

La Evolución de la Política Social en México: ¿Nuevos Instrumentos?

JORGE IGNACIO VILLASEÑOR BECERRA
DIEGO CEDILLO MORALES

Resumen

La política social en México tiene como objetivo principal el desarrollo humano por medio de la creación y ampliación de las capacidades mediante servicios universales de educación, salud y nutrición, con el propósito final de lograr una mayor igualdad de oportunidades entre los ciudadanos, particularmente de los que viven en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. El instrumento de política social empleado en México se fundamenta en los principios de la focalización de los subsidios para cubrir las necesidades sociales. Se describirán y analizarán las características esenciales del diseño e implementación de la política social y se presentarán sus resultados más importantes, específicamente aquellos de los programas de combate a la pobreza: “PROGRESA”, “OPORTUNIDADES” y más recientemente la “Cruzada Nacional Contra el Hambre”.

Palabras clave: Instrumentos, pobreza, políticas sociales, focalización, México.

Abstract

Social policy in Mexico has as main objective human development through the creation and expansion of capabilities through universal services of education, health and nutrition, with the ultimate aim of achieving greater equality of opportunity between citizens, particularly those living in conditions of vulnerability and poverty. The instrument of social policy employee in Mexico is based on the principles of the targeting of subsidies to cover social needs. They will identify and analyze the essential characteristics of the design and implementation of social policy and submit their most important results, specifically those of anti-poverty programs: “PROGRESA”, “OPORTUNIDADES” and more recently the “Cruzada Nacional contra el Hambre”.

Key words: tools, poverty, social policies, targeting, México.

Clasificación JEL: H53, I32 y I38

Fecha de recepción: 08/07/2013 Fecha de aceptación: 03/10/2013

Introducción

Por décadas, un rasgo distintivo de las policías públicas de combate a la pobreza puesta en marcha en México ha sido la búsqueda de soluciones de corto plazo con un fuerte componente asistencialista y paternalista, tales como la entrega de recursos en especie, cajas de comida y vestimenta, subsidios a los precios de alimentos y servicios, o la construcción de infraestructura básica.

Así pues, las comunidades de más bajos recursos en situaciones de marginación solían ser consideradas únicamente como objetos receptores de asistencia gubernamental, en lugar de ser involucrados como sujetos activos capaces de crear y sostener condiciones básicas de vida.

Sin embargo, desde mediados de la década de los noventa, se hicieron evidentes cada vez en mayor medida, las limitaciones de los programas tradicionales para reducir significativamente la pobreza y la extendida percepción de que los beneficiarios inevitablemente han terminado siendo presa de la maquinaria político – electoral.

Es a partir de esa década que la política social en México se ha orientado por criterios de focalización de los problemas y programas propuestos. Con la focalización, se destinan recursos a sectores que reúnen ciertas características y los hacen destinatarios de ciertas acciones de apoyo, normalmente económicas. En parte, este esquema de funcionamiento se explica por las restricciones financieras producto de la crisis de la deuda en la década de los ochenta. Con el cual se supuso que al concentrar los recursos escasos en los más necesitados, los efectos favorables se producirían con mayor rapidez y eficiencia.

Este nuevo enfoque, representa una clara tendencia hacia la implementación de políticas sociales que prioriza la entrega de beneficios individuales en lugar de colectivos y que se sustenta en el “empoderamiento de los pobres” como mecanismo fundamental para la mejora en la calidad de los servicios educativos y de salud. Bajo este esquema, la corresponsabilidad de los beneficiarios es el primer factor que permite a las familias ser parte activa de su propio desarrollo.

Los programas PROGRESA y OPORTUNIDADES como instrumentos de focalización, implementados en México a finales de los noventa, fueron de los primeros en utilizar este esquema. Actualmente el gobierno federal ha puesto en marcha el último instrumento de este tipo hasta el momento; la Cruzada Nacional Contra el Hambre, con el cual se busca innovar en cuanto cobertura y por ende, resultados. Hoy en día, al menos 30 países han adoptado medidas similares en América Latina, Asia y África.

De acuerdo con lo mencionado, este documento se inicia con un breve antecedente histórico que muestra el contexto en el cual se considera a la focalización como un instrumento de política social necesario. En segundo lugar, se aborda el método de focalización y sus objetivos. Después, se da una descripción de lo que se entiende por política social en México, el modo en que se lleva a cabo y cómo se ha desarrollado con el paso del tiempo. Así, se continúa con una revisión de la evolución de la pobreza en México en el periodo de implementación de los programas focalizados y algunos resultados de los mismos. Finalmente, se exponen algunas conclusiones resaltando

los logros y limitaciones de los programas de combate a la pobreza en México bajo la metodología de la focalización.

Antecedentes

Al comienzo de los años ochenta, existe una serie de modificaciones a la estrategia de política social en México, pese a que en años anteriores se registraron considerables reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad del país. La crisis de la deuda provocada principalmente por la drástica caída del precio del petróleo en el año de 1982 llevó al país a una severa recesión económica. Durante estos años se experimentaron fuertes restricciones macroeconómicas nunca antes vistas en el país.

Prácticamente durante toda la década de los ochenta, el país experimentó el desarrollo de la etapa denominada “desarrollo estabilizador”, dentro de la cual el gobierno federal centró su atención de manera prioritaria en la reordenación económica nacional, que se vería manifestada en reducciones a la inflación, protección del empleo, reorientación del aparato productivo, entre otras cosas. Bajo el contexto macroeconómico que experimentaba el país dentro y fuera de sus límites territoriales, el gobierno mexicano redujo el gasto social de manera considerable con el fin de atenuar un insostenible déficit público y buscar alcanzar una estabilización de la economía, lo que llevó al desmantelamiento parcial del sistema de subsidios y la política social pasó a segundo plano.

La crisis económica de 1982 – 1986 polarizó aún más la distribución del ingreso en la sociedad, pues se deterioró el salario real de los trabajadores y se presentaron elevados índices de desempleo. Como consecuencia los índices de pobreza, marginación y exclusión sufrieron aumentos considerables durante ese periodo y años posteriores. Frente a tal escenario, eran necesarias medidas por parte del Estado mexicano, se hizo urgente la necesidad de reformas enfocadas al alivio de dichos males, de forma más eficiente y eficaz en cuanto a las demandas sociales.

De acuerdo a Villarreal (1993) en el modelo económico neoliberal se otorga un nuevo papel al Estado, y se le atribuyen cuatro funciones básicas: negociador en las relaciones económicas internacionales, promotor del desarrollo, regulador de los excesos e imperfecciones del mercado y combate a la pobreza extrema. con el fin de garantizar las necesidades básicas de la población. Esto implicó nuevas áreas y mecanismos de intervención estatal.

