento económico como el fin último de toda sociedad, donde el avance económico y del proceso de modernización *permearán* a todos los sectores de la sociedad a su debido tiempo, esto de acuerdo a la complejidad y evolución de cada economía.

En las mismas políticas sectoriales, Planes de Desarrollo Nacionales y programas focalizados se hacen énfasis en la pobreza extrema y alimentaria, pero en contadas ocasiones se menciona las otras categorías y dimensiones de la pobreza. Ni por error se hace mención de proponerse como objetivo nacional erradicar o disminuir la pobreza de patrimonio y moderada. Tampoco se hace mención de aumentar el estándar de vida más allá del mínimo, se pone cuidado en sólo fijarse como meta brindar un mínimo de ingreso o bienestar para así reducir la pobreza extrema y alimentaria, que lamentablemente tampoco se ha logrado. Es en este sentido que las políticas contra la pobreza han sido en parte

consideradas políticas de contención, pero no políticas que solucionen el problema.

3.2.- Evaluaciones de los programas en el combate a la pobreza

En este apartado se recuperan algunos elementos relevantes de las evaluaciones realizadas a los programas sociales en los últimos años. Para esto se dividen los programas como en un principio:

- ✓ *Programas para la Superación de la Pobreza* mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación;
- ✓ *Programas de Superación de la Pobreza* mediante atención a grupos vulnerables.

Se recuperó lo descrito en el capítulo dos sobre los programas sociales, la parte teórica del primer capítulo y la síntesis de las evaluaciones. Esta última se puede encontrar en los anexos. Cabe decir que las observaciones señaladas en las evaluaciones de estos programas, están en su mayoría destinadas a mejorar la efectividad del programa en términos técnicos y metodológicos, y en menor medida a que dichos programas resuelvan de mejor manera el problema de la pobreza.

3.2.1.- Programas para la Superación de la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación

3.2.1.1.- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

En México y América Latina ha sido el programa de mayor cobertura y presupuesto de desarrollo social y superación de la pobreza. Considerado como modelo para otros programas de inversión en capital humano por su diseño, en un principio innovador, al tener como principal objetivo disminuir la vulnerabilidad de los más pobres y cortar la transmisión inter-generacional de la pobreza, ampliando las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias en pobreza extrema promoviendo mediante transferencias en efectivo la demanda de dichos

bienes y servicios. Contribuyendo de esta manera a la inversión en capital humano que ha sido una de las causas estructurales de la pobreza y problema central de la trasmisión inter-generacional de la pobreza.

Ha logrado reducir el clientelismo político por su diseño de transparencia y evaluaciones continuas. De acuerdo a sus evaluaciones es una política progresiva al tener resultados notorios a corto y largo plazo en nutrición, educación y salud. Cabe preguntar ¿cómo no tener un impacto positivo en esas áreas con los más de 250 mil millones de pesos (de 2012) invertidos en los doce años aquí analizados?

En la última década el Gobierno Federal ha aumentado de forma significativa los tipos y montos de apoyos, así como la cobertura de los programas sin un diagnóstico que sustente la mayoría de estos cambios, aumentando la dispersión y duplicidad de esfuerzos y los costos administrativos asociados, por lo que resulta necesario evaluar el costo-efectividad e impacto de los programas alimentarios y de transferencia de ingreso en sus objetivos redistributivos y de mejoras en la nutrición y alimentación.

Algunos de los puntos fundamentales de la política social en el combate a la pobreza son:

- ✓ Que esta sea la mejor manera de atender un problema dentro de las diferentes alternativas viables; no se cuentan con los elementos suficientes para afirmar o negar que Oportunidades es la mejor política pública entre las diferentes alternativas, al no ser el objeto de este trabajo analizar ampliamente el programa. Sin embargo, conforme a las distintas evaluaciones revisadas, todas coinciden que es el programa de mayor cobertura y presupuesto de desarrollo social y superación de la pobreza y considerado un modelo para otros programas de inversión en capital humano.
- ✓ Que sea parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo; de acuerdo a sus evaluaciones (véase anexo 3) Oportunidades así como los otros programas aquí analizados no han sido parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y

de largo plazo, por lo que es preciso replantear y evaluar acciones complementarias que combatan eficazmente la reproducción intergeneracional de la pobreza.

- ✓ Que en sus evaluaciones de impacto no se analice simplemente los medios, sino sus fines; las evaluaciones hechas a Oportunidades y a otros programas sociales se han evaluado los medios: asistencia escolar, número de consultas médicas y un mayor ingreso para la alimentación, pero no se ha mejorado la calidad en los servicios de salud, educación y alimentación.
- ✓ Que existan políticas públicas complementarias que ayuden a maximizar y a mantener los resultados; a pesar de ser un programa integral, se ha visto limitado en sus resultados, no existen políticas complementarias que hagan de los resultados de Oportunidades sostenibles. La baja cobertura en los servicios de salud, la mala calidad educativa, la falta expectativas laborables, el lento crecimiento económico, los bajos salarios, la pérdida de poder adquisitivo, la baja productividad de los empleos limitan el impacto potencial en la mejora del capital humano.

Oportunidades sólo atiende a la población en pobreza extrema, cae dentro del modelo anglosajón de la política social, donde es necesario ser pobre extremo o alimentario para poder recibir apoyo del Estado por medio de transferencias de ingresos para recibir derechos sociales como la educación y salud.

3.2.1.2.- Programa Apoyo Alimentario

Tiene como objetivo contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias mediante la entrega de apoyos monetarios. Ha mostrado efectos positivos en el bienestar y calidad de la dieta en los hogares. Su mayor fortaleza es que atiende a población pobre de localidades rurales, dispersas y sin acceso a servicios de salud y educación donde el Oportunidades no ha podido operar o donde el sector salud no tiene capacidad de atención de segmentos significativos de la población de escasos recursos, convirtiéndose de esta manera en un programa temporal de acompañamiento a Oportunidades. Lo que le ha llevado a que una sola entidad

(Oportunidades) trata de manera diferencial hogares con las mismas características en la misma localidad, por lo que en sus evaluaciones se recomienda eliminar su coexistencia con oportunidades a nivel localidad.

PAL no tiene un diagnóstico integral que lo sustente, ni existe justificación clara que explique por qué PAL y Oportunidades operan en una misma localidad brindando servicios de salud y educación a algunas personas y a otras no a pesar del incremento en recursos y cobertura de programas para la atención de la población abierta como el Seguro Popular o Caravanas de Salud.

Al igual que Oportunidades, PAL sólo atiende a la población en pobreza extrema, cae dentro del modelo anglosajón de la política social, donde es necesario ser pobre extremo o alimentario para poder recibir apoyo del Estado por medio de transferencias de ingresos para recibir derechos sociales como la educación y salud.

PAL no ha sustentado ser una mejor alternativa para atender el problema de alimentación al no basarse un diagnóstico integral que justifique su coexistencia con Oportunidades, tampoco es parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo, de igual forma no existen políticas públicas complementarias que ayuden a maximizar y a mantener en el tiempo los resultados.

3.2.1.3.- Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA

Tiene como objetivo contribuir al desarrollo de capacidades mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la *Línea de Bienestar*. Contribuye a mejorar los niveles de nutrición y alimentación para el desarrollo de capacidades otorgando una transferencia de ingreso a familias que se encuentren en condiciones de pobreza mediante el abasto de leche a precio subsidiado. Es el único programa que está destinado a personas que estén bajo pobreza patrimonial.

Su principal fortaleza es su atención a la población pobre que no es cubierta por otros programas alimentarios, como son Oportunidades y PAL. Sus evaluaciones muestran que la relación costo/beneficio es alta respecto al capital humano ya que

el consumo de leche fortificada ayuda a mejorar el desarrollo intelectual, apoya el crecimiento de los niños y previene y controla la anemia. No obstante, las evaluaciones sólo han analizado el impacto en un grupo de edad niños de 12-24 meses de nacimiento, pero no se contemplaron a los diferentes grupos de edad a los que beneficia. Así mismo, las evaluaciones presentan problemas metodológicos por lo que los resultados positivos reportados difícilmente pueden ser atribuidos a la fortificación. Presenta problemas de acceso e infraestructura que limitan su cobertura en zonas rurales. El uso de diferentes líneas de pobreza con otros programas alimentarios, como Oportunidades y Apoyo Alimentario, que permite la coexistencia de programas con objetivos similares que también entregan suplementos con leche y micronutrientes en una misma localidad.

3.2.1.4.- Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa (PAR)

El problema público que da origen al programa es la falta de alternativas de abasto en localidades rurales de difícil acceso. Por ello, tiene como objetivo contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la alimentación y la nutrición de la población que habitan esas localidades. Para ello, facilita el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades marginadas, representando en esas localidades una fuente de acceso a alimentos y productos básicos para los hogares, lo que les permite diversificar su dieta y su nutrición.

En sus evaluaciones se menciona como un programa progresivo por atender a la población de bajos ingresos. Sin embargo, el carácter progresivo carece de base conceptual al suponer que progresivo es concentrarse en la población de bajos ingresos.

Diconsa está presente en localidades que no presentan desabasto, en sus tiendas existen problemas de abasto regular y permanente, hay productos que no son nutritivos, como los refrescos y golosinas, además de no existe evidencia suficiente que en México existan problemas de acceso físico a alimentos ni a nivel nacional ni a nivel local, y por tanto que la disponibilidad física sea un factor que explique la desnutrición en el país.

3.2.2.- Programas para Superación de la pobreza mediante la atención a grupos vulnerables

3.2.2.1.- Programa de Opciones Productivas

Opciones Productivas se ha orientado a otorgar apoyos a la población en pobreza extrema por medio de la creación y ampliación de proyectos productivos, desarrollados y administrados por ellos mismos, contribuyendo así al desarrollo de capacidades y a la generación de fuentes de ingreso a la población en pobreza.

De acuerdo a sus evaluaciones se detectó que 2 de cada 3 proyectos apoyados permanecían en operación, después de dos años de haber recibido el apoyo. No obstante, Opciones Productivas no ha mostrado ser la mejor manera de atender un problema dentro de las diferentes alternativas viables, tampoco ser parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo al no ser una solución clara para mejorar la ocupación y el ingreso de la población. Así mismo no cuenta con políticas públicas complementarias que ayuden a maximizar y a mantener los resultados, como lo es la comercialización de los productos, ya que de otra manera las opciones productivas no son sustentables.

Forma parte de la política social del Gobierno Federal que en la última década ha aumentado de forma significativa la cobertura y recursos sin un diagnóstico integral que justifique la pertinencia de contar con varios programas con objetivos similares, al identificarse 19 intervenciones del Gobierno Federal que también otorgan financiamiento a proyectos productivos o microcréditos.

3.2.2.2.- Programa de Coinversión Social

Este programa no está destinado de manera directa a la población en pobreza, sino a organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y centros de investigación que ejecutan proyectos de coinversión para atender necesidades de los grupos sociales en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social.

La importancia del programa es que es la única que se dirige fortalecer las capacidades de las Organizaciones de la Sociedad civil e Instituciones de

Educación Superior, a fin de promover la generación de capital social. Por medio de estas organizaciones de la sociedad civil el PCS identifica problemáticas sociales particulares que son atendidas a través de un modelo de corresponsabilidad entre el gobierno y sociedad civil.

3.2.2.3.- Programa Pensión para Adultos Mayores antes Programa 70 y más

Este programa tiene como objetivo contribuir a abatir el rezago social que enfrentan los adultos mayores de 70 años y más (actualmente mayores de 65 años) mediante acciones orientadas a fomentar su protección social.

En general el programa ha tenido un impacto positivo al contribuir a que los adultos mayores reduzcan su trabajo pagado y aumente sus labores al interior del hogar, sin que esto reduzca los ahorros del hogar. La percepción general de los adultos es que el programa los ha ayudado a mejorar su salud, su alimentación y que recibe un mejor trato por parte de su familia,

Uno de los retos de 70 y más es la coordinación con otros programas ya existentes que sean complementarias para brindar mayores beneficios a la población, sean estos federales o estatales. A partir de 2007 el programa ha aumentado ampliamente su presupuesto, esto como parte del objetivo de universalizar la ayuda a personas mayores de 65 años que se encuentren en situación de pobreza.

Pese a tener un impacto positivo en los adultos mayores, sigue sin formar parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo. Sus evaluaciones se hacen por medio percepciones de los beneficiados que obviamente es positiva ¿pues qué apoyo monetario o en especie es despreciado o impactado negativamente? pero no se ha evaluado en cuanto a si estos apoyos influye en la disminución de la pobreza.

3.2.2.4.- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)

Su objetivo es contribuir a abatir el rezago que enfrentan los jornaleros agrícolas y sus familias mejorando y facilitando el acceso a servicios básicos, alimentación, educación, información y promoción del ejercicio de los derechos humanos. Una

de sus fortalezas es que se dirige a un grupo de población altamente vulnerable que por sus características de movilidad se ubica al margen de las oportunidades de desarrollo. Una parte importante de los apoyos dirigidos a jornaleros por PAJA se deben a que no pueden acceder a programas como Oportunidades por su condición de migrantes temporales.

El programa otorga múltiples apoyos tanto a los jornaleros agrícolas como a los integrantes de sus hogares. Algunos de estos apoyos buscan desincentivar el trabajo infantil agrícola como los alimentarios y apoyos a la permanencia escolar, lo que muestra una gran deficiencia en su diseño e impacto.

Intenta atender el problema de las familias jornaleras que presentan condiciones de vulnerabilidad y exclusión social, no obstante, por su diseño e impacto deficientes no es parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo. No se considera la mejor manera de atender un problema dentro de las diferentes alternativas viables al no mejorar la situación alimenticia, de ingresos ni productiva de los jornaleros.

Se presentan duplicidad en los objetivos con otros programas alimentarios, principalmente en los apoyos otorgados a los hijos de los jornaleros, que bien podían ser atendidos por Oportunidades, Pal, por el DIF nacional o estatales. El programa no tiene un diagnóstico integral que justifique su existencia, que si bien atiende a un grupo vulnerable, estos pueden ser atendidos por los ya existentes.

3.2.2.5.- El programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)

Su objetivo es contribuir a la generación de empleo y mejorar el ingreso de quienes habitan en Núcleos Agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos en sus localidades. El Programa se encuentra consolidado y atiende grupos de población vulnerables y desprovistos de derechos sobre tierras de labor. Apoya proyectos productivos de grupos de personas organizadas, impulsando la capacidad organizacional, capital social grupal y comunitario. No obstante el sector agropecuario en México en los

últimos 20 años es limitado, al a portar menos del 5 por ciento del PIB. Es muy difícil aumentar el ingreso familiar agrícola aumentando la producción agrícola. Por ello, la principal área de oportunidad de estos programas es cambiar el enfoque para mejorar el ingreso, *de uno sectorial, a uno territorial*.

El programa es considerado de acuerdo a sus evaluaciones como pertinente, sin embargo, existen múltiples programas que presentan objetivos similares duplicando los costos y esfuerzos sin resultados concretos y a largo plazo al no existir complementariedad con otras políticas que permita mejorar los resultados y sostenerlos en el tiempo. El programa prioriza en mayor proporción a localidades con bajo y muy bajo grado de marginación, dejando de lado a zonas con alto rezago social, alta marginación y bajo desarrollo humano.

3.2.2.6.- Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)

PAEI surge ante la necesidad de dar respuesta a las demandas de la población indígena relacionadas al acceso y permanencia de los diferentes niveles educativos, fortalecer la interculturalidad y establecer estrategias paralelas para disminuir los riesgos a la salud y mejorar los estados nutricionales de niños y niñas indígenas. La estructura territorial de PAEI permite atender comunidades con poca presencia de otros programas, ofreciendo apoyos que permiten ampliar el acceso educativo en donde no hay servicios disponibles para población indígena. Además de permitir acercar recursos de otras dependencias a comunidades y microrregiones indígenas.

El PAEI es único dirigido a garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo a través de recursos para el alojamiento, la alimentación y el apoyo escolar. Sin embargo, y a pesar de representar un severo problema en las comunidades y grupos indígenas, el programa no se orienta a contrarrestar los efectos de la pobreza alimentaria. No obstante, ha logrado elevar los índices de nutrición y aprovechamiento escolar de sus beneficiarios con respecto al promedio indígena, sin resolver en su totalidad la inseguridad alimentaria y calidad educativa, que serían el objetivo final de una política dirigida a la igualdad de oportunidades y a reducir la desigualdad y vulnerabilidad de la población indígena.

