



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Programas Sociales en México:  
Ineficiencia en el diseño y  
evaluación 2000-2018**

**TESIS**

Que para obtener el título de

**Licenciado en Economía**

**P R E S E N T A**

Juan Pablo Santos Gonzalez

**DIRECTOR(A) DE TESIS**

Dr. José Nabor Cruz Marcelo



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., febrero de 2022



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

En la vida uno se plantea muchas metas, sueño, objetivos o como se le quieran llamar; y sin duda alguna el obtener un grado académico es uno de los míos, pero este largo camino no lo recorrí sólo y es por eso por lo que me es necesario poder agradecer y reconocer el impacto que cada persona ha tenido en mí.

En primer lugar, quiero agradecer a mi madre Esther Gonzalez y a mi padre Pablo Santos y a mi hermana Maria Fernanda Santos, quienes siempre han estado a mi lado y que es por ellos que hoy en día soy lo que soy; y por ellos es que voy a serlo todo. Pero agradezco a la vida no sólo por los tres familiares que menciono, ya que toda mi familia, (tíos, tías, primos, primas, abuela) han sido parte de este arduo camino y sin duda cada uno de ellos me ha enseñado algo positivo. En segundo lugar, quiero agradecer a la UNAM quien fue mi segundo hogar, en donde tuve el gusto de cursar el bachillerato en el Colegio de Ciencias y Humanidades plantel Sur y la licenciatura en la Facultad de Economía. Agradezco a mi segunda familia a quienes tengo el gusto de llamar amigos, a cada uno de ellos los conocí en tiempos diferentes, pero sin duda son parte importante de mi: Fernando Bernal, Danny Morales, Jaime Ibáñez, Brayan Avalos, Antonio Moreno, Carolina Neria, Ana Yancy Aparicio, Abril Perez, Paulina Tapia, entre otros más.

Por último, pero no menos importante quiero agradecer a todos los profesores quienes me marcaron durante mi formación académica, y no sólo me refiero a nivel licenciatura; agradezco a cada uno de los profesores que me brindaron de su conocimiento y supieron guiar por el camino el conocimiento. También me gustaría agradecer a dos profesores en especial, primero al Lic. David Colmenares Paramo, quien me dio la oportunidad de realizar mi servicio social y laborar dentro de la Auditoria Superior de la Federación y al Dr. José Nabor Cruz Marcelo quien fue mi profesor durante la licenciatura y asesor del presente trabajo.

A cada uno de ustedes me gustaría decirles, ¡Gracias por todo!

# Índice

Introducción.....	1
<b>Capítulo 1: Marco Teórico .....</b>	<b>3</b>
1.1: <i>Concepciones Teóricas de pobreza y desigualdad.</i> .....	3
1.2 <i>Estado Benefactor como eje de la política social</i> .....	8
1.3 <i>Marco conceptual de los programas sociales y la Política Social</i> .....	15
<b>Capítulo 2: Pobreza en México .....</b>	<b>23</b>
2.1 <i>Evolución de la Pobreza en México</i> .....	23
2.2 <i>Política Social en México: Un contexto Histórico.</i> .....	36
2.3: <i>Introducción a la evaluación de la política social</i> .....	43
<b>Capítulo 3: Evaluación de la política pública .....</b>	<b>50</b>
3.1. <i>Tipos de Evaluación de la Política Pública</i> .....	50
3.2: <i>Resultados de la evaluación en materia social.</i> .....	61
3.3: <i>Evaluación ex ante vs ex post</i> .....	75
3.4 <i>Propuesta Evaluación ex ante</i> .....	89
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>94</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>98</b>

## Introducción

La pobreza es un problema que siempre ha estado presente dentro de la sociedad y que se le ha buscado una solución; sin embargo, es importante tener una definición de pobreza y de esta manera lograr entender los elementos que la componen, por tal motivo en primera instancia se plantean diferentes definiciones sobre la pobreza las cuales comparten algunos elementos en común.

El Estado buscará la forma de generar instrumentos para el combate a los problemas de la sociedad, por lo que este juega un papel muy grande al ser el encargado de diseñar, ejecutar y observar los resultados que se obtienen, el Estado benefactor es un pilar en temas de política social por lo anteriormente señalado.

A pesar de los intentos por reducir la pobreza en nuestro país, los resultados muestran que se está muy lejos de conseguir disminuciones significativas, las disminuciones que se presentan son bajas con relación a los montos que se destinan para el combate a la pobreza, lo cual genera algunas dudas con relación al diseño de estos programas y las razones por las cuales no generan el impacto deseado.

Los programas sociales son un instrumento con el cual se busca combatir a la problemática de la pobreza; y estas herramientas pueden atender diferentes elementos que componen a la pobreza dentro del país, pero no todos los programas logran sus objetivos y esto se puede adjudicar a diferentes motivos, mal diseño, elementos externos al programa etc.

Existe un elemento muy importante para la creación de programas sociales eficientes y esto es la evaluación de estos; sin embargo, en nuestro país aún no se ha fortalecido la cultura de la evaluación en los tres niveles de gobierno del Estado mexicano, lo cual se exhibe en los resultados obtenidos dentro del combate contra la pobreza. En algunos casos los resultados poco alentadores se adjudican a las transferencias directas, ya que no siempre generan un impacto positivo dentro de la problemática.