Es así como surge un nuevo enfoque del Estado y su papel en el combate a la pobreza. Así pues, se implementa la política social mediante el énfasis en el desarrollo social focalizado y se replantea la acción estatal en tres aspectos:

1. Reconocimiento de la capacidad de los grupos sociales y de las comunidades para organizarse y generar opciones productivas,
2. Reconocimiento de que no era el crecimiento del aparato burocrático la manera de resolver las demandas sociales, y
3. Se desarrollaron nuevas formas de financiamiento del gasto social que no tuvieron efectos contraproducentes en los niveles de inflación.

En cuanto a la relación Estado – Sociedad, González (1993) menciona que se dieron tres transformaciones, las cuales se expresaron, en primer lugar, en la modificación estatal del financiamiento y asignación social de los recursos; en segundo, se redefinieron las atribuciones y responsabilidades en cuanto a los mecanismos de acceso a la seguridad social, con acceso a los servicios públicos con un carácter más ciudadano y participativo; y, por último, se produjeron y ampliaron las formas de empleo.

Sin embargo, dichos empleos en su mayoría eran trabajos poco especializados, en donde no era necesario un elevado nivel de capital humano, y en donde las condiciones laborales se tornaban cada vez más precarias. Sin duda, situaciones como esta se volvieron una barrera al desarrollo de la población con menos recursos y como consecuencia, la brecha económica y de bienestar entre las distintas clases sociales aumenta y se acentúa.

Para finales de los años ochenta y como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, se consolida una corriente liberalizadora de la economía nacional. Corriente impulsada fervientemente por algunos organismos internacionales, por ejemplo, el Consenso de Washington, por medio de sus medidas de política económica, las cuales México siempre ha colocado en un lugar relevante dentro de su gama de opciones. Lo anterior aunado a una coyuntura de crisis política que hacía necesaria la legitimación del gobierno, ya que éste había puesto en evidencia su ineficiencia en la solución de problemas sociales como la pobreza y la marginación, por mencionar unos.

La pobreza y la desigualdad son problemas que han aquejado al país desde hace mucho tiempo, la historia nacional nos muestra que prácticamente desde que México se constituyó como una nación independiente (con mayor razón antes de su independencia) el problema ha persistido en gran parte de la población. Por lo que no se puede hablar de un problema de reciente aparición; sin embargo, es hasta las últimas décadas del siglo pasado que la política social, en su función del combate a la pobreza, adquiere una configuración propia dentro de las políticas públicas, principalmente a través de la canalización de recursos crecientes a programas sociales específicos.

Este esquema de focalización de los recursos encuentra su justificación en las restricciones financieras, que generó la crisis de la deuda en la década de los ochenta. De esta forma, las políticas sociales ya no serían universales, sino que se transformarían en políticas sociales de corte selectivo, buscando concentrar los recursos gubernamentales en los grupos marginados o vulnerables. De esta forma, el discurso de la lucha contra la pobreza sustituiría a la preocupación por el desarrollo y la desigualdad social.

Ahora con la focalización como elemento clave, el objetivo de las políticas sociales consistía en asegurar la racionalidad del gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los más pobres. Con lo anterior como punto de partida, uno de los elementos más novedosos fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios.

Puesta en marcha la focalización, ésta logró su mejor desarrollo mediante los programas de subsidios condicionados, los cuales fueron diseñados en un principio como

mecanismos de emergencia social; sin embargo, fueron evolucionando gradualmente hacia programas de apoyo de cobertura amplia a través de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres de la población.

Así fue como las reformas económicas llevadas a cabo en México durante los años ochenta y noventa, dieron lugar a una serie de políticas sociales bajo los criterios de focalización ante los problemas y recursos disponibles. Dicho enfoque se materializó bajo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual con el tiempo evolucionó al Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades (OPORTUNIDADES) y finalmente se incorporan a la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Durante el periodo en cuestión, según cálculos de Boltvinik y Hernández (1999), 48.5% de los 68 millones de personas que conformaban la población en México, era pobre en 1981, mientras que en el periodo comprendido entre 1984 – 1988 se incrementó de 58.5% a 59.0% (más de 35 millones de personas), para luego en 1992 alcanzar 66% y después de la crisis de 1994 llegar hasta 75% (alrededor de 68 millones de personas).

Por su parte el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presenta sus estimaciones para el periodo 2010 – 2012, en las cuales la población en pobreza presenta una variación de 46.1% a 45.5%, que corresponde a un incremento de 52.8 a 53.3 millones de personas. En el mismo periodo, la población en pobreza extrema pasó de 11.3% a 9.8%; en términos del número de personas en situación de pobreza extrema paso de 13.0 millones a 11.5 millones. (CONEVAL, 2013)

Las cifras anteriores ponen en evidencia cómo la población nacional se ha incrementado considerablemente en los últimos años, y eso dificulta la efectividad de los programas sociales y por ende la erradicación de dicho problema. Así pues, el incremento de los pobres obligó al gobierno de México a plantear o reestructurar estrategias de atención a la pobreza acordes con el nuevo modelo de desarrollo y con los postulados de la reforma del Estado.

El método de focalización

Ante los ajustes estructurales presentados en los mercados internacionales como consecuencia de la presente globalización, varios países de América Latina implementaron la política focalizada de asistencia, buscando compensar algunos de los costos sociales provocados por los ajustes antes mencionados; a los pobres y en particular a los extremadamente pobres. Además, con esto las autoridades aseguran la gobernabilidad nacional, brindando un alivio momentáneo a muchas familias víctimas del deterioro social, calmando una posible irritación generalizada y la acción política radical de la población.

De acuerdo a Brodersohn (1999) los programas focalizados se concibieron más para aliviar temporalmente la situación de algunos pobres extremos, más que para combatir las causas estructurales determinantes de la pobreza, de ahí que tampoco hayan podido ser los detonantes de un proceso profundo de cambio estructural, o por

lo menos de reactivación económica que permitiera el crecimiento, el aumento del empleo y la distribución de la riqueza y el ingreso.

Es así como la focalización aparece más como una respuesta al proceso reciente de avance y mayor protagonismo de la sociedad, vis a vis una redefinición del papel del Estado en las políticas sociales. Con el paso del tiempo, la sociedad se ha vuelto cada vez más compleja y diversa, de esta forma propone una diversificación de las demandas que sugieren de forma natural una respuesta política altamente diversificada y selectiva. En este sentido, la focalización se considera un ejercicio de política moderna apta para las sociedades que en ese momento se encuentran en proceso de heterogeneización social.

Como consecuencia del fortalecimiento de la sociedad y el aumento de su protagonismo, el Estado se encontró en una posición en donde tuvo que redefinir su papel y adoptar nuevas modalidades de intervención pública. De esta forma, los instrumentos como la focalización aportan importantes contribuciones a la modernización de la política pública y a la democratización social.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1992) la idea de focalización intenta responder en buena medida este imperativo de modernizar y racionalizar la política social estatal. La focalización contribuye a la modernización de la política social, en tanto:

- Logra un gasto social más eficiente y equitativo.
- Aumenta el impacto redistributivo del gasto público social a nivel local y hace territorialmente viable los programas.
- Asegura lleguen de manera sostenida y oportuna los bienes y servicios sociales a la población objetivo.
- De esta forma, la focalización contribuirá a la democratización social, en tanto:
- Contribuye a la creación de redes sociales de protección a las poblaciones objetivo.
- Favorece la creación de una autoridad social descentralizada, en la que participan los beneficiarios.