Algunas deficiencias de PAEI es que se concentra en primaria y relega la atención de secundaria y bachillerato, lo que limita aún más los servicios educativos y alimentarios. De igual forma le hace falta incrementar su presupuesto para alcanzan a cubrir las necesidades de estas poblaciones y reducir la brecha de desigualdad en educación y alimentación de infancia y juventud indígenas, para lo cual debería formar parte de una estrategia de política pública mucho más amplia.

3.2.2.7.- Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

El Programa en general ha tenido un impacto positivo en los diferentes propósitos que señala cada subprograma, ya que la estrategia es pertinente aunque ésta no se ve reflejada en la asignación de presupuesto. El Programa cumple con sus propósitos de acceso a un empleo y una ocupación productiva, aunque no a largo plazo. En general los subprogramas han tenido una tendencia positiva en apoyo al empleo y sus metas han sido rebasadas.

Al tener PAE como objetivo ser un vínculo entre demandantes y oferentes por eso la necesidad de mantener y fortalecer los vínculos de los funcionarios del PAE con los mercados laborales. Este se ve limitado al no existir la demanda en el sector productivo de suficientes empleos y menos aún para ofrecer empleos productivos y bien remunerados. Limitándose a empleos de baja productividad y bajos salarios y en muchos casos empleos temporales de muy corto plazo.

Este programa tiene su base en el modelo anglosajón de política social, donde el individuo para tener derecho a la asistencia tiene que demostrar su situación de necesidad. Es decir, las prestaciones se concentrarían en las personas con mayores necesidades. Busca presionar a los beneficiarios a participar en el mercado, en donde la des-mercantilización, entendida cuando un servicio es prestado como un derecho, es mínima

3.3.- Evolución de la pobreza en México 2000-2012: Tendencias de aumento o disminución de la pobreza.

Para el análisis de la evolución de la pobreza por ingresos y conocer sus tendencias de aumento o disminución durante el periodo 2000-2012, se distinguen tres momentos:

El primero comprende del 2000-2006, donde se da una disminución significativa de la pobreza en todas sus dimensiones: Alimentaria, capacidades y patrimonial, de igual forma hay una notoria disminución en la pobreza en las zonas urbanas y rurales.

El segundo momento abarca del 2006 al 2012, donde se da una tendencia contraria al periodo 2000-2006. Aumenta la pobreza en todas sus categorías. En las zonas rurales aumentó pero se mantuvo en un nivel por debajo de la registrada en el 2000. Un fenómeno que se dio en la pobreza urbana fue el aumento por arriba de la registrada en el 2000. Es decir, los esfuerzos por disminuir la pobreza en localidades rurales rindieron algunos frutos, sin embargo, se ha descuidado las áreas urbanas, trasladándose la pobreza a estas localidades.

El tercer periodo engloba del 2000 a 2012, en él ocurren tres aspectos relevantes:

Primero, mientras la pobreza alimentaria y de capacidades mostró una disminución, aunque hay que decir que poco significativa, la pobreza patrimonial aumentó. Esto muestra al menos la premisa sobre **la prioridad del Estado en disminuir la pobreza extrema y pobreza alimentaria, al ser un obstáculo para que los individuos se integren al mercado** y puedan gozar de sus beneficios. Sin embargo, la política social no ha sido destinada a atender la pobreza patrimonial que en gran medida responde a las desigualdades estructurales, a la pérdida del poder adquisitivo y la falta de empleos. Lo que muestra otra premisa, **el principio de necesidades mínimas** que fomenta la Teoría Neoliberal, donde para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer a un nivel siquiera mínimo sus necesidades básicas, es decir, que no sean pobres extremos. Pero esta postura se deja de lado la **generación de una igualdad más alta y no de necesidades mínimas.**

Segundo, se da una disminución generalizada de la pobreza en las zonas rurales, disminuye 4.177, 3.271 y 2.199 por ciento en la pobreza alimentaria, de

capacidades y patrimonial respectivamente². Como se puede observar, la mayor disminución se da en la alimentaria gracias a que los programas sociales están destinados principalmente a resolver específicamente esta problemática, pero en la pobreza de patrimonio no se ha hecho énfasis en la política de desarrollo y la política social.

Tercero, se da un aumento generalizado en la pobreza en zonas urbanas, la pobreza alimentaria en términos reales pasa de 7.5 a 9.5 millones de personas, la pobreza de capacidades pasa de 12.1 a 15.8 millones y la pobreza patrimonial de 26.2 a 33.3 millones.

Se identifican al menos cinco hipótesis³ que pueden explicar parte de este fenómeno:

- ✓ Por el crecimiento demográfico en las ciudades;
- ✓ El crecimiento urbano irregular en las ciudades y en las zonas metropolitanas, que estar establecidos en áreas poco accesibles y al ser ilegales no cuentan con los servicios públicos: luz, agua, drenaje, banquetas y seguridad pública permanente;
- ✓ El abandono del campo y la búsqueda de otras oportunidades de vida en las ciudades;
- ✓ Los programas sociales para combatir la pobreza se concentraron en atender las zonas rurales y se descuidó la población en zonas urbanas;
- ✓ la pérdida del poder adquisitivo que dificulta más a las personas a adquirir los bienes necesarios para su alimentación, salud, vivienda, educación, recreación, servicios públicos, y demás bienes y derechos.

En las siguientes tablas se puede observar detenidamente los cambios en la pobreza por ingresos en sus distintas categorías.

² Esto de acuerdo a la prueba de hipótesis realizadas por el Coneval para los Periodos 2000-2006 y 2006-2012, y la realizada en base a información de Coneval para el periodo 2000-2012.

³ Estas hipótesis no serán analizadas en esta investigación, se proponen solamente para comprender algunas de las causas que explican el aumento de la pobreza en zonas urbanas. Se deja para posteriores investigaciones el analizar detenidamente estas hipótesis.

	2008	2010	2012	Cambio significativo
Población en situación de pobreza multidimensional	44.2	46.1	45.5	Sin cambio
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33.7	34.8	35.7	Sin cambio
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10.5	11.3	9.8	Sin cambio
Indicadores de carencias sociales				
Acceso a la alimentación	21.6	24.8	23.3	Aumentó
Bienestar económico				
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48.7	52.0	51.6	Aumentó
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	19.4	20.0	Aumentó

Fuente: elaboración propia en base a información obtenida en el Coneval en la Base de Datos Anexo estadístico de pobreza en México 2012: Prueba de Hipótesis.
El apartado de Cambio significativo está basado en la Prueba de hipótesis del Coneval, que toma en cuenta el error estándar y el nivel de significancia.

Indicadores	2000		2006		Cambio en el porcentaje	Error estándar de la diferencia	Estadística z	Nivel de significancia para la diferencia (dos colas)	Conclusión*	Cambios
	%	Error estándar	%	Error estándar						
Nacional										
Alimentaria	24.12	1.04476	14.0	0.727	-10.2	1.273	-7.996	0.000	Significativa	Disminución
Capacidades	31.752	1.16931	20.9	0.863	-10.9	1.453	-7.489	0.000	Significativa	Disminución
Patrimonio	53.60	1.24896	42.9	0.828	-10.7	1.498	-7.164	0.000	Significativa	Disminución
Rural										
Alimentaria	42.37	2.10172	24.4	1.772	-17.9	2.749	-6.526	0.000	Significativa	Disminución
Capacidades	49.91	2.2144	32.6	2.076	-17.3	3.035	-5.692	0.000	Significativa	Disminución
Patrimonio	69.21	1.9048	54.6	1.815	-14.7	2.631	-5.569	0.000	Significativa	Disminución
Urbana										
Alimentaria	12.49	1.00847	7.6	0.365	-4.8	1.073	-4.518	0.000	Significativa	Disminución
Capacidades	20.16	1.27509	13.8	0.495	-6.4	1.368	-4.665	0.000	Significativa	Disminución
Patrimonio	43.65	1.60772	35.8	0.720	-7.8	1.761	-4.434	0.000	Significativa	Disminución

* Las pruebas de hipótesis son de dos colas con un nivel de significancia de 0.05.
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 2000 y 2006.

Tabla No. 15										
Incidencia en los niveles de pobreza por ingresos y significancia estadística, 2006-2012 (% de personas)										
Indicadores	2006		2012		Cambio en el porcentaje	Error estándar de la diferencia	Estadística z	Nivel de significancia para la diferencia (dos colas)	Conclusión	Cambios
	%	Error estándar	%	Error estándar						
Nacional										
Alimentaria	14.0	0.727	19.7	0.919	5.7	1.172	4.894	0.000	Significativa	Aumento
Capacidades	20.9	0.863	28.0	1.064	7.2	1.370	5.233	0.000	Significativa	Aumento
Patrimonio	42.9	0.828	52.3	1.048	9.4	1.335	7.068	0.000	Significativa	Aumento
Rural										
Alimentaria	24.4	1.772	30.9	1.759	6.5	2.497	2.603	0.009	Significativa	Aumento
Capacidades	32.6	2.076	40.2	1.987	7.5	2.874	2.625	0.009	Significativa	Aumento
Patrimonio	54.6	1.815	63.6	1.706	9.0	2.491	3.625	0.000	Significativa	Aumento
Urbana										
Alimentaria	7.6	0.365	12.9	0.991	5.3	1.056	4.992	0.000	Significativa	Aumento
Capacidades	13.8	0.495	20.7	1.183	6.9	1.282	5.410	0.000	Significativa	Aumento
Patrimonio	35.8	0.720	45.5	1.308	9.7	1.493	6.483	0.000	Significativa	Aumento

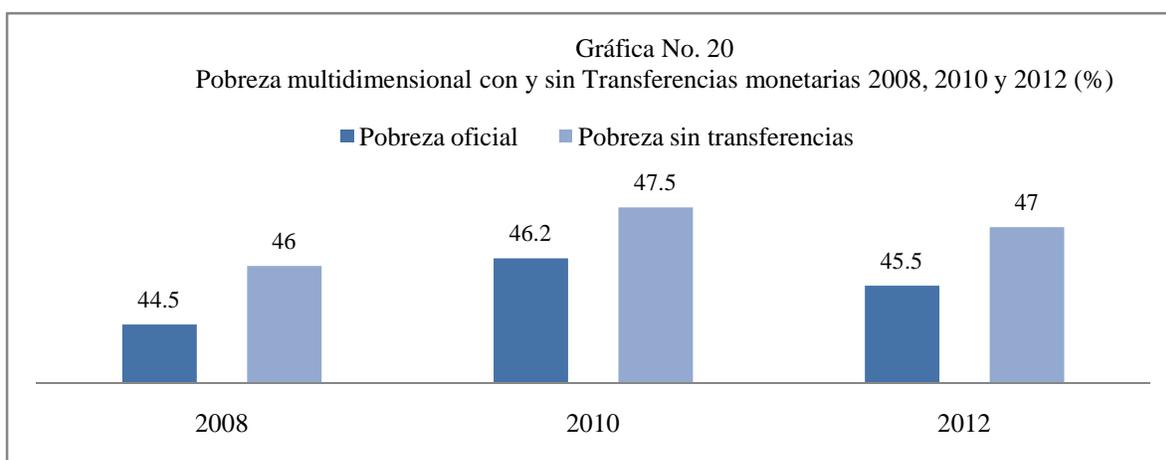
* Las pruebas de hipótesis son de dos colas con un nivel de significancia de 0.05.
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 2006 y 2012.

Tabla No. 16										
Incidencia en los niveles de pobreza por ingresos y significancia estadística, 2000-2012 (% de personas)										
Indicadores	2000		2012		Cambio en el porcentaje	Error estándar de la diferencia	Estadística z	Nivel de significancia para la diferencia (dos colas)	Conclusión*	Cambios
	%	Error estándar	%	Error estándar						
Nacional										
Alimentaria	24.12	1.04476	19.7	0.919	-4.4	1.391	-3.194	0.001	Significativa	Disminución
Capacidades	31.75	1.16931	28.0	1.064	-3.7	1.581	-2.352	0.019	Significativa	Disminución
Patrimonio	53.60	1.24896	52.3	1.048	-1.3	1.630	-0.796	0.426	No significativa	Sin cambio
Rural										
Alimentaria	42.37	2.10172	30.9	1.759	-11.4	2.740	-4.177	0.000	Significativa	Disminución
Capacidades	49.91	2.2144	40.2	1.987	-9.7	2.975	-3.271	0.001	Significativa	Disminución
Patrimonio	69.21	1.9048	63.6	1.706	-5.6	2.557	-2.199	0.028	Significativa	Disminución
Urbana										
Alimentaria	12.49	1.00847	12.9	0.991	0.4	1.414	0.302	0.763	No significativa	Sin cambio
Capacidades	20.16	1.27509	20.7	1.183	0.6	1.739	0.320	0.749	No significativa	Sin cambio
Patrimonio	43.65	1.60772	45.5	1.308	1.9	2.073	0.901	0.368	No significativa	Sin cambio

* Las pruebas de hipótesis son de dos colas con un nivel de significancia de 0.05.
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 2000 y 2012.

3.3.1.- Pobreza y las transferencias monetarias

De acuerdo al Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018, las políticas públicas que otorgan transferencias monetarias a la población de bajos ingresos han permitido contener el avance de la pobreza. Esta afirmación la hacen bajo la siguiente gráfica, donde sino se tomaran en cuenta las transferencias monetarias recibidas de algún programa, el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentaría en 2008 1.5 por ciento, en 2010 aumentaría 1.3 y en 2012 1.5 por ciento.



Si esto lo contrastamos con la cantidad de programas sociales de transferencias directa (a nivel federal y estatal) y el presupuesto destinado a ellos, se podría decir que estos programas no están funcionando. El porcentaje de pobreza con transferencias monetarias comparado a la pobreza sin transferencias es sumamente mínima. Como lo ha afirmado el Gobierno Federal, estas políticas han resultado ser *políticas de contención*, que impiden que el problema se desborde y se salga de control, *buscan disminuir la gente en situación de pobreza pero no pretenden atender las causas estructurales que la generan*.

Si sólo consideráramos el presupuesto de Oportunidades, Pal, Liconsa y Diconsa en los últimos doce años, el presupuesto superaría 370 mil millones en pesos constantes de 2012. Sin que esto se refleje en la disminución de la pobreza, por el contrario está aumentando, estos programas de contención de la pobreza se han visto rebasados.

3.3.2.- ¿Políticas progresivas o de contención de la pobreza?

En esta apartado se procura dar contestación a las preguntas trazadas teniendo como guía la hipótesis central planteada, identificándose en ella siete aseveraciones, mismas que se detallarán a continuación.

Las políticas públicas en el combate a la pobreza derivan del Modelo anglosajón de política social, que enmarcada dentro de los postulados de la Teoría Neoliberal, **buscan focalizar los esfuerzos del Estado en reducir el número de pobres extremos y/o alimentarios** que es la excepción neoliberal donde el Estado debe intervenir para integrarlos al juego del mercado.

Las políticas públicas **en el combate a la pobreza no pretenden resolver las causas estructurales que la generan**. A pesar que algunas de estas políticas públicas están diseñadas bajo el discurso de la Teoría de Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen, **en la práctica se sigue enfatizando la inversión en capital humano como medio y no como fin en sí mismo**.

Así mismo, **la política social ha descuidado tanto a regiones y personas que tenían un menor grado de pobreza**, llevando a que aumentara la pobreza patrimonial en poco más de 10 millones de personas y que algunos Estados de la República experimentaran aumentos en sus niveles de pobreza. El desfase entre el aumento del salario y el costo de la CAR, así como el aumento del desempleo en lo que va del siglo XX ha producido **la sistemática pérdida del poder adquisitivo, teniendo como consecuencia la disminución en los niveles de vida que había alcanzado parte de la sociedad mexicana, pasando a formar parte en alguna categoría de la pobreza o bien experimentado una profundidad en ésta**.

Las políticas públicas en el combate a la pobreza, **no son parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo**, al aumentar en los doce años estudiados el número de pobres moderados, extremos, de capacidades y de patrimonio, mientras que los pobres alimentarios se mantuvieron prácticamente sin algún cambio.

3.3.2.1.- Primera: Las políticas públicas en el combate a la pobreza derivan del Modelo anglosajón de política social

El modelo de política social de la cual México retoma y basa sus programas es el Modelo Anglosajón, donde sólo se le brinda asistencia social a los que ya se encuentran en situación de pobreza, con el fin de brindarle los requerimientos mínimos y se pueda incorporar al juego del mercado. Pero no existe una universalidad de derechos y servicios sociales a los que no están en esa situación pero que en algún momento podrían estar por la carencia de esos servicios y derechos sociales. El otro modelo que también se ha hecho presente en la política social es el *Modelo centroeuropeo de seguridad social*, que prevé derechos amplios a los asegurados, pero estas prestaciones se sustentan en las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social, lo que resulta en una escasa des-mercantilización. En este caso se cubre a toda la población a través del mecanismo de seguridad social, ya sea de manera directa (empleado) o indirecta (derechohabiente asociados a un trabajador) (Boltvinik; 2004; 36).