La CEPAL (1992) plantea la focalización como un instrumento que combina democratización, participación y modernización de la política social. La focalización permitirá dar mayor eficacia y eficiencia a la política social combinada con una mayor participación y democratización.

Con la focalización se plantea que es posible construir una demanda racional en donde sea posible desarrollar en los sectores pobres ciertas capacidades que permitan diseñar, presentar, gestionar y ejecutar proyectos productivos. Sin duda el logro de un impacto positivo en la redistribución de ingresos en una sociedad, justifica por completo la focalización de las políticas públicas. De esta forma, el método de focalización se sustenta exclusivamente en el análisis de la carencia de ingreso de las familias para adquirir la canasta básica de alimentos en el mercado, así como adquirir los bienes y servicios que les permitan satisfacer el resto de sus necesidades más esenciales.

Para el cálculo de las carencias dentro de los hogares se utiliza el método de Ingreso o Línea de Pobreza, el cual se divide en dos pasos primordiales:

- En primer lugar, encontramos al cálculo de un ingreso mínimo o línea de pobreza; con el cual todas las necesidades mínimas de una familia quedan satisfechas.
- El segundo paso consiste en identificar y localizar territorialmente a los hogares que tienen ingresos menores a los de la línea de pobreza, y así poder configurar un mapa con las regiones donde vive la población del país más pobre.

Dicha metodología no aborda los determinantes de la pobreza, sin embargo, exige una doble focalización: saber cuántos y quiénes son los pobres y establecer en donde o cómo se encuentran distribuidos dentro del territorio nacional los posibles beneficiarios del programa.

Con este hecho descansa la idea de que los pobres se encuentran en tal situación porque se encuentran fuera del mercado, en consecuencia la estrategia se enfoca en tratar de incorporar o reincorporar a quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema a los mercados de bienes y servicios.

Siguiendo la lógica anterior, primeramente se busca formar o ajustar habilidades y destrezas compatibles y requeridas por el mercado laboral en ese momento, de ésta forma lograrán emplearse y obtener un ingreso que los haga elevar su consumo, en otras palabras, participarán en el mercado como consumidores a partir de calificar su fuerza de trabajo y aumentar su valor en el mercado laboral. Con la política social focalizada, se convierte a la población beneficiada inmediatamente en consumidores de bienes y servicios mediante el otorgamiento de subsidios monetarios directos condicionados.

Política Social en México

El desarrollo de la política social en México se ha presentado con algunos matices diferentes, sin embargo, claramente se han seguido las recomendaciones mencionadas previamente. De esta forma y al igual que en muchos otros países, las políticas enfocadas al combate de la pobreza se han convertido en la mejor carta de legitimación para los gobiernos en turno.

Las políticas seguidas se han basado en cuatro principios básicos:

1. Dentro de lo posible, las funciones de la política social (financiamiento, diseño, implementación y control) pueden separarse del gobierno y ser llevadas a cabo por algunos agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial).
2. Debe existir una cooperación entre distintos agentes, el Estado debe ser sólo uno entre otros que aportan recursos al financiamiento de los servicios sociales, ya que por una parte hay sectores sociales que se encuentran en condiciones de autofinanciarse; lo ideal sería que existiera un cofinanciamiento con las personas beneficiadas del programa (dentro de sus posibilidades), con el afán de lograr

compromisos por parte de éstos y se recuperen una porción de los costos gracias a la implantación de tarifas.

3. Se debe tener cuidado con la existencia de monopolios, los cuales perjudican el beneficio de los consumidores con la asignación de los recursos y la fijación de precios. La población debe tener la opción de elegir entre varios proveedores, maximizando sus beneficios dadas las ofertas e ingresos. .
4. Todos los recursos públicos destinados a programas sociales, deben ser ejercidos respondiendo a los principios de: focalización, subsidio a la demanda, evaluación a través de la medición de su efecto, prioridad exclusiva a los más necesitados y equidad.

Con base en los cuatro principios anteriores, se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en el año de 1997. Dicho programa se estructura con el objetivo de disminuir los índices de pobreza en zonas por medio de la inversión en capital humano, otorgando subsidios monetarios a las familias seleccionadas. De esta forma, el desarrollo comunitario local se deja de lado y se enfoca exclusivamente en las familiares y el individuo.

Con el fin de lograr dicho objetivo el PROGRESA está conformado por tres componentes:

- Salud: servicios mínimos de atención a la salud para la familia.
- Educación: becas escolares para niños en educación básica (de 3ro de primaria a 3ro de secundaria)
- Nutrición: por medio de dietas nutricionales para la familia.

Según la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), cabe destacar de este programa que, en el discurso oficial se estableció que se otorgarían los recursos de manera directa a las madres de familia, tratándose esta de una estrategia de focalización que reconoció las limitaciones de programas anteriores, en los que existían intermediarios en la asignación de apoyos a los grupos más pobres.

Los lineamientos de este programa se basaron en los siguientes principios estratégicos: focalización, transparencia, familia como ámbito y unidad de acción, género, corresponsabilidad, ayuda estructural sobre ayuda asistencial, apoyo comunitario y de autoridades locales, enfoque integral, complementariedad con otros programas, coordinación, seguimiento y evaluación (SEDESOL, 1999).

PROGRESA contaba como población objetivo a las familias en condiciones de pobreza, con hijos menores de 18 años en educación básica y que se encontraran en zonas rurales. Durante el proceso de selección de las familias beneficiarias se aplicaron dos métodos de focalización en forma consecutiva, primero la selección de zonas marginadas y segundo la identificación de los hogares pobres dentro de esta zona.

Durante las primeras etapas, el mecanismo de focalización estuvo basado en sistemas de información regional el cual era homogéneos y solo permitía su uso para la identificación de familias del medio rural.

Evaluaciones a PROGRESA indican que dicho programa ha contribuido a incrementar la asistencia escolar, pero no que haya incrementado los niveles de aprendizaje de dichos alumnos.

Durante el 2001 se inicia una ampliación del programa hacia algunas áreas urbanas y para el año 2002 se logra una cobertura en ciudades de hasta un millón de habitantes. La ampliación hacia las zonas urbanas requirió el rediseño de la estrategia de focalización, con un enfoque innovador, capaz de incluir a las familias residentes de las zonas urbanas.

Con el paso del tiempo PROGRESA se adapta a los nuevos requerimientos sociales y en el año 2002 evoluciona en el Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades (OPORTUNIDADES), continuando con la estrategia empleada, conservando sus principales características e integrando nuevas acciones con el fin de ampliar la cobertura.

El programa OPORTUNIDADES basó su diseño partiendo del diagnóstico según el cual, el círculo vicioso de la pobreza se convierte en una red compleja de factores que atrapa a los individuos impidiéndoles mejorar sus capacidades o acceder a la estructura de OPORTUNIDADES en igualdad de condiciones respecto al resto de la población. Dicho círculo vicioso determinado por la interacción perversa de bajos niveles educativos y bajos ingresos (SEDESOL 2003).

Dicho programa represento un giro en la visión política en el combate y superación de la pobreza exhibido durante la implementación del PROGRESA anteriormente. OPORTUNIDADES promueve el tránsito de las acciones asistencialistas ya desgastadas que solo transferían recursos a través de distintos medios, hacia programas más completos en donde la transferencia de ingresos además de lo ya mencionado, podía fundamentar la inversión en el desarrollo de capacidades, diversificando las oportunidades de las familias en condiciones de pobreza de salir de su situación mediante su propio esfuerzo. Todo esto, bajo cinco ejes rectores: equidad integralidad, transparencia, cohesión social y corresponsabilidad.

Así pues, OPORTUNIDADES tiene como base dos objetivos:

1. El aumento de las capacidades básicas de las familias en condiciones de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados y con la participación de los tres órdenes de gobierno, y
2. Ampliar el acceso de las familias a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad social y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y la concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social (SEDESOL 2003).

Con el programa OPORTUNIDADES existe un aumento en la cobertura geográfica, la cual se extiende a localidades semiurbanas y urbanas. De la misma forma, se incrementan los apoyos educativos, los cuales se enfocan en jóvenes para que concluyan la educación media superior, así como el proporcionarles apoyo en la transición a la etapa productiva.

Si vemos las cifras de beneficiados por el programa OPORTUNIDADES, podemos observar que el número de hogares beneficiarios en el año 2000 era de 2 560 000 y para el 2002 aumentó a 4 240 000; a partir del 2004 al 2007 el programa ha atendido a 5 000 000 de familias anualmente. En el 2011 el número de familias beneficiarias ascendió a 5 827 318. En los últimos 10 años el número de hogares beneficiarios se ha duplicado (CONEVAL, 2013).

Sin embargo, como ya se mostró anteriormente; las cifras de pobreza en el país no han cambiando en mucho su tendencia, el número de familias pobres en el país, sigue en aumento.

Por tal motivo, a principios del año 2013 es anunciado un nuevo programa focalizador para la asistencia social; una nueva estrategia de inclusión y bienestar propuesto por el gobierno federal mexicano durante el mandato de Enrique Peña Nieto: “La Cruzada Nacional Contra el Hambre”.

Dicha cruzada se encuentra conformada por setenta programas de la Administración Pública Federal, entre los que destacan; Pensión para Adultos Mayores, Apoyo Alimentario y OPORTUNIDADES. Esto con el afán de obtener resultados satisfactorios ante los crecientes problemas sociales.

Según el discurso oficial, el diseño de la “cruzada” se basó en la experiencia brasileña del programa “Fome Zero” (Hambre Cero) que inició operaciones en 2003. Sin embargo, y como ya se ha mencionado en el presente artículo, México por sí mismo ha sido pionero en el diseño de programas sociales dirigidos a la disminución de la pobreza y al aumento relativo del bienestar social. Con grandes errores; costosos en términos económicos y sociales, pero también, varios aciertos evaluados a nivel nacional e internacional.

De esta forma, ahora con la Cruzada Nacional Contra el Hambre se pretende erradicar de manera masiva problemas como la pobreza, desnutrición y marginación social en el país, cuya implementación ha sido otorgada a la SEDESOL (2013).

En la actualidad México vive un cambio estructural en el combate a la pobreza extrema, con una estrategia integral de inclusión y bienestar social que pasa de la política de entrega de apoyos a una política social de segundo piso, con respeto pleno al desarrollo de las capacidades de las personas para mejorar sus condiciones en lo individual y en lo colectivo.

Dentro de la Cruzada Nacional Contra el Hambre se plantearon cinco grandes objetivos:

1. Garantizar una alimentación adecuada a la población en pobreza extrema y carencia alimentaria;
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia;
3. Aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios, y
5. Promover la participación comunitaria.

De igual forma, se desarrollaron algunos ejes estratégicos con el fin de optimizar la eficiencia en la implementación de los programas. Por ejemplo; para proteger el poder adquisitivo y el ingreso, se fomentarán políticas de empleo y se fortalecerán los programas de transferencias. Se elevará el acceso a alimentos en localidades estratégicas a través de la comercialización y fortalecimiento de las redes de abasto populares. Todas las acciones de la Cruzada Nacional Contra el Hambre estarán sujetas a esquemas de transparencia y rendición de cuentas que definan de forma clara la responsabilidades de los actores involucrados (SEDESOL 2013).

Dentro del planteamiento de dicha iniciativa, un punto que vale la pena remarcar, por su concepción tan ambiciosa (dada la experiencia), es la formulación del supuesto en donde la Administración Pública Federal actuará de forma coordinada con la Sociedad Civil y el Sector Privado. Dicha alianza permitirá el avance inherente entre desarrollo y crecimiento, obteniendo resultados reales de corto, mediano y largo plazo.

El programa tuvo una aplicación correspondiente a una primera etapa, en donde fueron seleccionados 400 municipios de todo el país como población objetivo. El método de focalización no queda para muchos completamente claro, sin embargo, los municipios seleccionados tienen en común dos características primordiales:

1. Cuentan con un alto porcentaje de población en pobreza extrema y con carencia alimentaria; y
2. Alto número de personas en pobreza extrema y alto número de personas con carencia alimentaria.

La población correspondiente a los 400 municipios (calculada por CONEVAL en el año 2010) es de 7.4 millones de los cuales; 3.67 millones habitan en zonas urbanas y 3.73 millones en zonas rurales. Según informa SEDESOL (2013), el hecho de incluir municipios rurales y urbanos se deriva de una recomendación realizada por el CONEVAL, la cual fue emitida en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 sobre los retos que tiene la política social para abatir la pobreza municipal, donde se señala: reducir la pobreza rural de municipios pequeños y dispersos, así como disminuir la pobreza urbana, que tiene mayor peso en volumen poblacional.

Por su parte, CONEVAL aclara que la selección de los 400 municipios fue realizada solamente por la SEDESOL, ya que sólo ella tiene las atribuciones para definir el alcance de sus políticas públicas.

En suma, la Cruzada Nacional Contra el Hambre tiene cuatro características principales:

1. Orientación focalizada. Los esfuerzos se concentrarán exclusivamente en la población con alta pobreza extrema y carencia alimentaria.
2. Corresponsabilidad. Participaran todas las dependencias del gobierno, se conjuntarán los esfuerzos de los sectores salud, educación, vivienda, economía, y servicios básicos, como agua, luz y drenaje.
3. Estrategia social que fortalece y aumenta las capacidades productivas de sus beneficiarios. Quienes hoy reciben un apoyo, en el futuro tendrán la capacidad de

salir y sobrepasar la línea de pobreza, a partir del fortalecimiento de sus ingresos como individuos productivos.