Durante las últimas dos décadas se ha reorientado la política social, se ha abandonado en buena medida las pretensiones de crear un Estado de Bienestar universal y se ha adoptado el Modelo Anglosajón, cuyo eje central son los programas de transferencias monetarias condicionadas focalizados a las personas que están en una situación de vulnerabilidad, pobreza extrema, carencia de alimentos o en pobreza alimentaria.

3.3.2.2.- Segunda: Las políticas públicas en el combate a la pobreza buscan focalizar los esfuerzos del Estado en reducir el número de pobres extremos y/o alimentarios.

Existe una diferencia en reducir la pobreza y reducir a los pobres. Los programas sociales se han enfocado en que las personas no sean pobres alimentarios o extremos, es decir, se han dirigido brindar un bienestar mínimo. Han descuidado los otros niveles de pobreza, no se pretendió con estos programas reducir las causas estructurales, no se quiere eliminar la pobreza sino

únicamente a reducir los pobres, y específicamente los pobres alimentarios y extremos.

Ninguno programa de los aquí analizados están destinados a miembros de la sociedad que aún no estando dentro de los pobres extremos o alimentarios, presentan en algún grado una situación de vulnerabilidad o pobreza. Con excepción de Liconsa que otorga transferencia de ingreso a través de la venta de leche a población en pobreza patrimonial.

El combate a la pobreza no debe limitarse a reducir a los pobres extremos, debe extender sus objetivos a las personas que se encuentran en otros niveles de pobreza y desigualdad económica y social, con el fin de evitar menguar la capacidad de ingreso y pérdida de poder adquisitivo de las clases medias, lo que a mediano plazo ha llevado a aumentar los niveles de pobreza moderada y patrimonial y a reducir el nivel de vida que hasta cierto momento habían alcanzado las familias mexicanas.

El Estado debe intervenir para mejorar la situación de las personas con algún grado de pobreza o que no estén en esa circunstancia, y no dejar decaer su situación que representa a mediano plazo un retroceso en la clase media. Esta es un elemento clave para rediseñar la política social.

3.3.2.3.- Tercera: Las políticas públicas en el combate a la pobreza no pretenden resolver las causas estructurales que la generan

Los resultados de las políticas públicas para propiciar el desarrollo económico-social y erradicar la pobreza han resultado exiguos, no han abordado todas las dimensiones que implican, mucho menos han podido generar alternativas para generar desarrollo. Por el contrario, estas políticas son lo que podíamos llamar, políticas de contención que impiden que el problema se desborde y se salga de control, buscan disminuir la gente en situación de pobreza pero no pretenden atender las causas estructurales que la generan.

La pobreza en las zonas sur y sureste del país, al igual que las zonas rurales que históricamente han tenido un mayor grado de desigualdad social y pobreza, han

experimentado una leve mejoría en estos doce años. Sin embargo, los datos indican que la pobreza ha aumentado en las zonas norte, noreste y centro del país, al igual que en las zonas urbanas, que han visto un descuido de la política social, que en su afán de disminuir la brecha entre las zonas sur - norte, rural-urbano han concentrado los esfuerzos en las zonas con más rezagos pero descuidado en gran medida la población y zonas que no se encontraban o presentaban una menor situación de pobreza.

Si bien no se analizó en este trabajo el sistema productivo y económico, se muestra a simple vista que no existe una complementariedad ni congruencia entre los programas de empleo y la capacidad del sistema productivo y económico.

3.3.2.4.- Cuarta: Las políticas públicas en el combate a la pobreza en la práctica se siguen enfatizando la inversión en capital humano como medio y no como fin en sí mismo.

La crítica de Sen a los programas focalizados es que estos ven a los individuos como pacientes y no como agentes lo que puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza. En la política social, a pesar de que algunos tienen una base Teoría de Desarrollo Humano y del Enfoque de las Capacidades, en la práctica y en muchos de sus documentos siguen bajo la lógica donde estas capacidades no son un fin en sí mismo sino medios para mejorar la productividad y los ingresos. Se quiere aumentar el capital humano para una mayor productividad, pero no considera que haya que aumentar la agencia humana como fin en sí mismo.

Las capacidades para tener la posibilidad de mantener la integridad física y la eficiencia biológica y así contar con el potencial para formarse un sentido de la vida no ha sido objeto de de la política social de los doce años analizados. Se avanzó en la cobertura educativa y de salud aunque de baja calidad, se sigue teniendo graves problemas educativos con respecto a su calidad más que a la cobertura, algo que Oportunidades tuvo un margen muy pequeño desde su implementación. En pocas palabras se avanzó en la cobertura de servicios pero no en la generación de capacidades y agencia humana.

Otra crítica a los programas, especialmente programas selectivos de alimentación directa como PAL, Liconsa y Oportunidades, es que dentro de sus Reglas de Operación mencionan dentro de las obligaciones de los beneficiarios destinar exclusivamente los apoyos a mejoramiento de la alimentación de sus integrantes, especialmente a los que va dirigidos el programa, lo que lleva a cuestionar ¿y los demás miembros de la familia qué? Lo mismo pasa con los programas de transferencia de ingresos se condiciona para que estos sean exclusivamente para lo que señala el programa: educación, alimentación, salud. Condicionar o limitar los apoyos en ingresos o de alimentos para que sólo sean usados por la población destinada no sólo resulta absurdo sino irreal. El dinero y los alimentos son una aportación para el ingreso y consumo familiar. Diría Sen- una conducta básica en la familia al borde del hambres es la redistribución de los alimentos o ingresos a penas aparece un apoyo adicional (citado por Boltvinik, 2004; 326).

La tesis principal de programas que tiene como objetivo invertir en la formación de capital humano y propiciar generación de capacidades es que ha mayor educación nivel educativo en las personas habrá mayor posibilidad de romper la pobreza intregeneracional. Si las personas tienen una mejor educación (aunque en la práctica sólo se concentran y evalúan con la oferta educativa y asistencia a clases y no en la calidad) en un futuro cuando fueran grandes podrán acceder a mejores trabajos bien remunerados y de esta forma terminar con la pobreza.

La razón principal de por qué las personas de mayores estudios están obteniendo más ofertas de trabajo, respecto a quien no tienen un nivel más alto de estudios, es porque la economía no creció ni se modernizó y por tanto no generó ofertas de trabajo con mayores niveles de productividad, ante esa carencia del sistema productivo, la elasticidad de la oferta laboral fue tal que ahora lleva a demandar personas con más preparación para realizar trabajos que antes realizaba uno de menor educación.

3.3.2.5.- Quinta: la política social ha descuidado tanto a regiones y personas que tenían un menor grado de pobreza.

La focalización geográfica de la política social, si bien atendió a las regiones con más rezago, marginación y niveles de pobreza, también descuidó a otras regiones que no habían presentado niveles altos de pobreza, pero que en los últimos doce años incrementó su pobreza en sus distintas categorías.

La pobreza alimentaria en el periodo 2000-2012 pasó de 24.1 a 19.7 lo que representa una disminución del 4 por ciento, la pobreza por capacidades pasa de 31.8 a 28.0 y la pobreza de patrimonio de 53.5 a 52.3. Esta última categoría fue la única que no tuvo cambios porcentuales significativos, pero que en términos reales aumentó en cerca de 10 millones de nuevos pobres.

En 2012 las expectativas de disminución de la pobreza por la cantidad de programas federales y estatales y el incremento presupuestal constante de estos así como el discurso político quedó más que desmentido. Para el 2012, la población en pobreza pasó a 53.3 millones, de las cuales 41.8 millones estaban en pobreza moderada y 11.5 millones en pobreza extrema. La población vulnerable por carencias sociales fue de 32.3 millones y los vulnerables por ingresos hubo 7.2 millones, mientras que la población no pobre y no vulnerable sólo se encontraba cerca de 23.2 millones de mexicanos. La intensidad de la pobreza representada por el promedio de las carencias fue de 2.4.

Si bien no hubo aumentos exponenciales de la población con algún grado de pobreza o vulnerabilidad durante el periodo 2008-2012. En la última década el problema de la pobreza se ha incrementado, ya no en intensidad si en cantidad.

La pobreza en las zonas sur y sureste del país, al igual que las zonas rurales que históricamente mantienen un mayor grado de desigualdad social y pobreza, han experimentado una leve mejoría en estos doce años. No obstante, los datos indican que la pobreza ha aumentado en las zonas norte, noreste y centro del país, al igual que en las zonas urbanas, consecuencia en parte del descuido de la política social, que en su afán de disminuir la brecha entre las zonas sur - norte,

rural- urbano han concentrado los esfuerzos en las zonas con más rezagos pero descuidado en gran medida la población y zonas que no se encontraban o presentaban una menor situación de pobreza.

3.3.2.6.- Sexta: la sistemática pérdida del poder adquisitivo tuvo como consecuencia la disminución en los niveles de vida que había alcanzado parte de la sociedad mexicana

El empleo y el poder adquisitivo son dos elementos claves para la superación de la pobreza y para propiciar el desarrollo social y económico. De acuerdo con las ENE y las ENOE, del año 2000 al 2012 el desempleo ha aumentado de 2.33 al 5.15 por ciento para cada periodo, lo que representan cerca de 915 mil a 2 millones 650 mil desempleados respectivamente. Esto significa que la capacidad de los gobiernos y del MN de adsorber a la PEA al mercado laboral ha sido superada por el crecimiento demográfico. El problema es más grave, pues la población desempleada va en aumento, al igual que los ocupados en el sector informal, ya que pasó de 11.5 millones en el 2006 a 14.2 millones para el 2012, es decir, aumentó 2.7 millones. Otro problema grave para la economía mexicana, es la baja productividad y el bajo ingreso del trabajo catalogado como subempleo que ha pasado en estos últimos 6 años, de 2.5 a 4.2 millones.

La evolución del poder adquisitivo en México en los últimos 12 años ha perdido al menos un 21.6 por ciento tomando como base a enero del 2000 y noviembre de 2012. Esto solamente suponiendo el poder de compra de productos de la CAR Alimentaria, sin considerar las incluidas en la *CAR no alimentaria* y otras necesidades que no contemplan estas canastas.

El desfase entre el aumento del salario y el costo de la CAR, así como el aumento del desempleo en lo que va del siglo XX ha producido **la sistemática pérdida del poder adquisitivo, teniendo como consecuencia la disminución en los niveles de vida que había alcanzado parte de la sociedad mexicana, pasando a formar parte en alguna categoría de la pobreza o bien experimentado una profundidad en ésta.**

3.3.2. 7.- Séptima: Las políticas públicas en el combate a la pobreza no son parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo

*En la última década el gobierno federal ha aumentado de forma significativa la cobertura y recursos destinados a programas de transferencias de ingreso y alimentarios para la población pobre con objetivos similares; sin un diagnóstico integral que justifique la pertinencia de contar con varios programas. Estos programas en sus evaluaciones han destacado su *impacto positivo*, claro con presupuestos exorbitantes: Oportunidades se le ha destinado más de 250 mil millones de pesos desde 2000 a 2012, a 70 y más 84 mil millones (2004-2012), a leche liconsa cerca de 13 mil millones(2001-2012), Tortilla Liconsa cerca de 9 mil millones (2000-2003), a Diconsa 17 mil millones a PAL 19 mil millones (2004-2012), opciones productivas 8.3 mil millones, coinversión 2.4 mil millones y a PAJA 2.3 mil millones a pesos de 2012.*

A pesar de todo esto las cosas no mejoraron. Una de las metas descritas en el PSDS (2007-2012) fue la de reducción de pobreza alimentaria de 14.4 millones (2006) a 10.1 millones (2012). Aunque sólo se podría alcanzar si el crecimiento real del PIB hubiera sido de 3.5%, anual entre 2007 y 2012.

Oportunidades es el programa de mayor cobertura y presupuesto de desarrollo social y superación de la pobreza, sin embargo, la baja cobertura, acceso efectivo y calidad de los servicios de salud y de educación han limitado el impacto potencial de *Oportunidades*, que junto con otros programas no han sido parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo. La gran cantidad de programas ha crecido la dispersión y duplicidad de esfuerzos y los costos administrativos asociados (EED Oportunidades; 2011).

Oportunidades parte de un *diagnóstico* según el cual el círculo vicioso de la pobreza está determinado por la interacción perversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos, por lo cual el acceso a una educación de básica de *calidad* es uno de los factores que contribuyen a la igualdad de oportunidades, por esto se reorientan las estrategias de la política de combate a la pobreza y ponen

énfasis en la educación, de esta manera los beneficios se materializarían en el mediano plazo cuando como adultos, los niños y jóvenes se puedan incorporar a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados. También reconoce que hacen falta, además de la educación, el acceso a empleos productivos y servicios sociales esenciales. Sin embargo, Oportunidades no incorporó en su diseño actividades para generar oportunidades productivas, ya ni hablar de que sean bien remuneradas, dejó que otros se hicieran cargo, a pesar - menciona Boltvinik- de la evidencia de los 15 años anteriores no se había hecho un programa para generar empleos (2004; 343-344). En la actualidad se sigue sin ningún avance considerable en reestructurar el sistema productivo para generar empleos y no verse superados por el crecimiento demográfico. Al no existir complementariedad entre los programas que intentan mejorar la agencia humana con los programas que les permitan acceder a mejores oportunidades de empleo y de vida, los resultados de estas políticas públicas se ven superados.

Los programas que atienden a grupos vulnerables se convierten en paliativos que más que contener la pobreza lo único que hacen es intentar crear cohesión social y estabilidad política. Para que el problema se salga de control.

El problema principal de las evaluaciones de impacto es el encontrar un patrón de referencia para poder identificar si el resultado logrado por unidad de recursos invertidos es más bajo, igual o más alto que el de otras formas de intervención. Lo que se ha venido evaluando son las consecuencias inmediatas en los componentes que integran los programas, se evalúa los medios usados más asistencia escolar, mayor oferta educativa, ofertas de trabajo, mayor masa corporal, mas consultas médicas, más compras de alimentos, pero no sus resultados intermedios; mejor calidad educativa, calidad de empleos e ingresos, mejor alimentación y nutrición, mejor calidad en el servicio de salud y mayor seguridad alimentaria (Boltvivik, 2004; 329-337).

Conclusiones

La pobreza es uno de los factores endémicos de nuestra conformación social; un elemento reiterado en la historia del país, que en las últimas décadas se ha incrementado, ya no en intensidad si en cantidad.

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 menciona como el reto de la política social mejorar y proporcionar a toda la sociedad mexicana los siguientes servicios:

Servicio/ Derecho	% de la población	
	Ya cuentan con el derecho	(Reto de la Política social)
Educación básica	80.8%	19.2%
Servicios médicos	78.5%	21.5%
Vivienda	86.4%	13.6%
Servicios básicos en la vivienda	78.8%	21.2%
Alimentación adecuada	76.7%	23.3%
Seguridad social	38.8%	61.2%
Ingresos por arriba de la línea de bienestar mínimo	80%	20%

Fuente: Elaboración propia en base a Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018

Retos difíciles, pero aún limitados. El reto va más allá, habría que tener como reto disminuir otros niveles de pobreza; generar empleos bien remunerados y de alta productividad; mejorar la calidad de servicios de educación, salud y seguridad social. La política social tiene como reto impulsar el desarrollo humano con el fin que las familias superen su condición de pobreza y rezago social. Contribuir al pleno ejercicio de los derechos humanos y sociales para todos los mexicanos y brindar más allá de las necesidades básicas de subsistencia.

El PND 2007-2012 considera preciso que la población en pobreza desarrolle actividades productivas formales que les permitan aumentar sus ingresos y elevar su calidad de vida, lo que le permitiría romper la desigualdad de oportunidades para el desarrollo humano (PND 2007-2012; 57-58), no obstante, la política social no promovió generación suficiente de empleos dignos y productivos, ni genera algún tipo de programa o acciones para evitar la pérdida del poder adquisitivo.

Generación de capacidades

En cuanto a la generación de capacidades, que en teoría es pilar central de la política social, las políticas públicas no han incidido su generación. En por ello que se concluye que la generación de capacidades, es decir, de la posibilidad de mantener la integridad física y la eficiencia biológica y así contar con el potencial para formarse un sentido de la vida no ha sido objeto de de la política social de los doce años analizados.