4. Participación comunitaria y social. En la cruzada se pretende involucrar a los propios beneficiarios en las soluciones que se requieren. De esta forma, tendrán una participación activa en el desarrollo del programa (SEDESOL, 2013).

Resultados

Para poder lograr un análisis de los alcances y limitaciones de la política social focalizada en México se utilizará un estudio realizado por Miguel Szekely (2005) publicado por la SEDESOL (2005) llamado “Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 – 2004”, el reporte que el CONEVAL dio a conocer a partir de los resultados que arrojó la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2005 a 2008, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Análisis y Medición de la Pobreza realizado igualmente por CONEVAL correspondiente al año 2010.

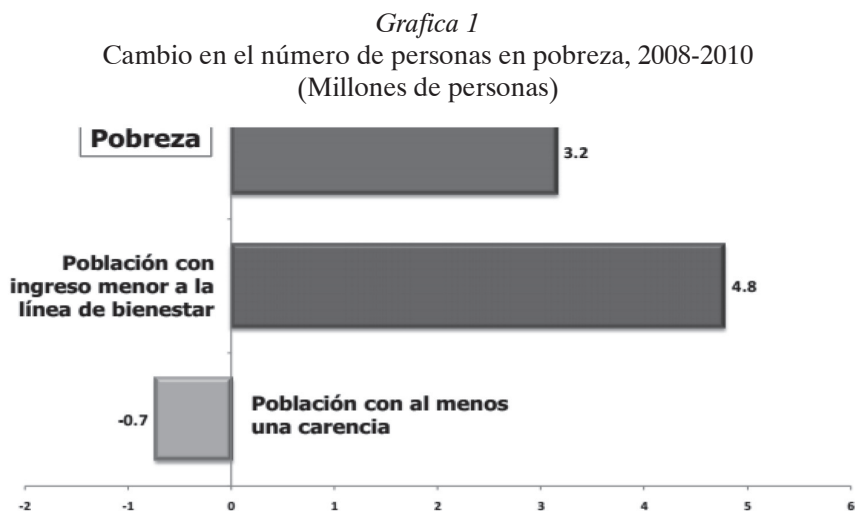
A manera de antecedente es necesario señalar que en la administración de Ernesto Zedillo (1994 – 2000), producto de la reactivación económica y de los programas sociales aplicados en respuesta a la crisis económica de 1995, se dio un descenso significativo de la población en situación de pobreza alimentaria la cual paso de 34.7 a 23.7 millones, lo cual significó que entre 1996 y 2000, 11 millones de personas pudieron acceder a niveles alimenticios básicos.

Por su parte, durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), 9.3 millones de personas lograron rebasar el umbral de pobreza alimentaria en la que se encontraban. Durante esta administración destaca que la población en situación de pobreza se redujo a un nivel de 17.9 millones durante los primeros cuatro años, sin embargo la tendencia se revirtió para el año 2005 cuando 1.1 millones de personas más, no pudieron satisfacer sus necesidades alimenticias básicas, aún mas, salvo una mejora de 4.5 millones para 2006, el inicio de la administración de Felipe Calderón (2006 – 2012), se vuelve a dar un nuevo retroceso de los niveles de vida y el número de personas en una situación de pobreza alimentaria aumenta en 5 millones para el año 2008 en el que la pobreza extrema alcanzó a 19.5 millones de habitantes. Para el año 2010 la población en situación de pobreza eran 52 millones de personas, mientras que, personas en pobreza extrema era de 11.7 millones.

En términos relativos, la pobreza alimentaria descendió 5.9 puntos porcentuales, al pasar de 24.1% en 2000 a 18.2% de la población en 2008. Sin embargo, para 2010 se registró un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación al llegar al 24.9%. La magnitud de estos cambios exhibe lo vulnerable y transitorio que pueden llegar a ser las políticas públicas impulsadas, por lo menos hasta ese momento.

Si nos referimos a la pobreza de capacidades se observa una situación similar, de 1996 a 2000, 12.2 millones de personas superaron esta situación mientras que durante el periodo de 2000 a 2008 lo hicieron solo 4.4 millones, número que se puede considerar reducido si se toma en cuenta el incremento constante de los recursos destinados

a la política social dentro del presupuesto público, en el cual los rubros de educación y salud absorbieron en promedio anual 62.7% del gasto social.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010

Sin embargo, poco más de la cuarta parte de la población no contaba con los recursos suficientes para cubrir los niveles mínimos de estos satisfactores. En términos relativos, entre 2000 y 2008, el 6.7% de la población superó la pobreza de capacidades, cifra que representaría menos de la mitad de lo que se observó en el periodo 1996 – 2000 en el que el 15.1% de los mexicanos superaron el umbral de pobreza de capacidades.

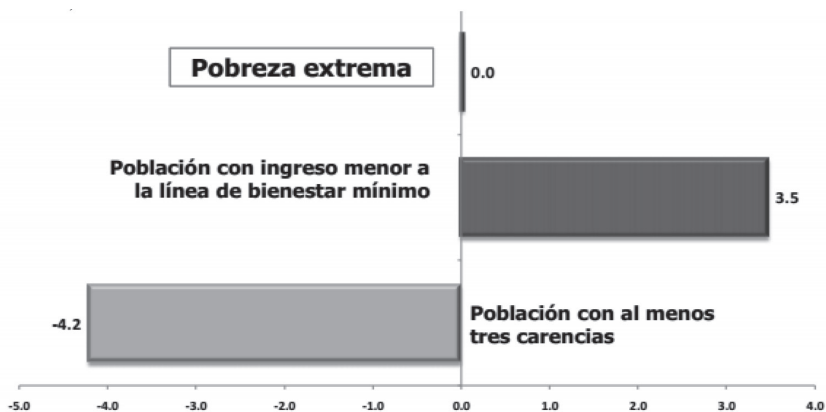
El nivel de pobreza de patrimonio presentó por su parte, entre 1996 y 2000, un descenso de la población que no se encontraba en capacidad de satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte, la cual pasó de 64 a 52.7 millones. En el periodo de 2000 – 2008 el número de mexicanos que vivían en esta categoría de pobreza se redujo de 52.7 a 50.6 millones. De esta forma en este último periodo en cuestión 2.1 millones de personas más podían satisfacer las necesidades mencionadas, cantidad inferior a la registrada en el periodo previo cuando 11.3 millones abandonaron esta situación. Sin embargo, durante 2010 – 2012 hubo un aumento de 52.8 a 53.3 millones de personas en situación de pobreza.

Así pues, se puede llegar a la conclusión que aun cuando los niveles de pobreza han disminuido por algunos periodos en cuestión, el ritmo se ha ido desacelerando progresivamente y la pobreza sigue siendo un problema ampliamente extendido y en aumento en nuestro país.

Observando a la población de acuerdo a su ámbito de residencia se puede observar que de 2000 a 2008, las zonas rurales muestran una disminución en todos los niveles de pobreza. En estas localidades el porcentaje de población en pobreza ali-

mentaria se redujo de 42.4% a 31.8%, la de capacidades de 49.9% a 39.1% y la de patrimonio de 69.2% a 60.8%.

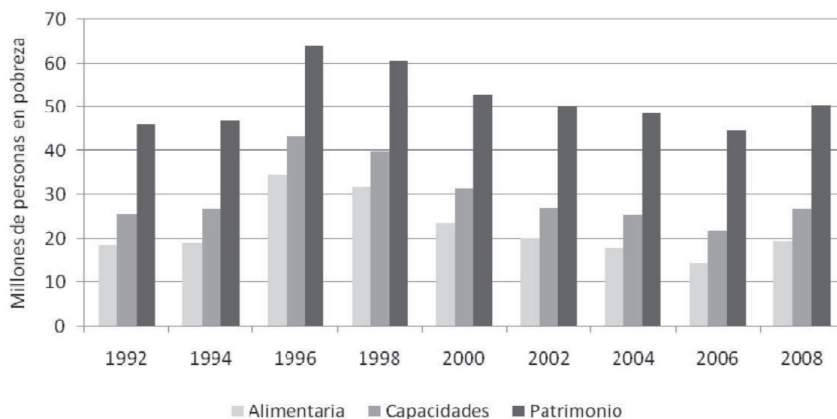
Grafica 2
Cambio en el número de personas en pobreza extrema, 2008-2010
(Millones de personas)



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

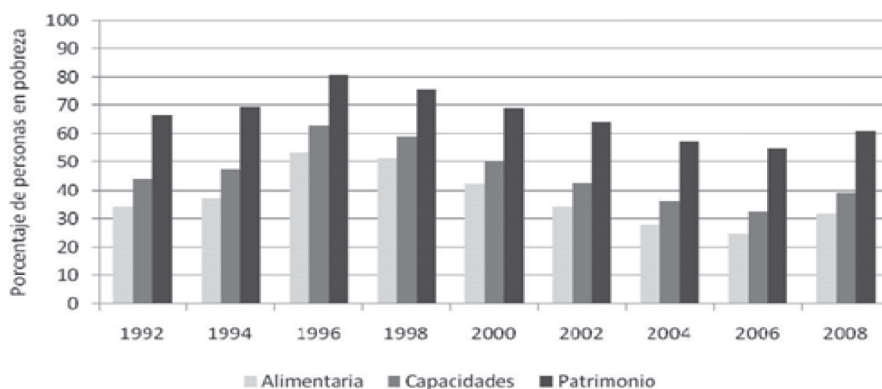
A pesar de los resultado observados en las áreas rurales, en el ámbito urbano los índices de pobreza presentaron una tendencia a la baja tal que, en el lapso de 2000 a 2008, la pobreza alimentaria disminuyó en 1.9%, la de capacidades en 3% y la de patrimonio en 3.9%.

Grafica 3
Evolución de la pobreza 1992-2008



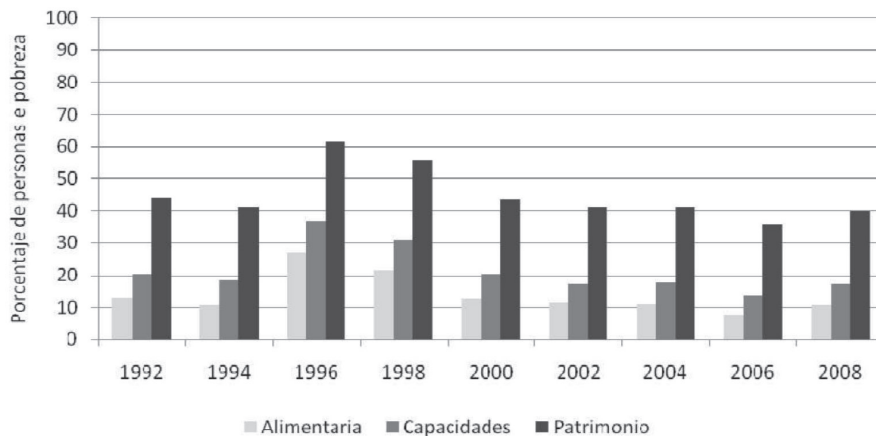
Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL con base en la ENIGH de distintos años.

Grafica 4
Evolución de la pobreza 1992-2008 (rural)



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL con base en la ENIGH de distintos años.

Grafica 5
Evolución de la pobreza 1992-2008 (urbano)



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL con base en la ENIGH de distintos años.

En lo referente a cobertura, PROGRESA fue pensado y diseñado en 1997 para ser aplicado en el ámbito rural donde se observó altos niveles de pobreza y marginación; en 2001, el programa OPORTUNIDADES, fue ampliado a zonas urbanas pobres y, para 2003, ya operaba en todos los municipios del país atendiendo a más de 4 millones de familias. La Cruzada Nacional Contra el Hambre fue concebida desde su creación

como un programa de alcance nacional, a pesar de eso, solo ha llegado a 400 municipios del país.

En 2005, el programa OPORTUNIDADES alcanzó a más de 24 millones de personas, aproximadamente 24% de la población del país, y logró llegar a más de 97 mil localidades cubriendo 5.5 millones de familias. Y finalmente, en el 2011 el número de familias beneficiarias ascendió a 5.8 millones. Esto lo ubicó como el instrumento más importante de combate a la pobreza en México y entre los de mayor población mundial atendida.

Desde el año 2000 al 2008, el presupuesto designado al programa prácticamente se ha cuadruplicado y llegó a ejercer 38 mil millones de pesos corrientes (aproximadamente 2,900 millones de dólares) y esta tendencia se mantuvo para los años más próximos. (SEDESOL, 2009)

Cuadro 1
Cobertura progresiva-oportunidades de 1997 a 2010

<i>Año</i>	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>	<i>Localidades</i>	<i>Familias</i>
1997	12	456	10,789	300,705
1998	30	1,485	34,414	1,595,604
1999	31	1,986	48,719	2,306,325
2000	32	2,166	53,232	2,476,430
2001	32	2,310	67,539	3,116,042
2002	32	2,354	70,520	4,240,000
2003	32	2,360	70,436	4,240,000
2004	32	2,429	82,973	5,000,000
2005	32	2,435	86,091	5,000,000
2006	32	2,441	92,672	5,000,000
2007	32	2,444	92,961	5,000,000
2008	32	2,445	95,819	5,049,206
2009	32	2,445	97,922	5,209,359
2010	32	2,445	97,773	5,818,954

Fuente: Mariscal y Lepore (2012).