Teoría Neoliberal

La concepción economicista que caracteriza a la *Teoría Neoliberal* ha olvidado el objetivo final del desarrollo; el bienestar social. El Neoliberalismo tiende a valorar al hombre únicamente por su capacidad de generar ingresos y tener éxito en el mercado, sostiene que el bien social se maximiza con las transacciones comerciales, con la igualdad de oportunidades pero no en la desigualdad de resultados.

La pobreza en la visión economicista de la Teoría Neoliberal ve al desarrollo como una cantidad de números macroeconómicos, y limita en demasía la visión sobre la gravedad de los problemas sociales. El tema de la pobreza, desarrollo humano, desarrollo de potencialidades intelectuales, sociales y humanas no escapan del ámbito político o económico, por el contrario, estas son el fin último (papel constitutivo), y al mismo tiempo, es el medio (papel instrumental) del desarrollo económico, social y democrático.

Las políticas públicas en el combate a la pobreza derivan del Modelo anglosajón que enmarcada dentro de los postulados de la Teoría Neoliberal. El modelo *workfare*, bajo el cual se encuentra la política social, consigue insertar a las personas con menos dificultades de acceso al mercado laboral, pero muestra dificultades a la hora de ayudar a los más desfavorecidos. Por lo que habría que pasar de un modelo anglosajón de la política social a un modelo escandinavo.

Propuesta de Sen

A pesar de que algunas de estas políticas públicas están diseñadas bajo el discurso de la Teoría de Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen, en la práctica se sigue enfatizando la inversión en capital humano como medio y no como fin en sí mismo. La lógica instrumental egoísta y unidimensional nos ha impedido ver la complejidad del fenómeno. Pues la pobreza no sólo priva de las necesidades más elementales, sino también de derechos para el desarrollo integral como individuos y como sociedad.

La racionalidad ética que nos propone Sen, nos abre el camino para concebir el desarrollo más allá de la visión economicista. Representa un cambio de paradigma en la manera que se ha llevado las políticas, especialmente las encaminadas a disminuir la pobreza. Esta visión nos permite emprender la búsqueda de políticas con un componente ético, de justicia social y compromiso, que vea más allá de la visión unidimensional del *homo oeconomicus*, que vea por la dignidad de todo ser humano y con sociedades democráticas.

La política social

La política social como el conjunto de instrumentos de la administración pública busca materializar los objetivos constitucionales de justicia social. Sin embargo, es una tarea que comparte con la política económica, al abordar cada uno de ellos aspectos indispensables para alcanzar el desarrollo, superar la pobreza y disminuir las desigualdades estructurales.

La política social le ha sido encomendada la atención de los servicios y derechos más indispensables especialmente a las regiones y poblaciones más pobres, mientras que a la política económica le corresponde la mejor distribución de la riqueza, la generación de fuentes de empleos, y propiciar un modelo de crecimiento económico más estable, diversificado que fomente núcleos de desarrollo a lo largo del país.

En México no ha existido un estado de bienestar como tal, sin embargo, lo loable es el esfuerzo del Gobierno en lograr importantes avances en materia de salud, alimentación, educación, seguridad social, entre otros servicios públicos. El énfasis que ha hecho en atender estos problemas sociales, la participación social y el presupuesto creciente en los programas públicos. Lo desafortunado de esto, es que estas no han sido parte de una política congruente, eficiente y a largo plazo en el combate a la pobreza, ni siquiera lo ha sido para contenerla.

El gobierno se ha proclamado a favor de combatir la pobreza, pero desafortunadamente no ha logrado entender las causas reales ni la forma efectiva de hacerlo. Ha querido *superarla* mediante ayudas alimentarias que resultan no sólo poco durables y apropiadas para la nutrición familiar, sino que resultan hasta ofensivas pues cree que con despensas y transferencias de ingresos destinadas a este fin se logrará superar *la inseguridad alimentaria, que es uno de los elementos más visibles de la pobreza.*

Sería más conveniente cambiar la estrategia de las políticas públicas para que por una parte se elaboren programas de política social amplia que extienda en materia de alimentación, educación, salud y seguridad social a la población en general y; por otra parte formule programas dirigidos exclusivamente a la población en pobreza extrema para reducir la brecha social y atender de manera inmediata las necesidades más elementales.

Hay una agenda pendiente en la política social y económica para los que viven en otro grado de pobreza (moderada, capacidades y patrimonial), respecto a la generación de empleos, salarios, poder adquisitivo, servicios de salud y seguridad social, tarea que ha sido descuidada.

Las políticas públicas en el combate a la pobreza en los últimos años han tenido claroscuros. Por una parte se ha mejorado en las condiciones de vida de la población referente al acceso a servicios básicos como educación, salud y vivienda, al ser una de las razones principales en las entidades de mayor rezago social. Por otra parte, los niveles de pobreza se han mantenido sin cambios

porcentuales significativos, viéndose rebasada la política social y económica por el crecimiento demográfico, lo ha llevado a aumentar los niveles de desempleo, empleo informal y el número de pobres por ingresos y multidimensionales.

La política social no ha sido destinada a atender la pobreza patrimonial que en gran medida responde a las desigualdades estructurales, a la pérdida del poder adquisitivo y la falta de empleos. No basta con educar para superar la pobreza, se tiene que garantizar un entorno macroeconómico favorable: empleo, ingresos, seguridad social.

La política social no ha impactado en la agencia humana que es uno de los pilares para reducir la pobreza de manera sostenida y que representa unos de los ejes centrales del desarrollo humano; fin último de la política social y del desarrollo económico-social. Si bien la política social ha rendido frutos en materia de salud, educación, vivienda y servicios públicos, esto en cuanto a cobertura, hace falta trabajar en la calidad de estos.

Una de las metas descritas en el PSDS es la de reducción de pobreza alimentaria de 14.4 millones (2006) a 10.1 millones (2012), es decir, un 30 por ciento. Sin embargo, aclara que esta meta se podrá alcanzar sólo si el crecimiento real del PIB es de 3.5% anual entre 2007 y 2012. No se dio ni la reducción de la pobreza alimentaria, por el contrario aumentó a 23.1 millones, tampoco se dio el crecimiento de la economía esperado.

Programas sociales

Los programas sociales presentan un grave problema de exclusión de poblaciones y regiones que están en situación de pobreza alimentaria y extrema, así como de la población que no se encuentran en dicha situación pero que son vulnerables a disminuir su nivel de vida. La política social debe diseñar políticas que brinden un sistema universal de acceso a derechos sociales y al mismo tiempo dirigir políticas específicas para reducir la brecha social de la población que se encuentren con altos grados de pobreza y desigualdad.

La focalización geográfica de la política social, si bien atendió a las regiones con más rezago, marginación y niveles de pobreza, también descuidó a otras regiones que no habían presentado niveles altos de pobreza, pero que en los últimos doce años incrementó su pobreza en sus distintas categorías. Los errores de exclusión son consecuencia de una limitada conceptualización de la pobreza, que se ha tratado de justificar con rigor científico y metodológico que poco reflejan la realidad social.

Las acciones del gobierno al no ser una congruente política social en el combate a la pobreza, resultan mero paliativos temporales que no mejoran la calidad de vida de forma significativa.

Las evaluaciones realizadas a los programas sociales se concentran más en explicar detalladamente los aspectos en qué se falla en cuanto a diseño, aplicación, componentes, metas, objetivos y población, pero no se han fijado como objetivo valorar los programas para que resuelvan de manera más eficaz la pobreza.

Desigualdad estructural

En México sigue habiendo una desigualdad estructural grave, los índices de marginación, rezago social y pobreza muestran la manera tan heterogénea en que se ha llevado el proyecto de desarrollo. Los esfuerzos por disminuir la pobreza en localidades rurales rindieron algunos frutos, sin embargo, se ha descuidado tanto a regiones y personas que tenían un menor grado de pobreza, trasladándose la pobreza a estas localidades.

Los estados con mayores niveles de pobreza por ingresos son también aquellos con mayores niveles de desigualdad. Estos altos niveles de desigualdad impiden una mejor redistribución de los recursos generados por la economía. Hace falta emprender políticas públicas que conduzcan a una mejor distribución de la riqueza. La clase media está siendo vulnerable especialmente por ingreso cediendo paso a la pobreza.

México sigue en una posición lamentable al haber 11.5 millones de personas en pobreza extrema y cerca de 53.3 millones de personas pobres para el 2012, con estos datos que revelan que cerca del 47% de la población está en niveles de pobreza en algún grado. La carencia de servicios y derechos básicos brindados por el Estado y la sistemática pérdida de poder adquisitivo impiden eliminar las desigualdades estructurales presentes en el país.

Pérdida del poder adquisitivo

La evolución del poder adquisitivo en México en los últimos 12 años ha perdido al menos un 21.6 por ciento tomando como base a enero del 2000 y noviembre de 2012. Esto solamente suponiendo el poder de compra de productos de la CAR Alimentaria, sin considerar las incluidas en la *CAR no alimentaria* y otras necesidades que no contemplan estas canastas.

El desfase entre el aumento del salario y el costo de la CAR, así como el aumento del desempleo en lo que va del siglo XX ha producido *la sistemática pérdida del poder adquisitivo, teniendo como consecuencia la disminución en los niveles de vida que había alcanzado parte de la sociedad mexicana, pasando a formar parte en alguna categoría de la pobreza o bien experimentado una profundidad en ésta.*

Desvinculación de la política social –política económica

En la actualidad se sigue sin ningún avance considerable en reestructurar el sistema productivo para generar empleos y no verse superados por el crecimiento demográfico. No existe complementariedad entre los programas que intentan mejorar la agencia humana con los programas que les permitan acceder a mejores oportunidades de empleo.

La política económica y la política social se encuentran desvinculadas entre sí. La política económica no ha logrado que el sistema económico genere suficientes fuentes de empleo, ni la mejora de los ingresos, por el contrario, el desempleo presentó un aumento al superar el 5 por ciento de la PEA, la población en

actividades informales pasó a poco más de 14 millones, mientras que las personas en actividades de escasa productividad aumentó a más de 4.2 millones.

Estos factores impactaron en la pérdida sistemática del poder adquisitivo dificultando a los mexicanos a mejorar su situación económica o mantener el nivel de vida ya logrado, llevando por consiguiente al aumento de la pobreza. **El empleo es por tanto, uno de los elementos estructurales que reflejan la incapacidad del Estado Mexicano en su lucha contra la pobreza**, de ahí la importancia de que toda política de combate a la pobreza deba poner énfasis fundamental la generación de empleos, mejorar los ingresos y evitar la pérdida del poder de compra. Esto sin olvidar, que esto representa sólo los medios para reducir y atender estructuralmente la pobreza.

Coincidiendo con Narro (2013; 29-31) las causas de la fallida política social ha sido el abandono de la atención a la pobreza por la vía productiva y la universalización de algunos servicios públicos. La falta de coordinación, la multiplicidad de programas y la concentración de los recursos, la política fiscal y la dirección de algunos subsidios han influido en la ineficiencia de la política social para abatir la pobreza.

La razón principal de por qué las personas de mayores estudios están obteniendo más ofertas de trabajo, respecto a quien no tienen un nivel más alto de estudios, es porque la economía no creció ni se modernizó y por tanto no generó ofertas de trabajo con mayores niveles de productividad, ante esa carencia del sistema productivo, la elasticidad de la oferta laboral fue tal que ahora lleva a demandar personas con más preparación para realizar trabajos que antes realizaba uno de menor educación.

Los programas que atienden a grupos vulnerables se convierten en paliativos que más que contener la pobreza lo único que hacen es intentar crear cohesión social y estabilidad política; evitar que el problema se salga de control.

En México, las dependencias encargadas de diseñar y ejecutar los programas sociales no han tenido la capacidad y madurez de ver y aceptar los errores de las

políticas públicas, más bien intentan justificar obstinadamente la viabilidad y resultados de ésta. El gobierno no se ha dado cuenta que es más efectivo que las instituciones ejecutoras tengan la capacidad de ver y aceptar los errores de una política que buscar caprichosamente una política a prueba de error.

En general, es preciso replantear y evaluar acciones complementarias que combatan eficazmente la reproducción intergeneracional de la pobreza. Al observar que los efectos del programa para romper la transmisión intergeneracional se han visto limitados por la falta de opciones.

Por último, y coincidiendo con una reflexión de la Dr. Verónica Villaraspe (2002; 254), se concluye que dentro de una postura netamente neoliberal que ha dominado la política económica- social, el gobierno mexicano así como las instituciones internacionales, han realizado infinidad de estudios, planes, estrategias, políticas públicas y demás acciones, para que todos los miembros de una sociedad sean iguales en la más absoluta e indignante desigualdad. Es decir, que todos los miembros de la sociedad, cuenten al menos con el mínimo *acceptable* de recursos y libertades, sin que esto signifique trabajar en un proyecto más amplio de igualdad social.

No es difícil concluir que el proceso de crecimiento ha dado mucho que desear, ha sido lento, excluyente e inequitativo. La situación en México presentó una seria regresión. El gasto social en el combate a la pobreza ha aumentado considerablemente, pero la pobreza sigue aumentando. Las políticas públicas no han sido parte **de una política superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo**. Habría que repensar la manera en que se está abordando el problema de la pobreza y reestructurar los programas sociales. Necesitamos otros enfoques y modelos de desarrollo sentido social y humano.

Con esto se cumple el fin de este trabajo, el proporcionar algunos elementos teóricos y empíricos para dimensionar la gravedad del problema de la pobreza y la ineficiencia de los programas públicos para erradicarla y en su caso al menos contenerla.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva, Luis F. 1993. *Problemas públicos y agenda de Gobierno*. Colección *Antologías de Política Pública*, Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, Villanueva, Luis F. 1996. *La hechura de las políticas*. Colección *Antologías de Política Pública*, Segunda antología. Segunda edición. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, Luis F. 2009. *Marco para el análisis de las políticas públicas*. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009) *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México, D. F: Porrúa.

Banco Mundial-México. 2004. *La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, Tendencias y Estrategia del Gobierno*. México: Banco Mundial.

Becker, Gary S., 1964. *Human capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, Nueva York, National Bureau of Economic Research.

Bardach, Eugene. 1998. *Los ocho pasos para el análisis Políticas Públicas*. Un manual para la práctica. México: CIDE- Miguel Ángel Porrúa.

Boltvinik, Julio. 2004. *Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México*. *El Progreso/Oportunidades*, En La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos. México: Siglo XXI editores, 315-347.

Calva Téllez, José Luis Coord. 2007. *Globalización y bloque económicos: mitos y realidades*. México: Porrúa- UNAM-Cámara de Diputados LX Legislatura.

Conapo. 1995. *Índices de marginación 1995. Capítulo 1. El nuevo contexto social y económico de la política social*. México: Conapo.

Conapo. 2011. *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. México.

Conapo. 2013. *Índice absoluto de marginación 2000-2010*. México: Conapo.

Concha Vergara, M. H. 1997. *Neoliberalismo, miseria humana*. Valencia, Venezuela: Vadell Hnos.

Coneval. 2010a. *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. México: Coneval.

Coneval. 2010b. *La pobreza por ingresos en México*. México, D.F: Coneval.

Coneval. 2010c. *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México, DF: Coneval.

Coneval. 2012. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades 2010*, México, D.F. Coneval.

Coneval.2013. Evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social 2011-2012. México, D.F: Secretaría de Desarrollo Social.

Esping-Andersen, G. 1993. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, España: Ed. Alfons el Mangnànim.

FAO, 1996. Food, Agriculture and Food Security: The Global Dimension, documento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

FAO. 2009. La FAO en México más de 60 años de cooperación 1945 – 2009. Representación de la FAO en México.

FAO. 2011. La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones.

FAO. 2012. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional 2012 en América latina y el Caribe.

FAO. 2013. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012. México; Sagarpa-FAO-Sedesol- Instituto Nacional de salud pública.

Ferrera, M. 1998: *The Four Social Europes: Between Universalism and Selectivity* en RODEES, M. Meny, Y. (Ed.): *The Future of European Welfare. A New Social Contract?* London: Mac Millan Press.

Godoy, Leticia Delgado. 2009. *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión.* España: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.

Guillén Romo Arturo. 2001. *México, hacia el siglo XXI: crisis y modelo económico alternativo.* México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

Harvey David. 2005. *Breve Historia del neoliberalismo.* Madrid España: Ediciones Akal, Oxford University Press.

Hayek, Friedrich von. 1978. The constitution of liberty, Chicago, The University of Chicago Press.

Herrera, M. y Castón, P. 2003. *Las políticas sociales en las sociedades complejas.* Barcelona, España: Ariel Sociología.