Durante el desarrollo y más aún, al presentar la evidencia de los resultados de los distintos programas sociales aquí analizados, se han enfrentado a una serie de problemas que obstaculizan el desempeño. Tales desafíos están relacionados con cuestiones de rendición de cuentas, la necesidad de transparencia y la disminución de discreción en la ejecución del gasto federal, principalmente.

Recientemente la Cruzada Nacional Contra el Hambre tratando de dar fin a este tipo de situaciones, ha manifestado dentro de su planteamiento la importancia de enfatizar el ataque a estas irregularidades, con el fin de vencer dichos obstáculos lo cual permitió centrarse solamente en la obtención de mayores y mejores beneficios de cada programa.

Antes del inicio de la transición hacia la democracia en México, cada uno de estos temas era incipiente: no existía información sobre los programas de combate a la pobreza, no había transparencia en la selección de los beneficiarios, se solía presentar un alto grado de discrecionalidad sobre la administración de los programas, y las evaluaciones sobre la efectividad de los mismos eran casi inexistentes. Se había consolidado entre la sociedad, de hecho, la creencia de que estos programas eran usados únicamente para fines políticos o clientelares (Levy, 2006).

Lo anterior pudo haber sido el motivo por el cual los programas PROGRESA, OPORTUNIDADES y la Cruzada Nacional Contra el Hambre fueron diseñados de forma que se pudieran evaluar cada determinado tiempo. Y es así, pues, un equipo de investigadores del ITESM bajo el mando de Soto Romero, quien realizó la evaluación 2008 del programa OPORTUNIDADES, identificaron 58 estudios que analizaron los efectos e impactos de PROGRESA – OPORTUNIDADES entre 1997 y 2007 (es importante que no olvidemos que, en un sentido estricto OPORTUNIDADES es la continuación del PROGRESA, ya con algunas mejoras implementadas).

Con respecto al estudio realizado por Soto Romero et. al (2008), Los programas sociales tuvieron como resultado: en el ámbito educativo, aumentó la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y de secundaria a media superior; disminuyó el índice de reprobación y deserción escolar; mejoró el logro educativo, aumentó la disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares.

Estos resultados coinciden con los de Parker y Berham, (2008):

PROGRESA – OPORTUNIDADES ha incrementado sustantivamente la escolaridad de sus beneficiarios y continúan presentándose importantes mejorías en la acumulación de capital humano e indicios de efectos positivos en las pruebas de rendimiento escolar.

En cuanto a los logros en materia de salud en general, los estudios realizados en el tema evidencia que en los diez primeros años de ejecución de PROGRESA – OPORTUNIDADES se dan reducciones en las tasas de mortalidad materno – infantil, disminución de la morbilidad e incapacidad, aumento en la utilización de servicios públicos ambulatorios de salud, reducción de la demanda de servicios privados y disminución del gasto de bolsillo (Soto Romero et al., 2008).

En el rubro de la alimentación, destaca una menor cantidad de casos de anemia entre los beneficiarios, incrementos en estatura y peso de los niños en edades tempranas, y una mejoría en la dieta de los hogares gracias al aumento de consumo de alimentos de origen animal y el complemento alimenticio para los menores de 2 años (Soto Romero et al., 2008).

¿Nuevos instrumentos?

El pasado mes de abril (2013) se dio inicio a la implementación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en los 400 municipios previamente seleccionados. Sin embargo,

existe cierto escepticismo entre gran parte de la comunidad especialista en política social, ya que argumentan que dicha cruzada no cuenta con las herramientas y recursos necesarios para poder obtener los resultados previstos, ni que los miembros del gobierno y encargados del programa tengan la capacidad, visión y “costumbres” mínimas para llevar en marcha de manera correcta la política focalizadora.

Como prueba de esto, sujeto a las condiciones y diagnóstico actual del país, se ha creado un problema estructural en donde, no se cuenta con la capacidad técnica ni económica y la falta de transparencia con la que se han operado los programas y recursos destinados para el desarrollo económico y social imponen más barreras en el desarrollo del tema.

Respecto a ello, Azuara Herrera miembro de la red de expertos de México Evalúa, comenta; “no hay atajos o remedios mágicos para erradicar la pobreza, pero sí riesgos de volver a politizarla de manera abierta. Las recetas clientelares de los 1970, 1980 y 1990 probaron ser poco efectivas y focos de corrupción. Si regresamos a formar clientes en vez de ciudadanos, estaremos dando un paso hacia atrás. Tal parece que la “Cruzada” contra el Hambre de esta administración se encamina en esa dirección”. (Azuara 2013).

Entonces, ¿qué podemos esperar de la Cruzada Nacional Contra el Hambre?; primeramente, su puesta en marcha es un reconocimiento implícito de que tanto el modelo económico como los programas de atención social implementados durante los últimos 30 años en México no han funcionado por completo. Ya que no se ha podido evitar que el país enfrente una mayor pobreza (ITESM, 2012).

Creemos que la dificultad radica en la conceptualización y diseño de los programas, si bien es cierto que cuando se plantearon y formularon los programas PROGRESA y después OPORTUNIDADES fueron políticas novedosas con reconocimiento a nivel internacional, la verdad es que hoy en día el país se encuentra dentro de un entorno económico, político y social completamente diferente.

La cruzada no puede ser solamente un “refrito” de las políticas sociales ya existentes, sino que deben plantearse alternativas complementarias, en donde se puedan incluir la participación de la sociedad en el diseño de las políticas y terminar con el rompimiento de la esfera política con la ciudadanía, particularmente de la más pobre.

Sería interesante que realmente existiera una interconexión y seguimiento entre todos los programas de asistencia social, ya que para resolver los problemas de pobreza y desigualdad social va más allá de un solo programa, son bastante los factores que influyen y están en juego que no se puede mejorar uno sólo sin dirigir la mirada a los demás.

Conclusiones

En primer lugar, es necesario tener las expectativas correctas sobre los impactos potenciales de los programas enfocados a la pobreza extrema. Programas focalizados, tales como los que conforman la Cruzada Nacional Contra el Hambre, pueden ser bastante exitosos en la reducción de la brecha de pobreza o la intensidad de la misma,

pero pueden tener un impacto poco considerable en cuanto a los efectos per cápita. Si no se cuenta con las expectativas reales respecto al desempeño y alcances de tales programas, será muy complicado que dichos programas sean políticamente sostenibles.

En segundo lugar, con respecto a las distintas metodologías que se han utilizado para la selección de los beneficiados de cada programa, son más efectivos en cuanto a identificar a aquellos individuos o familias que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, por el contrario, pueden presentar errores a la hora de tratar de identificar a aquellos que se encuentren en la media de la escala. En otras palabras, es cada vez más difícil el poder diferenciar, entre los moderadamente pobres y los no pobres, esto después de haber identificado y beneficiado a los extremadamente pobres. Lo anterior implica que una vez que este tipo de programas focalizados se expanden a comunidades menos marginadas las probabilidades de error en la selección de beneficiados es más alta.