Meltsner, Arnold J. 1972. *La factibilidad política y el análisis de políticas.* En Aguilar, Villanueva, Luis F. 1996. La hechura de las políticas. Colección Antologías de Política Pública, Segunda antología. Segunda edición. México: Miguel Ángel Porrúa. Pág. 367-392.

Ortiz Cruz, Etelberto Coordinador. 2012. *Globalización versus desarrollo: Las nuevas condiciones para un proceso de cambio estructural viable y sustentable*. México: UAM-X, CSH, Depto. de Producción Económica.

Sedesol (2002), "Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar", documento de investigación, México: Sedesol.

Sen, Amartya, 1992. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid España: Alianza Economía.

Sen, Amartya, 2000. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Planeta.

Tamayo, Manuel. 1997. *El análisis de políticas públicas en Bañon y Carillo* (coords.) La nueva administración pública. Madrid, España: Alianza Editorial.

Tetreault, Darcy Victor. 2012. *La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?*, México: Estudios críticos del desarrollo, vol. II, no. 2, Primer semestre. 41–74.

Villarespe Reyes, Verónica. 2002. *Pobreza: teoría e historia*. México. UNAM- Instituto de Investigaciones Económicas.

Tesis

Edo, María. 2002. *Amartya Sen y el desarrollo como libertad la viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo*. Tesis de licenciatura Estudios Internacionales, Departamento de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Tocuato Di Tella, Colombia.

García Oscar, Oscar Rojano. 2008. *Las políticas públicas como factores contra restantes de la agudización de la pobreza en México. Evaluación de dos programas de alivio a la pobreza en México: Crédito Social y Crédito Productivo para Mujeres*. Tesis no publicada de licenciatura economía. México. Facultad de Economía- UNAM.

Garduño, Delgado Patricia Socorro. 1998. *La pobreza en México: alternativas de solución*. Tesis no publicada de licenciatura en economía. México, UNAM.

Ramírez, Velázquez María del Carmen. 2004. *Conceptualización y medición en las políticas de combate a la pobreza: el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (1997-2000)*. Tesis no publicada de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración pública con especialidad en administración pública. México, UNAM.

Artículos

Aguado Quintero, Luis Fernando; Girón cruz, Luís Eduardo; Salazar Silva, Fernando. 2007. "Una aproximación empírica a la relación entre educación y pobreza". *Revista Problemas del Desarrollo*, Vol. 38. Núm. 149. Abril- junio. México, UNAM.

Aldaz-Carroll, E. y Morán, R. 2001. "Escaping the Poverty Trap in Latin America: The Role of Family Factors". *Cuadernos de economía*, Vol. 38 N° 114 (agosto): 155-190.

Aregional. 2012. "Evolución y prospectiva del PIB regional y estatal de México, 2005-2014". *Aregional, Serie macroeconómica. Año 12. No. 99. México.*

Boltvinik, Julio (2002), "Violación oficial de los derechos humanos", en *Economía Moral*, La Jornada, 4 de octubre. México

Boltvinik, Julio. 2003. "Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada". *Papeles de Población*, núm. Octubre-Diciembre, pp. 9-25.

Calvo, Patrici. 2008. "¿Es posible otra racionalidad económica?", *Jaume*. 1-23, España: Universidad

Castañeda, T. y Aldaz-Carroll, E. 1999. "The Intergenerational Transmission of Poverty: Some Causes and Policy Implications". *Banco Interamericano de Desarrollo, Discussion Paper, Marzo.*

Cejudo Córdoba, Rafael. 2007. "Capacidades y libertad Una aproximación a la teoría de Amartya Sen". *Revista Internacional de sociología (RIS)* Vol. LXV, N° 47, mayo-agosto, 9-22.

Cruz Soto Luis Antonio. 2002. "Neoliberalismo y Globalización Económica, algunos elementos de análisis para precisar los conceptos". *Revista contaduría y administración*, No 205, Abril-junio.

Czarnecki, Lukasz. 2013. "La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?" *Frontera Norte*, núm. Enero-Junio. 179-191.

Guillén Romo, Arturo. 2004. "Revisitando la teoría del desarrollo bajo la globalización". *Revista economía*, UNAM. Pág. 19-42.

Heath, Jonathan. 2011. "Identificación de los ciclos económicos en México: 30 años de evidencia. Realidad, datos y espacio". *Revista internacional de estadística y geografía*, Vol. 2, Núm. 2 mayo-agosto 2011, México, INEGI. Págs. 19-31.

Narro Robles, José; Moctezuma Navarro, David; De la Fuente Stevens, Diego. 2013. "Descalabros y desafíos de la política social en México". *Revista Problemas Económicos*. Vol. 44. Núm. 174. Julio-septiembre. México, UNAM.

Núñez, J. y Carvajal, A. 2007. "¿Cómo romper las trampas de pobreza en Buenaventura? Propuestas desde las comunidades y las instituciones". *Cuadernos PNUD*.

Moreno, Marquez, G. 2008. "La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas". *Revista EKAINA*. 143-154.

Ornelas Delgado, Jaime. 2006. "La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005". *Papeles de Población*, num. enero - marzo, pp. 85 – 114

Pedrajas, Marta. 2006. "La transformación ética de la racionalidad económica en Amartya Sen. Una recuperación de Adam Smith". *Quaderns de filosofia i ciència* 36. 105-117.

Rodríguez Gómez, Katya. 2009. "La política contra la pobreza en México. Ventajas y desventajas de la línea oficial a la luz de experiencias internacionales". *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII num. Sin mes, pp. 107-148.

Schteingart, Marhta. 2006. "Reseña de "La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos" de Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.)". *Estudios Demográficos y Urbanos*, num. enero-abril, pp. 243-248.

Sen Amartya. 1977. "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory". *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 6, No. 4.

Villarespe Reyes, Verónica; Sosa Ferreira, Ana patricia. 2008. "Políticas combate a la pobreza en México: ¿solución, alivio o regulación del fenómeno?", *XI Jornadas de Economía Crítica* realizada entre el 27, 208 y 29 de marzo de 2008.

Velásquez Gavilanes, Raúl. 2009. "Hacia una nueva definición del concepto política pública2. *Revista Desafíos*, Bogotá, Colombia, (20): 149-187, semestre I de 2009.

Wallace, Laura. 2004. "Freedom as Progress". *Revista Finance & Development*, Septiembre, Pág. 4-7.

Conferencias y ponencias

Cumbre Mundial sobre Alimentación en 1996.

Guillén Romo, Arturo. 2004. *La teoría latinoamericana del desarrollo: reflexiones para una estrategia frente al neoliberalismo alternativa*. Ponencia presentada en la III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil.

Sen Amartya. 1999. *Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo*, Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo. Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia, París.

Sen, Amarthya. 1995, *¿Igualdad de qué?*, Ciclo Tanner de Conferencias sobre los Valores Humanos; Universidad de Stanford; 22 de mayo.

Williamson, John, 2004. *A Short History of Washington Consensus*, ponencia presentada en la conferencia Del Consenso de Washington a una nueva gobernanza mundial, celebrado en Barcelona los días 24y 25 de septiembre de 2004.

Páginas de internet

Banco de México-www.banxico.org.mx/ febrero de 2013.

Banco Mundial, en www.bancomundial.org/, febrero de 2013.

CEPAL, La Comisión Económica para América Latina, en <http://www.eclac.org/> febrero de 2013.

CONAPO. Consejo nacional de población. Estadísticas e indicadores varios años. En <http://www.conapo.gob.mx/>

CONASAMI, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, en www.conasami.gob.mx/, febrero de 2013.

CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en www.coneval.gob.mx/ , febrero- marzo de 2014.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en <http://www.fao.org> enero/ mayo de 2014

FMI, Fondo Monetario Internacional, en www.imf.org/external/spanish/index.htm febrero de 2013.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Estadísticas e indicadores varios años en www.inegi.org.mx/ consultado de febrero de 2013 a enero de 2014.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en <http://www.undp.org.mx/> , www.indexmundi.com, febrero de 2013.

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social, en www.sedesol.gob.mx/, febrero de 2013.

Programas Oficiales

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 Superación de la pobreza: una tarea Contigo. México. Presidencia de la República.

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 (PSDS). México. Presidencia de la República.

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2012-2018 (PSDS). México. Presidencia de la República.

Presupuesto

Presupuesto de Egreso de la Federación, varios años. Deflactados a pesos de 2012.

Reglas de operación y Evaluaciones de programas sociales

Oportunidades

Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) Oportunidades varios años.

Gertler, Paul; Fuchs, Alan y Sturdy, Jennifer. 2007. Evaluación de Impacto del Componente Energético del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Primer Reporte de Avance de Resultados. México.

Reglas de operación de Oportunidades

Parker, Susan y Jere Behrman. 2008. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I al IV, Secretaría de Desarrollo Social Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México.

Parker, Susan (2003), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar", en B. Hernández y M. Hernández (eds.), Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.

Apoyo alimentario

Coneval, 2011. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED)

Reglas de operación de Apoyo Alimentario

Leche Liconsa

Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años.

Instituto Nacional de Salud Pública. 2009. Análisis del impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre el rendimiento escolar de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA. Informe Final Resultados finales del análisis y procesamiento de la información. Morelos, México: Centro de Investigación en Nutrición y Salud.

Reglas de operación de Leche Liconsa

Abasto Rural a cargo de Diconsa

Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años

Reglas de operación de Abasto Rural a cargo de Diconsa

Opciones productivas

Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años
Reglas de operación de Opciones Productivas

Coinversión social

Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años
Reglas de operación de Coinversión social

Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios

Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años
Reglas de operación de Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios

Atención a Jornaleros Agrícolas

Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años
Reglas de operación de Atención a Jornaleros Agrícolas

Adultos Mayores antes programa 70 y Más

Reporte General de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011

CONEVAL.2013. Evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social 2011-2012. México, D.F: Secretaría de Desarrollo Social.

Reglas de operación de Adultos Mayores antes programa 70 y Más

Albergues Escolares Indígenas

Reporte General de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.

Reglas de Operación de Albergues Escolares Indígenas

Apoyo al Empleo (PAE)

Reporte General de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011

Reglas de operación de Apoyo al Empleo (PAE).

Direcciones de Movilidad Laboral y Apoyos a Desempleados y Subempleados de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.

ANEXO 1

Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social, Ramo 20 Programas Federales en el combate a la pobreza 2000-2012 Presupuesto Original asignado (en pesos constantes de 2012)										
	Oportunidades	70 y más	Liconsa	Diconsa	Apoyo alimenticio	Opciones productivas	Coinversión social	Jornaleros agrícolas	Tortilla Liconsa	CONASUPO
2000	9,858,666,935	-	1,070,070,211	-	-	-	226,964,374	-	4,027,091,558	6,225,621,144
2001	10,373,960,008	-	292,625,829	1,004,682,013	-	-	198,985,564	45,844,713	2,788,195,474	-
2002	11,952,767,401	-	269,473,987	359,298,649	-	-	s/d	70,492,958	1,796,493,245	-
2003	12,907,477,870	-	325,923,995	554,070,791	-	1,007,105,143	248,517,046	159,702,757	325,923,995	-
2004	12,802,669,840	765,216,327	612,173,061	1,224,346,123	765,216,327	1,254,954,776	213,832,981	192,834,514	-	-
2005	14,952,580,389	425,338,853	534,225,600	1,090,285,261	708,898,089	396,982,184	137,526,229	138,944,021	-	-
2006	15,174,869,248	406,146,348	1,015,365,870	1,015,365,870	406,146,348	487,375,618	158,397,076	170,581,466	-	-
2007	18,365,621,609	8,406,273,262	641,700,249	962,550,373	449,190,174	1,155,060,448	150,157,858	184,809,672	-	-
2008	20,116,861,344	12,141,040,150	2,377,046,170	2,453,884,157	411,376,520	1,432,471,810	252,444,806	210,476,441	-	-
2009	27,677,668,431	14,938,234,817	1,769,372,777	2,216,398,967	2,061,576,797	1,131,036,444	400,313,892	258,777,822	-	-
2010	37,343,945,783	14,274,791,031	1,493,091,339	2,174,794,561	5,567,323,687	532,602,400	382,257,884	320,610,898	-	-
2011	36,758,899,467	13,814,808,469	1,226,853,537	2,075,258,835	4,262,567,438	502,429,030	361,608,555	302,232,161	-	-
2012	34,941,400,000	18,821,205,682	1,050,000,000	1,796,000,000	4,083,800,000	400,000,000	395,000,000	290,689,915	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos de Egresos de la Federación 2000-2013 <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
 Nota: En el 2000 el programa de Tortilla liconsa estuvo a cargo de la Conasupo donde se integra su presupuesto.
 Nota: El programa de Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V no se ha tomado en cuenta.
 Nota: Son tomados en cuenta el gasto total de los programas: gasto corriente y gasto de inversión, así como el Presupuesto modificado por la Cámara de Diputados.

Anexo 2

Nota sobre síntesis de evaluaciones de los Programas Federales

Las síntesis siguientes no pretenden examinar la totalidad de evaluaciones realizadas a los programas sociales aquí estudiados. Las evaluaciones revisadas comprenden elementos más amplios que escapan del objetivo de este trabajo. No obstante, se revisó la mayor cantidad de evaluaciones posibles, recuperando elementos que se consideraron importantes de acuerdo a los objetivos de la investigación así como el espacio y tiempo disponible.

La síntesis de las evaluaciones contiene elementos de evaluaciones realizadas por la misma dependencia responsable, es decir, la Secretaría de Desarrollo Social, así como evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y por grupos de investigadores de Instituciones académicas y de investigación. De igual forma, se integran algunos elementos propios tratando de no tergiversar los contenidos de las evaluaciones revisadas.

Es preciso mencionar, que los contenidos de éstas evaluaciones no son compartidas del todo, ya que la mayoría dichas evaluaciones siguen bajo la lógica de *revisar y evaluar* aspectos secundarios en los objetivos del programa, por ejemplo, la asistencia escolar, servicios de salud, cantidad de becas y apoyos complementarios, pero no analizan y evalúan la calidad de estos servicios y/o apoyos y su impacto en la generación de la *Agencia Humana*. De igual forma, tanto por parte de Coneval, Sedesol y algunos evaluadores externos, se concentran en *examinar la congruencia* y cuantificación de los objetivos, metas, fines y propósitos, así como en aspectos técnicos, logísticos y metodológicos de los componentes del programa, pero no hacen énfasis en cómo estos programas inciden en la eliminación de manera eficiente de la pobreza en México, fin último de la política social.

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED)	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p>Oportunidades en su inicio tuvo un diseño innovador a nivel mundial al plantearse incidir en la pobreza de manera <i>integral</i>, al atacar una de sus causas estructurales: la baja inversión en capital humano a través de apoyos complementarios de educación, salud y alimentación.</p> <p>Redujo sustancialmente el clientelismo político en programas sociales e incluyó desde su diseño un proceso de evaluación que lo hizo transparente y le permitió hacer mejoras continuas.</p> <p>Hoy es <i>el programa de mayor cobertura y presupuesto de desarrollo social y superación de la pobreza</i>, sin embargo:</p> <p>I) <i>El programa ha aumentado de forma significativa los tipos y montos de apoyos así como su cobertura, sin un diagnóstico que sustente la mayoría de estos cambios</i>. Por ejemplo, las becas de 1ro y 2do de primaria incluidas en 2011 sin que hubiera problemas de inscripción y asistencia en esos grados;</p> <p>II) La existencia de programas alimentarios y de transferencia de ingresos federales y estatales que se han creado y expandido en cobertura y apoyos en el mismo periodo, atendiendo la misma población y a veces el mismo problema;</p> <p>III) <i>Ha crecido la dispersión y duplicidad de esfuerzos y los costos administrativos asociados</i>;</p> <p>IV) <i>La baja cobertura, acceso efectivo y calidad de los servicios de salud y de educación han limitado el impacto potencial</i> de Oportunidades en uno de sus objetivos fundamentales, mejorar el capital humano de los pobres;</p> <p>V) <i>Oportunidades y los otros programas no han sido parte de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo</i> que asigne responsabilidades y metas claras a los diferentes sectores y programas; y,</p> <p>VI) <i>El lento crecimiento económico y la baja productividad se han manifestado en baja creación de empleos formales y bajos salarios limitando que el mayor capital humano</i> de los beneficiarios de Oportunidades se traduzca en mayores ingresos laborales.</p> <p>Los resultados observados de México en pobreza responden tanto a este entramado institucional como al lento crecimiento económico. Por ello, se le sugiere en sus evaluaciones hacer un diagnóstico amplio que sustente y evalúe:</p>	<p>Los niños que recibieron apoyo del programa durante sus primeros tres años de vida mejoraron su desempeño lingüístico y capacidad cognitiva, y disminuyó la prevalencia de desnutrición y de baja talla, especialmente en áreas rurales.</p> <p>La atención de la pobreza de manera integral, al atacar una de sus causas estructurales, el bajo capital humano, a través de apoyos complementarios de educación, salud y alimentación.</p> <p>Los impactos de corto y largo plazo sobre calidad y cantidad de la dieta, nutrición y educación de los beneficiarios y la sustantiva redistribución del ingreso que ha logrado.</p> <p>La evaluación permanente y sus resultados que han sustentado la continuidad de Oportunidades, que ha sido fundamental para programas de inversión en capital humano.</p>	<p>Tomar acciones para mejorar la coordinación con las secretarías de Salud y Educación para mejorar la calidad de la oferta de sus servicios, a fin de que efectivamente contribuyan a incrementar las capacidades de los beneficiarios.</p> <p>La coexistencia de Oportunidades y el PAL a nivel de localidad se sugiere eliminar, dejar a PAL sólo en localidades rurales marginadas sin acceso a servicios.</p>

I) Oportunidades a 17 años de su diseño dado el nuevo escenario institucional (entre otros, evolución del acceso efectivo y calidad de los servicios de salud y educación; y creación y ampliación de otros programas de transferencia de ingreso y alimentarios, federales y locales) y la dinámica de los riesgos de la población pobre en el ciclo de vida incluyendo la transición epidemiológica y el crecimiento del sobrepeso y obesidad;

II) Los diferentes tipos y montos de apoyo;

III) Impacto de las transferencias en la participación laboral y en el desarrollo de mercados locales; y,

IV) El costo efectividad e impacto de los programas alimentarios y de transferencia de ingreso en sus objetivos redistributivos y de mejoras en la nutrición y alimentación.

En general, *es preciso replantear y evaluar acciones complementarias que combatan eficazmente la reproducción intergeneracional de la pobreza*. Al observar que los efectos del programa para romper la transmisión intergeneracional se han visto limitados por la falta de opciones laborales para los jóvenes beneficiarios.

Aunque el programa avanzó con rapidez en sus primeros años gracias al apoyo de los servicios de educación y salud. La escolaridad mejoró notablemente pero ha dejado de hacerlo; *la pobreza rural se ha reducido pero la urbana ha crecido*; y el programa ha puesto en operación nuevos componentes cuya racionalidad e impactos no se han estudiado adecuadamente.

Una interrogante fundamental para Oportunidades y, de manera más general, para las políticas públicas, es *si estas últimas ayudan a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de incrementar el capital humano de los niños de hoy, para mejorar sus opciones cuando se conviertan en adultos*.

Históricamente, a juzgar por correlaciones intergeneracionales en logros escolares, la movilidad intergeneracional ha sido muy baja en Latinoamérica, en general, y más baja aún en México que en la mayoría de los países de la región (Sedesol, 2008; 19).

Fuente: Elaboración propia en base a Coneval, Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED). Varios años; Reglas de operación de Oportunidades, Gertler, Paul; Fuchs, Alan y Sturdy, Jennifer. 2007. Evaluación de Impacto del Componente Energético del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Primer Reporte de Avance de Resultados; y Secretaría de Desarrollo Social. 2008. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I al IV, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México.

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval Programa Apoyo Alimentario		
Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2011	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p>El PAL ha sufrido cambios muy relevantes en los dos últimos años. Cambió los montos y los tipos de apoyos. Se dirige ahora por igual a zonas urbanas y rurales.</p> <p>De constituir un programa PRE - Oportunidades en comunidades altamente aisladas y carentes de servicios, en donde la desnutrición es un problema central, <i>se convirtió en un acompañante del Programa Oportunidades en cualquier tipo de localidad. Esto crea una situación en la que un solo programa o entidad (Oportunidades) trata de manera diferencial hogares con las mismas características en la misma localidad.</i></p> <p><i>Desde 2010, se permite la coexistencia de PAL y Oportunidades en las mismas localidades a demás de no quedar claro cómo se justifica que sólo una parte de la población pobre tenga acceso a servicios de salud y educación en una misma localidad, principalmente en las pequeñas. El programa en su operación actual no está sustentado por un diagnóstico, tampoco queda claro si es un pre-Oportunidades, ni cuántas localidades y/o población carecen de acceso a servicios de salud y educación, argumento que ha llevado a la coexistencia de PAL y Oportunidades a nivel de localidad, a pesar del crecimiento en recursos y cobertura de programas para la atención de la población abierta como el Seguro Popular o Caravanas de Salud.</i></p> <p><i>La cobertura urbana actual es producto de una situación emergente en que el sector salud no tiene capacidad de atención de segmentos significativos de la población de escasos recursos.</i></p> <p>Procede realizar análisis y planeación interinstitucionales que permitan eliminar las brechas de cobertura urbana, y reducir notablemente las rurales, dados los muy significativos aumentos reales en el presupuesto público de salud, utilizando los esquemas de coordinación interinstitucional que tiene Oportunidades para el PAL</p>	<p><i>Tiene efectos positivos en el bienestar y calidad de la dieta en los hogares, aunque éstos no se reflejaron en las prevalencias de anemia ni en el crecimiento de los niños menores de 2 años.</i></p> <p><i>Atender a población pobre de localidades rurales, dispersas y sin acceso a servicios de salud y educación donde el Programa de Oportunidades no puede operar.</i></p> <p><i>Operar como un programa temporal, como un pre-Oportunidades en tanto Oportunidades pueda entrar a la localidad y que sea operado por la misma Unidad Responsable.</i></p> <p>Una ventaja de esta situación es que la coordinación entre los dos tipos de apoyos puede ser casi automática.</p>	<p><i>Eliminar su coexistencia con oportunidades a nivel localidad,</i> dejándolo sólo en localidades marginadas sin acceso a servicios de salud y definir una estrategia para que en el mediano plazo puedan cumplir las corresponsabilidades en materia de salud y educación.</p> <p>Que el PAL sólo opere en localidades rurales y dispersas sin acceso a servicios de salud y que la SEDESOL junto con la Secretaría de Salud revise y publique los resultados del acceso efectivo a la salud; de forma que la Secretaría de Salud privilegie la cobertura de la población más pobre del país.</p>
Elaboración propia en base a Coneval, 2011. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED); y en las Reglas de operación de PAL.		

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA			
Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2012 y 2012-2013	Evaluación de impacto	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p>En la última década, <i>el gobierno federal ha aumentado de forma significativa la cobertura y recursos</i> destinados a programas de transferencias de ingreso y alimentarios para la población pobre con objetivos similares; <i>sin un diagnóstico integral que justifique la pertinencia de contar con varios programas, su temporalidad y su Población Objetivo.</i></p> <p>El <i>objetivo de PASL es mejorar la nutrición y alimentación de la población pobre y transferir ingreso vía un subsidio al precio.</i> Para ello, vende leche fortificada a un precio menor a su costo de producción y al precio de mercado a 6 millones de beneficiarios de casi todos los grupos de edad y a instituciones de asistencia social.</p> <p>El principal impacto de fortificar la leche en polvo distribuida por Programa de Abasto Social de Leche podría observarse alrededor del sexto mes de iniciado el consumo de leche fortificada como una disminución en la prevalencia de anemia en los niños de entre 12 y 23 meses de edad.</p> <p>Ha mantenido <i>su precio de venta en \$4.50/litro</i> desde diciembre de 2011, <i>el cual es menor en 42.3%</i> a su costo de producción en 2012 (\$7.80/lit.) y en 65.1% al precio de mercado.</p> <p><i>El supuesto implícito del Programa es que, en ausencia del mismo, los hogares no consumirían una dieta con el contenido calórico, proteínico y de micronutrientes que tiene la leche que expenden, lo cual no ha sido evaluado.</i></p> <p>El impacto del Programa sólo ha sido evaluado en lo que</p>	<p><i>Durante el primer año de intervención del consumo de leche Liconsa en edades tempranas redujo la anemia en 1 de cada 4 niños que la consumieron.</i></p> <p>La evaluación 2003-2004 demostró menores tasas de anemia, de deficiencia de hierro y de desnutrición crónica, confirmó que el impacto es mayor cuando se actúa en la ventana de 12-24 meses de edad.</p> <p>La evaluación de 2005 indica que los niños que consumieron leche fortificada, alcanzaron aproximadamente 2 cm de talla más en relación a los que nunca la consumieron.</p> <p><i>La evaluación 2005-2006 demostró mejor: crecimiento físico, actividad física más intensa y mayor masa muscular.</i></p> <p>El seguimiento de 2008 se constató el efecto positivo de la intervención temprana en relación al desarrollo intelectual y cognitivo de los niños.</p> <p><i>El consumo de leche fortificada ayuda a mejorar el desarrollo intelectual, apoya el crecimiento de los niños y previene y controla la anemia. El capital humano ganado no deja duda que la relación costo/beneficio es muy alta.</i></p>	<p><i>El consumo de leche fortificada tiene efectos positivos en la disminución de la prevalencia de anemia en los niños de entre 12 y 23 meses de edad.</i></p> <p><i>Atiende a la población pobre que no es cubierta por otros programas alimentarios,</i> como son Oportunidades y de Apoyo Alimentario.</p> <p>Atiende a la población que vive en o es atendida por instituciones de asistencia social como orfanatos y asilos.</p>	<p>Carece de instrumentos para focalizar con base en elementos nutricionales.</p> <p><i>Tiene problemas de acceso e infraestructura que limitan su cobertura en zonas rurales.</i></p> <p>La ausencia de una evaluación de impacto con rigor metodológico, la cual se recomienda realizar para los diferentes grupos de edad que atiende.</p> <p>La ausencia de evaluaciones de costo efectividad e impacto de Liconsa, Oportunidades, Diconsa y PAL que permitan su comparación.</p> <p><i>El uso de diferentes líneas de pobreza con otros programas alimentarios, como Oportunidades y Apoyo Alimentario, que permite la coexistencia de programas con objetivos similares que también entregan suplementos con leche y micronutrientes en una misma localidad.</i></p>

<p>respecta a la fortificación de la leche y su efecto en los menores de 12 a 30 meses (consumo de leche fortificada vs leche no fortificada). <i>Las evaluaciones presentan problemas metodológicos por lo que los resultados positivos reportados difícilmente pueden ser atribuidos a la fortificación.</i> Además, <i>no se evaluó el impacto del Programa de venta de leche per se ni se contemplaron a los diferentes grupos de edad a los que beneficia</i> Liconsa. Por lo que es necesario que se lleve a cabo una evaluación rigurosa del impacto del Programa en los diferentes grupos de edad.</p> <p>Hasta 2012, los beneficiarios de Oportunidades y PAL que reciben transferencias de ingreso y suplementos alimenticios o leche fortificada no eran parte de la población objetivo de Liconsa; situación que cambió en las ROP 2013. Otro cambio es que amplía sustantivamente el abasto con convenio de forma gratuita. El programa atendió hasta 2012 principalmente zonas urbanas. Estas modificaciones podrían implicar una duplicación de apoyos con propósitos iguales en la misma población.</p> <p><i>El programa atiende a 3.3 millones de personas en los 400 municipios de la Cruzada contra el Hambre. En su conjunto, los programas alimentarios de SEDESOL atienden a 15.7 millones de personas en estos municipios, que supera por mucho a los 4 millones identificados con carencia alimentaria.</i></p>			
<p>Fuente: Elaboración propia en base a Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años; en las Reglas de operación de PAL; y en Instituto Nacional de Salud Pública. Centro de Investigación en Nutrición y Salud. 2009. Análisis del impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre el rendimiento escolar de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA. Informe Final Resultados finales del análisis y procesamiento de la información. Morelos, México.</p>			

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa		
Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2011-2012-2013	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p>El programa DICONSA es un programa progresivo; es decir, su población atendida se concentra en la población de bajos ingresos. Se encuentra relacionado con el derecho a la alimentación, en particular, con el tema de abasto de alimentos.</p> <p>PAR ha revisado el contenido calórico y nutricional de algunos de los productos alimentarios que se comercializan en las tiendas con el fin de mejorar su valor nutricional, principalmente los de marca propia.</p> <p>El problema público que da origen <i>al programa es la falta de alternativas de abasto en localidades rurales de difícil acceso</i>. Sin embargo, es preciso que el programa precise con mayor claridad en sus reglas de operación las nociones de abasto y comercio local, así como los criterios con los que define las localidades en las podría instalarse una tienda DICONSA. Lo que hace necesario <i>analizar la permanencia de tiendas en zonas metropolitanas</i>.</p> <p>En la última década, el gobierno federal ha aumentado de forma significativa la cobertura y recursos destinados a programas de transferencias de ingreso y alimentarios para la población pobre con objetivos similares; sin un diagnóstico integral que justifique la pertinencia de contar con varios programas, su temporalidad y su Población Objetivo.</p> <p>No existe evidencia suficiente que en México existan problemas de acceso físico a alimentos ni a nivel nacional ni a nivel local, y por tanto que la disponibilidad física sea un factor que explique la desnutrición en el país.</p> <p>Por ello, se recomienda que la hipótesis central para la presencia de Diconsa, que es la falta de abasto, se incluya de forma explícita en la definición de población objetivo y potencial y se revisen los criterios para determinar el acceso al abasto.</p>	<p>En localidades sin alternativas de abasto, representa una fuente de acceso a alimentos para los hogares, lo que permite diversificar su dieta, mejorar la nutrición de sus miembros; en correspondencia con lo anterior. Es progresivo.</p> <p>En localidades dispersas y pequeñas de alta y muy alta marginación sin alternativas de abasto, el programa representa una fuente de acceso a alimentos y productos básicos para los hogares, lo que les permite diversificar su dieta y su nutrición.</p> <p>La competencia en los mercados estimula una mayor oferta y diversidad de productos y servicios, a menores precios y con mayor calidad, en beneficio directo de los consumidores.</p>	<p>Debe revisarse nuevamente el catálogo de productos, pues hay algunos que no son nutritivos, como los refrescos y golosinas.</p> <p>Está presente en localidades que no presentan desabasto por lo que será necesario analizar la permanencia de las tiendas en estas y en zonas metropolitanas.</p> <p>La ENSANUT reportó que sólo 33.3% de las tiendas Diconsa tienen todos los productos de la canasta básica Diconsa; siendo el porcentaje de 53.1% en localidades donde Diconsa es la única opción de abasto. Es decir, existen problemas de abasto regular y permanente en las tiendas Diconsa. Se sugiere incluir este indicador, darle seguimiento y fortalecer la supervisión.</p> <p>Es preciso que Diconsa transparente las compras de los productos que venden las tiendas, haciendo públicos proveedores, precios y volumen.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia en base a Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años; en las Reglas de operación de Diconsa PAR El carácter progresivo carece de base conceptual al suponer que progresivo es concentrarse en la población de bajos ingresos.</p>		

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval Programa de Opciones Productivas		
Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2009-2010-2010-2011-2012-2013	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p>Opciones Productivas es uno de los programas del Gobierno Federal que otorgan apoyos productivos. <i>En general, éstos no han mostrado ser una solución clara para mejorar la ocupación y el ingreso de la población, por lo que se recomienda transformarlos y generar diseños que los hagan más efectivos.</i></p> <p><i>Se sugiere fortalecer particularmente la comercialización de los productos, ya que de otra manera las opciones productivas no son sustentables.</i></p> <p>La Población Potencial y Objetivo tienen una definición muy amplia, una vez cuantificadas, la dimensión resultante es igualmente poco manejable. Se requieren nuevas bases de cálculo de la población, esto es, una nueva conceptualización y cuantificación de las mismas.</p> <p><i>La Población Atendida ha disminuido, tanto en términos absolutos, al pasar de 29,242 en 2008 a 16,340 en 2012.</i></p> <p><i>En 2012 las verificaciones físicas a parte de una muestra de proyectos sugieren una sobrevivencia alta de proyectos integradores apoyados, a los dos años de recibir el apoyo, al igual que los proyectos de cofinanciamiento a los 18 meses del apoyo.</i></p>	<p>En 2010 tuvo una cobertura en 4,690 localidades en 1,095 municipios de los 31 estados con una población atendida de 93,126 personas.</p> <p><i>El POP tiene como enfoque servir de impulso para actividades productivas que generen empleo e ingresos a corto plazo y sus resultados en cuanto a recuperación, capitalización e incremento en indicadores de bienestar familiar, son positivos y alentadores.</i></p> <p><i>El Programa presentó resultados satisfactorios, al detectar que 2 de cada 3 proyectos apoyados permanecían en operación, después de dos años de haber recibido el apoyo.</i></p> <p><i>Cumple con el objetivo de incrementar capacidades e ingresos en focalización a pobreza multidimensional</i></p> <p>Opciones Productivas tiene una larga experiencia en la aplicación de distintas modalidades de apoyo. <i>Cuenta con indicadores que le permiten documentar la operación y permanencia en el tiempo de los proyectos apoyados.</i></p>	<p><i>Revisar su diseño ya que se identificaron 19 intervenciones del gobierno federal que también otorgan financiamiento a proyectos productivos o microcréditos.</i></p> <p>No se identificaron los resultados del programa.</p> <p><i>La población atendida disminuyó por la reducción presupuestal que presenta desde 2008.</i></p> <p>En cuanto a la conceptualización y cuantificación de la Población Potencial y Objetivo y con el propósito de acotar significativamente la segunda, se recomienda agrupar a la población por segmentos de ingreso o bien por unidades de producción.</p> <p><i>Analizar la factibilidad técnica, presupuestal y operativa para incrementar los apoyos del programa y con ello la Población Atendida.</i></p> <p><i>Se identificó que una oportunidad de mejora para el programa es el fortalecimiento de su estrategia de capacitación y acompañamiento de los proyectos, lo cual le permitiría apoyar la eficacia en el desempeño de los proyectos así como la permanencia de éstos.</i></p>
Fuente: Elaboración propia en base a Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años; Reglas de operación de Opciones productivas		