En tercer lugar, los costos no asociados con los recursos económicos sino a la focalización, requieren serias consideraciones en la toma de decisiones a la hora de perseguir una metodología de focalización a nivel de los hogares. Tanto el PROGRESA como OPORTUNIDADES han dado resultados en la reducción de las brechas de pobreza y la intensidad de los índices de pobreza, aun después de restar los costos económicos producidos o asociados a la focalización. Sin embargo, la reducción de los niveles de pobreza que se encuentren en la escala superior por medio de la focalización, es pequeña en comparación a simplemente incluir todos los hogares de la localidad. De esta forma, se puede establecer que si el éxito marginal de la focalización en términos de hogares es un esfuerzo necesario o no, dependerá básicamente de los costos no económicos, políticos y sociales de la focalización.

Así, la focalización geográfica puede ser adecuada en una primera instancia, pero no es suficiente en términos de costos y eficiencia. Por otra parte, la focalización a nivel de los hogares, tendrá que establecerse en función del tipo de localidad. De esta forma se tiene que para las localidades altamente marginadas en el área rural por ejemplo, censar a toda la localidad y después aplicar la focalización, resulta óptimo. Por el contrario, en el caso de localidades más grandes de media marginación y en un ambiente urbano, el levantamiento de una encuesta total de los hogares es poco eficiente y demasiado costoso, por lo que una focalización geográfica sería lo más conveniente.

Así pues, observamos que los programas sociales analizados en este trabajo, como cualquier medida de gobierno, no han sido exentos de problemas y cuestionamientos por distintos agentes nacionales e internacionales. Una de las principales críticas se ha relacionado con el diseño y el marco metodológico que no permite extender lo suficiente el alcance de los programas a toda la población en condiciones de pobreza. Así mismo, se identifican algunas fallas en la operación que afectan de manera negativa la eficiencia y efectividad de operación. Igualmente se señalan problemas en la identificación de las poblaciones beneficiarias y posibles beneficiadas, así como poca transparencia en su selección, problemas con la certificación de corresponsabilidades y costos relativamente altos para el programa y los receptores al momento de recibir las

transferencias. Finalmente, otro error es el hecho tomar la política social como receta que nunca falla por lo cual termina estancándose, al contrario debe de evolucionar y acoplarse a las nuevas necesidades o condiciones que la sociedad o el mismo gobierno puedan tener. No olvidemos que si algo nos funcionó hoy, nadie nos garantiza que mañana actuará de la misma manera.

Sin embargo, a partir de los resultados expuestos y de acuerdo con Bertozzi y Gonzales de la Rocha (2008), PROGRESA – OPORTUNIDADES se considera internacionalmente un caso de éxito que ha demostrado tener efectos positivos en indicadores de consumo, nutrición, salud y asistencia escolar. El programa ha tenido un notable impacto en los logros educativos de los menores beneficiados con becas escolares, en la postergación de la fecundidad, y en el posicionamiento de ex – becarios en estratos medios y altos de la jerarquía ocupacional. Así, estos logros han llevado al gobierno federal a seguir encausando recursos y esfuerzos en acciones de este tipo, la Cruzada Nacional Contra el Hambre es un intento de ello.

La confianza que se ha tenido en el modelo focalizador en México ha conducido a sus diseñadores a promover su continuidad transexenal, un hecho inédito en las políticas públicas mexicanas. Esto fue posible, a partir de la evidencia de los resultados positivos logrados, los cuales han sido un elemento central para su permanencia y crecimiento.

Lo anterior demuestra que la focalización como instrumento de política pública en México, reconociendo sus desventajas y explotando sus ventajas, ha logrado corregir ciertas fallas y ha promovido una serie de metodologías más coherentes con los problemas que representa el combate a la pobreza. La focalización si bien no es una herramienta perfecta, permite acotar el gasto público a esfuerzos precisos. Los primeros programas derivados de la focalización de la política social en México han sido innovadores y sus logros se mantienen documentados por numerosos estudios empíricos; sin embargo, aún quedan importantes cuestiones por concluir y perfeccionar en materia de cobertura, calidad, costos y beneficios, los cuales la Cruzada Nacional Contra el Hambre en su papel de innovadora y completa, tendrá que afrontar.

Referencias bibliográficas

- Azuara Herrera O., 2013, Cruzada Nacional Contra el Hambre: dudas y preocupaciones. México Evalúa; centro de análisis de políticas públicas.
- Bertozzi, S. y Gonzales de la Rocha, M., 2008, “Oportunidades diez años después” en Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997 – 2007). México: SEDESOL.
- Boltvinik, J. y Hernández, E., 1999, Pobreza y distribución del ingreso en México. México: Siglo veintiuno.
- Brodersohn, V., 1999, Focalización de programas de superación de la pobreza. En: Derecho a tener derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo, Uruguay.

- Cabrera, C., 2006, “Pobreza y desigualdad”, *Economía Informa* .343: 117-126.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1992, *Focalización y Pobreza: nuevas tendencias en la política social*. LC/L. 714. Santiago, Chile.
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2009. *Evolución de la Pobreza en México*. El CONEVAL reporta cifras actualizadas de pobreza por ingresos 2009. Comunicado núm. 006/2009, México.
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2011. *Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010*. México.
- Centro de Investigación en Economía y Negocios; ITESM, 2012. *La Cruzada Nacional Contra el Hambre: Oportunidades y Desafíos*, volumen 2, No. 53. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2010. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2005 -2008*. Aguascalientes: INEGI.
- González, E., 1993. *Reforma del Estado y Política Social*. México: INAP.
- Levy, S., 2006, *Progress against poverty. Sustaining Progres – Oportunidades program*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Mariscal, J. y Lepore, W., 2012, “Oportunidades y uso de las TIC: Innovaciones en el Programa de combate a la Pobreza”. *Documentos de Trabajo 266*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
- Mendoza Enríquez, H., 2011, “El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano”. *Estudios Sociales*, 19, 222-251.
- Orozco, M. y Hubert, C., 2005, “La focalización en el Programa Oportunidades de México”. *Serie de Documentos de discusión sobre la protección social, EEUU*. Banco Mundial.
- Parker, S. y Berham, J., 2008, “Seguimiento de adultos jóvenes en hogares incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y pruebas de desempeño”, en *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997 – 2007)*. México: SEDESOL.
- Secretaría de Desarrollo Social, 1999, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*. México: SEDESOL.
- Secretaría de desarrollo Social, 2003, *El Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006*. México: SEDESOL.
- Secretaría de Desarrollo Social, 2013, *El Programa Institucional Oportunidades 2006 – 2012*. México: SEDESOL.
- Skoufias, E., Davis, B. and De la Vega, S., 2001. “Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA.” *World Development*, 29(1) 1769-84.
- Soto Romero, et. al., 2008, *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007*. México: OPORTUNIDADES.
- Székely, M., 2005, *Pobreza y desigualdad en México entre 1954 – 2004*. México: SEDESOL.
- Villarreal, R., 1993. *Liberalismo Social y Reforma del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.