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval Programa de Coinversión Social		
Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2011-2012-2013	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p>El fin del PCS es contribuir a la generación de capital social a través del fortalecimiento de los actores sociales. Para este propósito entregan apoyos económicos de coinversión, donde el actor social debe aportar un mínimo del 20% del valor total de su proyecto.</p> <p>El elemento de mayor valor del PCS para el año 2012 fue el fortalecimiento de los actores sociales que se dio a través de avances en el diagnóstico de fortalezas institucionales, las actividades de capacitación y la vinculación entre actores sociales.</p> <p><i>La intervención de Coinversión Social es socialmente valiosa porque es prácticamente la única que se dirige fortalecer las capacidades de las Organizaciones de la Sociedad civil e Instituciones de Educación Superior, a fin de promover la generación de capital social.</i></p> <p>Se espera que el PCS continúe en este sentido con capacitaciones antes y después de las entregas de apoyo en las que se brindan herramientas diversas. <i>Se recomienda al PCS evaluar la posibilidad de invitar a las capacitaciones a los actores sociales que no cuenten con proyectos apoyados.</i></p>	<p><i>Por medio de las organizaciones de la sociedad civil el programa identifica problemáticas sociales particulares que son atendidas a través de un modelo de corresponsabilidad entre el gobierno y sociedad civil.</i></p> <p><i>A nivel de componente y actividad el número de proyectos apoyados presenta un incremento constante desde la creación del PCS.</i></p> <p><i>La capacitación ha procurado el fortalecimiento institucional de las OSC,</i> la importancia de esta actividad para el PCS se demuestra en el avance del indicador “Porcentaje de actores sociales que reciben capacitación para la ejecución de su proyecto”, su desempeño global fue por arriba de lo estimado en 25.6 puntos porcentuales, lo que implica que el <i>95.6% de los actores sociales apoyados recibieron capacitación.</i></p>	<p><i>Continuar con la realización de las acciones dirigidas a medir el impacto del programa en los beneficiarios.</i></p> <p>Una recomendación para el PCS a favor de ampliar su área de acción es hacer un ejercicio de promoción de convocatorias con los posibles a portantes.</p> <p>A nivel de actividad las capacitaciones a los actores sociales a favor del fortalecimiento institucional de las OSC toman especial importancia en 2012. Sería fructífero para el programa incorporar esta actividad como uno de sus productos o servicios ya que está enlazada directamente con su propósito.</p>
Fuente: Elaboración propia en base a Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años; en las Reglas de operación de Coinversión social.		

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval
Procampo Para Vivir Mejor

Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2011-2012-2013	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p>PROCAMPO es uno de los programas de bienestar económico y generación de ingreso del Gobierno Federal que destaca por su alto nivel de gasto ejercido. Ha presentado en los últimos años elementos que podrían contribuir a un aumento en su progresividad, sobre todo a partir de las acciones de focalización realizadas con base en el cambio a sus reglas de operación en 2009. No obstante, <i>el programa muestra un desfase significativo entre su padrón y los productores del país; aún con nuevas reglas, es un programa que beneficia proporcionalmente más a los productores de mayor ingreso.</i></p> <p><i>Los componentes probados con el fin de promover la inversión y mejorar la productividad no han mostrado resultados satisfactorios por lo que no se pueden expandir.</i></p> <p><i>Conviene repensar la estrategia de fomento productivo agropecuario, con el fin de enfatizar la promoción productiva de los pequeños productores.</i> Es necesario garantizar que los nuevos topes impuestos a los subsidios de PROCAMPO no operen en contra de ejidos y comunidades indígenas, que pueden aparecer en el padrón bajo un solo nombre y ser confundidos con grandes propiedades.</p> <p>La falta de una definición clara de la Población Potencial y la amplitud en las definiciones de las Poblaciones Objetivo de los Componentes, llevan a que el <i>Programa llegue a quienes no padecen el problema que se atiende, haciéndolo regresivo e inclusive es probable que duplique las Poblaciones Atendidas por los diferentes Componentes. Un segmento de la población a la que llega no presenta el problema por lo que es necesario focalizarlo a los productores rurales con bajos ingresos.</i></p> <p><i>Los Componentes Diesel Agropecuario, Diesel Marino y Gasolina Ribereña deben ser revisados para valorar la pertinencia de su continuidad,</i> a partir del problema que atienden y la definición de la Población Potencial. Diesel Agropecuario ya estableció una ruta de salida que debe continuar.</p> <p><i>Los Componentes de Fomento Café y Modernización de la Maquinaria Agropecuaria deben ser revisados para valorar su reubicación con otros programas de SAGARPA con los que compartan objetivos.</i></p> <p><i>A 20 años de su creación, se recomienda realizar un esfuerzo institucional orientado a identificar cuál debe ser el objetivo de PROCAMPO en el contexto actual.</i></p>	<p>Las reglas de operación del Programa se han readecuado desde el surgimiento del Programa con el propósito de crear mecanismos más simplificados para la reinscripción y transferencia de recursos.</p> <p>Se han mantenido las cuotas alianza y normal del componente Procampo con lo que <i>se busca otorgar una distribución más equitativa de los recursos y beneficiar a los productores agrícolas más vulnerables.</i></p> <p>Todos los Componentes del Programa cuentan con un padrón de productores, base importante para un padrón único del programa, o su rediseño o reagrupación de los Componentes.</p> <p><i>El Componente de Apoyos Directos llega a las 32 entidades federativas lo que refleja la presencia de la institución.</i></p> <p>Se cuenta con una Evaluación de Consistencia y Resultados con hallazgos que pueden fortalecer a los Componentes y al Programa en general.</p>	<p>Se identifica que los beneficios del Programa se distribuyen de forma inequitativa aunque se reconoce que el Programa tiene una amplia eficiencia en su cobertura. Al respecto, en el análisis de la información <i>se observa que el 50.43% de la superficie apoyada se concentró en 7 entidades federativas que no corresponden, a excepción de Chiapas, con los 7 estados donde se concentró el 50.07% de la población atendida.</i></p>

Fuente: Elaboración propia en base a Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años; en las Reglas de operación de Procampo.

Evaluación de los Programas Federales Coneval Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)		
Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2011-2012-2013	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p>El objetivo de FAPPA es contribuir al incremento de ingresos y generación de empleos de las mujeres y los hombres en el sector rural que no son poseedores de tierras, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación de proyectos productivos. <i>El propósito del Programa es positivo, identificado por su población objetivo cuenta con una alta demanda, que anualmente impulsa a superar sus presupuestos originales autorizados y cumplir con las metas de sus indicadores de resultados.</i></p> <p><i>Programa atiende con enfoque de igualdad de oportunidades, sin diferenciación entre sexos en cuanto a tipo y monto de apoyos; promueve y contribuye a la integración productiva de mujeres de municipios con menor IDH del país y municipios indígenas; ha permitido construir herramientas, técnicas y metodologías de evaluación para el análisis de género en el sector rural.</i></p> <p><i>El Programa se encuentra consolidado; atiende grupos de población vulnerables y desprovistos de derechos sobre tierras de labor; cuenta con planeación en el corto plazo con metas bien establecidas con las que se puede realizar seguimiento y medir resultados; apoya proyectos productivos de grupos de personas organizadas, impulsando la capacidad organizacional, capital social grupal y comunitario.</i></p> <p><i>No obstante la importancia del sector agropecuario en México, en los últimos 20 años su contribución al PIB no supera 5.0%. La población rural se estima en 25% de la total del país y la PEA en 16.4%. La pobreza se concentra en las zonas rurales del país: la pobreza alimentaria se ubicó en 42% en el año 2000, en 24.5% en 2006 y creció nuevamente a 31.8% en 2008.</i></p> <p><i>Se considera que los Programas Federales y Fondos Públicos para el Apoyo de Actividades Productivas y Rurales son pertinentes. Sin embargo, como conjunto existen similitudes en los objetivos que buscan, aunque con instrumentos diferentes. Los programas presentan objetivos e instrumentos parecidos, pero no hay coordinación en aspectos clave como la población objetivo y la población atendida.</i></p> <p><i>Es muy difícil aumentar el ingreso familiar agrícola aumentando la producción agrícola. Por ello, la principal área de oportunidad de estos programas es cambiar el enfoque para mejorar el ingreso, de uno sectorial, a <u>uno territorial</u>.</i></p>	<p>El Programa atiende a hombres y mujeres habitantes de núcleos agrarios pero desprovistos de tierras de labor, apoyándolos en sus proyectos generadores de ingresos con requisitos de participación mínimos.</p> <p><i>El programa ha creado el fondo de garantías líquidas para apoyar los proyectos en el mediano plazo.</i></p> <p><i>Se ha fortalecido el proceso de capacitación a los beneficiarios, reglamentando las condiciones de su cumplimiento.</i></p> <p><i>El proceso de supervisión se ha reglamentado de modo que es posible verificar cierta información previa a la entrega de los recursos, decidir continuar con la entrega de los mismos.</i></p> <p>La participación de hombres y mujeres en el programa es relativamente similar.</p>	<p><i>Realizar un seguimiento al mediano y largo plazo de los proyectos aprobados y el impacto en las familias de los beneficiarios y comunidades en las que se desarrollan, esto con el propósito de constatar que efectivamente los apoyos federales se estén canalizando en los proyectos aprobados y verificar que la población potencial y objetivo del Programa efectivamente disminuyan.</i></p> <p><i>El programa enfrenta el reto de ajustar sus metas de cobertura de corto, mediano y largo plazo según las variaciones presupuestales anuales.</i> El fortalecimiento del proceso de supervisión necesita tener en cuenta el costo (en tiempo y recursos financieros), dado que el número de proyectos a supervisar crece cada año.</p> <p><i>El programa beneficia en mayor proporción a localidades con bajo (30.4%) y muy bajo grado de marginación (22.3%). Es importante en el mediano plazo extender la cobertura hacia zonas de alto rezago social, alta marginación y bajo desarrollo humano.</i></p>
Fuente: Elaboración propia en base a Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años; en las Reglas de operación de FAPPA		

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2011-2012-2013	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p><i>El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) atiende a un grupo de población altamente vulnerable que por sus características de movilidad se ubica al margen de las oportunidades de desarrollo.</i></p> <p>Los jornaleros agrícolas provienen sobre todo de las regiones más pobres del país. Muchos se ven obligados a abandonar a su familia y son contratados temporalmente en otro lugar para desempeñar actividades de siembra, cosecha, recolección y preparación de productos. En las zonas de atracción éstos presentan un marcado grado de vulnerabilidad.</p> <p>Las principales características de la problemática que enfrentan son precarias condiciones de trabajo y de vida; carencia de servicios e infraestructura básica; insuficientes opciones laborales en los lugares de origen; trabajo infantil; deterioro de la salud y transmisión intergeneracional de la pobreza como efecto de dichas condiciones.</p> <p>Los jornaleros agrícolas se caracterizan por presentar elevada marginación y pobreza, así como exclusión de los principales programas sociales federales y locales, por ello, <i>si un jornalero fuera beneficiario de Oportunidades y 70 y más, por ejemplo, se trataría de una complementariedad y no de una duplicidad.</i></p> <p><i>El PAJA otorga múltiples apoyos tanto a los jornaleros agrícolas como a los integrantes de sus hogares. Algunos de estos apoyos buscan desincentivar el trabajo infantil agrícola (como los alimentarios y apoyos a la permanencia escolar).</i></p> <p>El PAJA revisa los contenidos nutricionales que brinda a la población infantil y regula la entrega de los mismos. <i>Existe evidencia internacional de la efectividad de estos apoyos en reducir la vulnerabilidad de la población.</i> El programa desarrolló mecanismos para mejorar la coordinación interinstitucional con otros programas de la SEDESOL, como Oportunidades, Programa 70 y más, y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.</p> <p>Es pertinente continuar con estos esfuerzos de coordinación interinstitucional con vistas a lograr sinergias con los programas de otras dependencias y evitar duplicidades. Este tema cobra particular relevancia al estar vinculado con la "transportabilidad" de beneficios de otros programas federales. Es decir, <i>una parte importante de los apoyos dirigidos a jornaleros por PAJA se deben a que no pueden acceder a programas como Oportunidades por su condición de migrantes temporales.</i> En el caso particular de la acción de promoción a la investigación sobre jornaleros agrícolas podría ser más eficiente promover sinergias con programas especializados en la promoción de la investigación.</p>	<p><i>Se dirige a un grupo de población difícil de atender por su movilidad geográfica.</i></p> <p>Los apoyos entregados se encuentran directamente relacionados con las carencias de la Población Objetivo.</p> <p><i>Se considera una buena práctica que el programa revise los contenidos nutricionales que brinda a la población infantil y regule la entrega de los mismos.</i></p> <p>El PAJA integra a los procesos de operación el mantenimiento, formación y control de una Red Social en la que se incluyen voluntarios de la propia comunidad para las acciones de promoción y participación social.</p> <p><i>El programa ha desarrollado mecanismos para mejorar la coordinación interinstitucional con otros programas de la SEDESOL.</i></p>	<p>Revisar sus objetivos debido a que son generales y ambiguos. <i>No cuenta con bienes y servicios para atender a la población que presenta la problemática que se pretende resolver.</i></p> <p><i>El hecho de que otorgue múltiples apoyos a las familias jornaleras agrícolas, es una señal de que presenta deficiencia.</i></p> <p><i>Ampliar la cobertura de apoyos alimenticios a población infantil dada la evidencia internacional al respecto.</i></p> <p>Analizar la relevancia de cada uno de los apoyos que otorga el programa considerando alternativas que pudieran ser más eficientes en beneficio de la población, por ejemplo explorar sinergias adicionales con otros programas o alternativas en la manera en la que se entrega el apoyo,</p> <p><i>Seguir incluyendo entre uno de sus apoyos el financiamiento a la investigación sobre el tema de los jornaleros agrícolas, ya que podría ser más eficiente promover investigaciones dentro de convocatorias CONACYT o convocatorias de investigación en el Programa de Coinversión Social de la SEDESOL.</i></p>
<p>Fuente: Elaboración propia en base a Coneval. Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) varios años; en las Reglas de operación de PAJA.</p>		

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval
Programa Pensión para Adultos Mayores antes programa 70 y Más

Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED)	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p>El programa ha demostrado gran capacidad para identificar e implementar los aspectos susceptibles de mejora derivados de los diversos instrumentos de evaluación. En un contexto donde su cobertura se ha ampliado hasta llegar al nivel nacional a partir del 2012, el programa ha actualizado los diagnósticos de definición de poblaciones. La evaluación de impacto realizada en 2009 mostró evidencias de que existen efectos positivos en la población de adultos mayores en zonas rurales.</p> <p>Los adultos mayores han reducido su participación en el trabajo en 18% y han aumentado su tiempo libre para actividades al interior del hogar. Aunque la transferencia no solventa sus carencias, perciben una mayor participación en la toma de decisiones del hogar.</p> <p>Asimismo cabe destacar que se identificaron procesos donde el programa tomó acciones correctivas, como el facilitar la inscripción al programa, mejorar la difusión y las actividades en el campo, al estandarizar el evento de entrega de apoyos.</p> <p>Los resultados de las evaluaciones de Fin y de Propósito son favorables. Por un lado se ha identificado que la transferencia mensual que otorga el programa contribuye a que los adultos mayores reduzcan su trabajo pagado y aumente sus labores al interior del hogar, sin que esto reduzca los ahorros del hogar. Los hogares que incluyen a beneficiarios del programa, en general han aumentado su consumo.</p> <p>La percepción de la mayoría es que el programa los ha ayudado a mejorar su salud, su alimentación y que recibe un mejor trato por parte de su familia, lo cual va en línea con los indicadores de Propósito. Asimismo, el programa ha mostrado buenos resultados en materia operativa, estandarizando gradualmente sus procesos y actividades en campo y manteniendo sus gastos operativos en un nivel muy adecuado.</p> <p>La importancia del programa puede dimensionarse mejor si se considera que, de acuerdo con las proyecciones de población de CONAPO en 2015 habrá 8.1 millones de personas en este grupo de edad y 9.7 millones en 2020, cifra que crecería hasta alcanzar 11.6 millones en 2025. En 2012 habría 8.6 millones de personas de 65 y más años. De éstos, cuatro millones (el 45.8 por ciento) se encontraban en situación de pobreza y 3.1 millones eran atendidos por el programa 70 y Más.</p> <p>Los programas estatales son variables en cuanto al tipo de beneficios que otorgan (monetarios o en especie), la edad que deben alcanzar los adultos mayores (entre 60 y 70 años) y los montos de los beneficios (desde 500 pesos mensuales o despensas alimenticias, hasta 897.30 pesos mensuales).</p>	<p>La proporción de adultos trabajando por pago se reduce 18 por ciento por el programa, sus horas de trabajo por pago caen en promedio 37 por ciento. El ingreso laboral de los adultos mayores se reduce un 27 por ciento pero el gasto total del hogar crece un 24 por ciento.</p> <p>El programa muestra una gran capacidad para retroalimentar sus procesos en un contexto de grandes cambios a su cobertura.</p> <p>El programa continuamente está fortaleciendo el funcionamiento de las redes sociales, y promoviendo la figura de gestor voluntario para ampliar las capacidades afectivas y sociales de los beneficiarios.</p> <p>La medición de satisfacción da cuenta de que, aun cuando el programa cuenta con un gran número de beneficiarios, en general la percepción sobre el acceso, trato e intercambio de información es evaluado como positivo.</p>	<p>Realizar un diagnóstico complementario de su problemática que incluya localidades urbanas y que establezca las bases para una evaluación de impacto.</p> <p>Hasta el momento, los indicadores utilizados son de percepción de los beneficiarios, lo cual puede representar un reto logístico para obtener la información periódicamente y debilidades metodológicas que pueden afectar la consistencia de los indicadores.</p> <p>Identificar mecanismos de seguimiento alternativos para captar información de los beneficiarios.</p> <p>El reto más grande que se identifica es que el Programa 70 y más coordinen sus acciones con otros programas para brindar mayores beneficios a la población, sean estos federales o estatales.</p>

Elaboración propia en base a la información obtenida en Reporte General de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 y en las Reglas de Operación de lo Pensión a adultos mayores. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).2013. Evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social 2011-2012. Secretaría de Desarrollo Social. México, D.F

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)

Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2011	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p>El PAEI atiende una necesidad vigente de alimentación y acceso a la escuela para población indígena, que presenta los mayores rezagos en estos ámbitos a nivel nacional. Debe revisar su focalización ante las nuevas condiciones de rezago en educación básica y media superior, pues se concentra en primaria y relega la atención de secundaria y bachillerato, ello mejoraría los apoyos educativos y alimenticios por rango de edad pues los beneficiarios, si bien muestran índices ligeramente mejores a mayoría indígena, siguen por debajo de los niveles aceptables en talla y peso y en desempeño escolar.</p> <p>En opinión de la dependencia responsable- El PAEI no relega los albergues escolares priorizan el nivel Básico y los albergues comunitarios los niveles bachillerato y superior.</p> <p>En opinión de la dependencia responsable- El PAEI no logra contrarrestar los efectos de la pobreza alimentaria de hogares de beneficiarios y tiene déficit en oferta de ingesta alimentaria por supernumerarios y por mayor demanda de alimentos en adolescentes y jóvenes al ser el Propósito del PAEI que los niños y jóvenes indígenas accedan a la educación básica y favorecen su aprendizaje a través de los servicios que proporciona el albergue, no se orientan a contrarrestar los efectos de la pobreza alimentaria, para lograrlo proporciona alimentos orientación alimentaria al personal y levanta diagnóstico antropométrico.</p> <p>El PAEI da seguimiento a niveles nutricionales y alimentarios de beneficiarios y desarrolla acciones constantes para elevar la calidad del apoyo que presta. Requiere impulsar mayor inclusión de niñas, ante la persistencia de discriminación social contra ellas. Requiere estrategias de corto y largo plazo para mejorar su cobertura y eficiencia, especialmente ante cambios en la demanda (en educación superior).</p> <p>Es muy valorado en comunidades donde opera y un apoyo fundamental a economía familiar de beneficiarios. Requiere ampliar el mejoramiento de instalaciones que siguen siendo precarias, pese a avances registrados. Se requieren acciones de apoyo para albergues comunitarios.</p> <p>Hacen falta incremento en su presupuesto para alcanzan a cubrir las necesidades detectadas de población beneficiaria, y reducir brecha de desigualdad en educación y alimentación de infancia y juventud indígenas, para lo cual debería formar parte de una estrategia de política pública mucho más amplia.</p> <p>Con base en la metodología oficial para la medición de la pobreza en México, se estimó que en 2008, 5.2 millones de mujeres y hombres hablantes de lengua indígena, que representaban el 4.8 por ciento del total de la población, se encontraban en pobreza. Las personas indígenas que se encontraban en pobreza tuvieron en promedio 3.7 carencias sociales, una de las cuales es el rezago educativo que se identificó en el 49.9% de la población indígena. El PAEI es único en su tipo y no hay otro servicio dentro de la Administración Pública dirigido a garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo a través de recursos para el alojamiento, la alimentación y el apoyo escolar. Es importante enfocar los esfuerzos en Chiapas, Oaxaca; Michoacán; Guerrero y Veracruz en donde el rezago educativo fue mayor a 25% en 2010.</p>	<p>El PAEI ofrece apoyos que permiten ampliar el acceso educativo en donde no hay servicios disponibles para población indígena.</p> <p>La estructura del programa permite atender distintos niveles educativos de acuerdo a los cambios en la demanda y al avance en la cobertura universal.</p> <p>El PAEI vincula nutrición y alimentación en cumplimiento de dos derechos fundamentales para la infancia y juventud indígenas.</p> <p>Los albergues cuentan con el aval, el compromiso y la participación comunitarios.</p> <p>La estructura territorial del programa llega a comunidades con poca presencia de otros programas.</p> <p>El PAEI ha logrado elevar los índices de nutrición y aprovechamiento escolar de sus beneficiarios con respecto al promedio indígena.</p> <p>El PAEI permite acercar recursos de otras dependencias a comunidades y microrregiones indígenas.</p>	<p>Se le hace una recomendación para que el programa diferencie la atención por edades y ciclos educativos; y separar niños y adolescentes de estudiantes de bachillerato.</p> <p>Promover incorporación de más niñas para contrarrestar discriminación social en su contra.</p> <p>Definir relación laboral con personal de albergues: jefes y ecónomas.</p> <p>Desarrollar estrategia de apoyo, atención y articulación con albergues comunitarios.</p> <p>Continuar mejoras de infraestructura para cumplir normas de alojamiento y residencia.</p>

Elaboración propia en base a la información obtenida en Reporte General de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 y en las Reglas de Operación de PAEI.

Síntesis de Evaluaciones de los Programas Federales Coneval Programa de Apoyo al Empleo (PAE)		
Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2011	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
<p><i>El Programa en general ha tenido un impacto positivo en los diferentes propósitos que señala cada subprograma, ya que la estrategia es pertinente aunque ésta no se ve reflejada en la asignación de presupuesto.</i></p> <p>Se destaca que la inserción en dichos subprogramas no existe preferencia de género al momento de seleccionar individuos para otorgar los apoyos.</p> <p>En general, las evaluaciones han encontrado efectos positivos en empleo y salarios para programas de capacitación con mejores efectos si la capacitación se hizo con una empresa. Aunque existe una Evaluación de Impacto 2010, dicho documento no cubre todos los subprogramas con lo cual no es posible determinar si los demás subprogramas han prolongado sus efectos positivos y si estos han sido pertinentes.</p> <p>Es importante seguir trabajando en la vinculación entre oferentes y demandantes para el buen desempeño del Programa. Se necesita poner énfasis en el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora para corroborar qué avances significativos se tienen con respecto a ellos. Finalmente, cabe destacar que <i>el Programa cumple con sus propósitos de acceso a un empleo y una ocupación productiva.</i></p> <p>Este programa ha mostrado avances, por lo que se recomienda su fortalecimiento, aunque es necesario seguir midiendo sus resultados y llevar a cabo evaluaciones, especialmente en los subprogramas que no han sido evaluados.</p> <p>En el 2010 se realizó la primera fase de la Evaluación de Impacto del PAE para los subprogramas Bécate y Empleo Formal, los otros subprogramas del PAE no se incluyeron, porque no se cuenta con información de los grupos piloto y control y su construcción sería excesivamente costosa.</p> <p><i>El Subprograma Bécate es el más representativo de los subprogramas que conforman el PAE en cuanto a población beneficiada y recursos ejercidos.</i></p>	<p><i>El Programa tiene amplia cobertura y opera en todas las entidades, y su población objetivo está bien definida.</i></p> <p><i>En general los subprogramas han tenido una tendencia positiva en apoyo al empleo temporal y sus metas han sido rebasadas.</i></p>	<p>El Programa tiene como objetivo ser un vínculo entre demandantes y oferentes por eso la necesidad de mantener y fortalecer los vínculos de los funcionarios del PAE con los mercados laborales.</p> <p>Es necesario integrar evaluaciones de impacto más actuales que permitan análisis recientes y oportunos, es decir, que proporcionen un referente importante a la dinámica y funcionamiento del Programa, no sólo del subprograma Bécate sino también de los otros subprogramas que componen el PAE.</p> <p><i>Un presupuesto más estable y creciente será recomendable para tener una base de alcance de metas ya que su variación impacta directamente a la cobertura.</i></p>
Elaboración propia en base a la información obtenida en Reporte General de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 y en las Reglas de Operación de PAE		

ANEXO 3

Evolución de la pobreza por ingresos a nivel estatal 2000-2010 (%)									
Entidad federativa/ Categoría y año	Alimentaria			Capacidades			Patrimonio		
	2000	2010	Cambio	2000	2010	Cambio	2000	2010	Cambio
Aguascalientes	11.2	13.8	Aumentó	16.9	21.0	Aumentó	37.8	45.4	Aumentó
Baja California	5.0	9.8	Aumentó	8.3	16.2	Aumentó	23.7	40.5	Aumentó
Baja California Sur	8.4	7.8	Sin cambio	13.1	12.8	Sin cambio	31.9	32.3	Sin cambio
Campeche	37.7	21.3	Disminuyó	45.8	29.4	Disminuyó	66.8	53.7	Disminuyó
Coahuila	9.3	9.2	Sin cambio	14.9	15.3	Sin cambio	36.2	38.8	Aumentó
Colima	18.2	13.3	Disminuyó	25.4	20.2	Disminuyó	47.7	43.0	Disminuyó
Chiapas	53.3	48.6	Disminuyó	61.5	58.0	Disminuyó	79.1	78.1	Sin cambio
Chihuahua	9.5	13.6	Aumentó	13.6	20.5	Aumentó	30.2	44.5	Aumentó
Distrito Federal	5.8	7.7	Aumentó	9.9	12.6	Aumentó	28.0	31.7	Aumentó
Durango	20.6	17.8	Disminuyó	27.3	25.2	Disminuyó	48.4	49.7	Aumentó
Guanajuato	26.7	21.0	Disminuyó	34.4	29.6	Disminuyó	56.2	55.1	Disminuyó
Guerrero	50.8	38.4	Disminuyó	58.4	48.0	Disminuyó	75.7	71.0	Disminuyó
Hidalgo	34.6	21.3	Disminuyó	42.3	29.3	Disminuyó	62.1	53.1	Disminuyó
Jalisco	13.8	13.4	Sin cambio	20.0	20.2	Sin cambio	41.3	43.2	Aumentó
México	17.6	18.2	Sin cambio	24.8	26.3	Aumentó	47.7	51.2	Aumentó
Michoacán	31.6	23.1	Disminuyó	39.9	32.0	Disminuyó	61.6	57.7	Disminuyó
Morelos	24.1	15.0	Disminuyó	31.9	22.0	Disminuyó	53.1	44.8	Disminuyó
Nayarit	23.4	15.4	Disminuyó	30.8	22.1	Disminuyó	52.7	44.4	Disminuyó
Nuevo León	5.9	7.8	Aumentó	9.9	13.3	Aumentó	28.0	35.8	Aumentó
Oaxaca	52.7	35.4	Disminuyó	60.0	44.6	Disminuyó	76.1	67.4	Disminuyó
Puebla	40.3	30.0	Disminuyó	48.5	39.4	Disminuyó	68.0	63.6	Disminuyó
Querétaro	23.4	15.2	Disminuyó	30.1	22.1	Disminuyó	50.4	44.5	Disminuyó
Quintana Roo	23.3	19.2	Disminuyó	30.4	27.5	Disminuyó	52.4	52.8	Sin cambio
San Luis Potosí	34.5	23.8	Disminuyó	41.8	32.4	Disminuyó	61.3	56.6	Disminuyó
Sinaloa	17.3	12.3	Disminuyó	23.7	19.1	Disminuyó	44.6	43.5	Disminuyó
Sonora	12.9	12.5	Sin cambio	18.9	19.6	Sin cambio	39.5	44.4	Aumentó
Tabasco	35.5	20.4	Disminuyó	44.0	28.6	Disminuyó	65.1	53.0	Disminuyó
Tamaulipas	12.1	13.7	Aumentó	18.1	21.5	Aumentó	40.1	47.8	Aumentó
Tlaxcala	27.5	18.1	Disminuyó	35.4	26.2	Disminuyó	56.1	51.2	Disminuyó
Veracruz	37.8	25.0	Disminuyó	45.7	33.7	Disminuyó	65.7	58.2	Disminuyó
Yucatán	35.1	20.0	Disminuyó	42.7	28.1	Disminuyó	62.4	52.9	Disminuyó
Zacatecas	28.9	18.4	Disminuyó	36.3	26.8	Disminuyó	56.3	52.8	Disminuyó
Total	Disminuyeron		21			21			18
	Sin cambios		5			4			3
	Aumentaron		6			7			11

Fuente: Elaboración propia con información: Base de datos Evolución de la pobreza por ingresos estatal y municipal del Coneval.
 Nota. A nivel estatal no existe representatividad estadística para garantizar el nivel de confianza.
 Nota. Se toma como "Cambio" cuando existe más del uno por ciento como diferencia entre ambos años.

ANEXO 4

Dimensiones para medir la seguridad alimentaria		Programas de transferencias y subsidios con objetivos alimentarios y nutricionales 2000-2012						
		Oportunidades	Apoyo Alimentario	Programa de Abasto Rural	Programa de Abasto Social de Leche	Desayunos Escolares (EIASA-Desayunos)	Atención a menores de 5 años en Riesgo (EIASA-menores)	Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo (EIASA-Desamparo)
Disponibilidad de alimentos				Abasto de alimentos a precios preferentes	Abasto de leche fortificada a precios preferentes			
Acceso o capacidad para adquirir los alimentos		Transferencia monetaria	Transferencia monetaria o en especie					
<i>Utilización de los alimentos</i>	Consumo de alimentos	Suplementos alimenticios Monitoreo de estado nutricional Consultas médicas Orientación para cuidado de la salud	Suplementos alimenticios Monitoreo de estado nutricional Orientación para cuidado de la salud Transferencia monetaria Suplementos alimenticios Monitoreo de estado nutricional Consultas médicas			Transferencia en especie Orientación para buenos hábitos de higiene y salud	Transferencia en especie Suplementos alimenticios Monitoreo de estado nutricional Orientación para buenos hábitos de higiene y salud	Transferencia en especie Acciones formativas para buenos hábitos
	Aprovechamiento biológico							
Estabilidad en el tiempo		Generación de Capital social						

Fuente: Elaboración propia en base en CONEVAL con base en las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).2013. Evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social 2011-2012. Secretaría de Desarrollo Social. México, D.F; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2010. Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto. México, DF;