Uno de los objetivos centrales de esta investigación es sobre abordar el tema en primera instancia de la pobreza y su evolución al igual que los resultados que se ha obtenido con algunos programas, esto con la finalidad de mostrar lo importante que es la evaluación y los diferentes tipos que podrían ser implementados para mejorar aún más los resultados, siendo el principal aporte la propuesta de una metodología de evaluación ex ante; sin embargo, esto no significa que se tenga que eliminar la actual metodología ya que ambas tendrían que trabajar en conjunto; lo anterior, para generar un efecto de complementariedad en ambas metodologías, ya que, indudablemente, mientras más técnicas de evaluación se apliquen, mayor será el alcance de los objetivos de los programas sociales y de la propia política pública del Estado mexicano.

## *Capítulo 1: Marco Teórico*

### *1.1: Concepciones Teóricas de pobreza y desigualdad.*

En la actualidad hay un número importante de personas las cuales no pueden adquirir alimento, educación, vivienda, vestido, entre otras necesidades; esta problemática no es algo que se termine con facilidad, dado que tiende a ser transmitido hacia las generaciones futuras, “La pobreza es lacerante y sumamente limitante, corta las oportunidades y la visión que sobre esas oportunidades puedan tener las personas” (Coloca Osorio, Leriche Guzmán, & Briseño Martínez, 2017).

La forma en la que se ve a este problema parte de diferentes puntos, desde concepciones teóricas como en aspectos normativos<sup>1</sup>, y en ocasiones es necesario identificar aspectos con las que se pueda definir a una persona como pobre, tales como necesidades básicas que no puedan satisfacer; sin embargo, a lo largo de la historia las necesidades que algunos consideran básicas tienden a cambiar ya que posiblemente las necesidades básicas de los hombres y las mujeres de la Edad Media no son las mismas en su totalidad que las de la actualidad, y ese sólo es un ejemplo, otra cuestión es revisar las necesidades básicas, por ejemplo las alimenticias:

“Hay que considerar una serie de factores como las necesidades de proteínas, y calorías; en primera instancia, para posteriormente traducir éstas en una canasta de alimentos. Sin embargo, la conformación de una canasta alimentaria debe contemplar los aspectos culturales sobre el tipo de dieta que pueden seguir las mujeres y hombres de una nación y/o región determinada” (Coloca Osorio, Leriche Guzmán, & Briseño Martínez, 2017)

La pobreza se le puede catalogar como un problema social, el cual ha estado presente en gran parte de la historia de la humanidad; y que cada vez se ha

---

<sup>1</sup> Esto dado que posterior a la evidente observación del problema, se tiene que planificar una estrategia con la cual el Gobierno tratará de combatir a la pobreza mediante el diseño de una política social.

vuelto más significativo y relevante; esto a causa de diversos motivos tales como el desarrollo del sistema capitalista<sup>2</sup>.

El interés sobre esta problemática ha estado presente en la humanidad desde siempre, ya que se ha tratado de combatir este fenómeno; por ejemplo, a partir del 2000 con lo que se denominó las “Metas del Milenio”<sup>3</sup> se buscaba erradicar la pobreza extrema, el hambre entre otros objetivos.

La pobreza desde un enfoque biológico se puede definir como “cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física” (Sobre conceptos y medidas de pobreza, 1992), desde esta perspectiva se pueden tomar dos líneas, la primera radica en el intercambio para poder adquirir un bien, mientras que por el otro lado se encuentra la visión de la eficiencia física. La definición anterior está más ligada hacia el aspecto alimenticio, dado que relaciona esta carencia con el bienestar físico de las personas<sup>4</sup>.

Otra manera de poder ver a la pobreza es desde la perspectiva de la desigualdad, ya que por lo general dicha problemática está fuertemente relacionada con esta. La desigualdad generalmente se observa mediante la diferencia que presenten las personas con relación a sus ingresos.

Desde las perspectivas anteriores es evidente que la pobreza siempre se ha relacionado con las carencias, lo cual para Coloca O, Leriche G, y Briseño M se puede traducir en una privatización, esto genera que no se logre cumplir la satisfacción de las necesidades, pero no en cuestión de percepción sino en un aspecto real.

---

<sup>2</sup> Para conocer más sobre el tema con relación a la desigualdad en la distribución del ingreso se sugiere revisar los siguientes links

<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/29/02cortez.pdf>,

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/173569/862209/file/CESOP-IL-72-14-DesigualdadesEconomicas-240620.pdf>

<sup>3</sup> Las metas del Milenio se componen por 8 objetivos, los cuales van desde la reducción de la pobreza hasta la detención de la propagación del VIH//SIDA, para más información consultar <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

<sup>4</sup> Esta concepción biológica la liga Martín Rein haciendo alusión a la inadecuada reproducción física de las mujeres y hombres.

Estos autores clasifican esta privatización en absoluta y relativa, en cuanto a la privatización absoluta “una persona es pobre y visiblemente para todos es pobre” (Coloca Osorio, Leriche Guzmán, & Briseño Martínez, 2017), mientras que lo que ellos definen como “la privatización que limita la satisfacción de necesidades, en la interacción entre mujeres y hombres” sería la privatización relativa, que en otras palabras esta se da mediante la relación social la cual tiende a generar que las mismas personas se sientan privados de alguna necesidad específica<sup>5</sup>.

A continuación, se presentan una serie de definiciones de pobreza, algunas con características que ya se señalaron en las diferentes perspectivas por las que se puede abordar este tema.

Como se mencionó se puede observar, el tema de la pobreza no es nuevo y este ha sido de gran interés a lo largo del tiempo, sin embargo, es importante poder comprender que es la pobreza; dado que diversos teóricos han tratado de poder definir a este concepto.

Uno de estos personajes es Amartya Sen, ya que desde su perspectiva cualquier concepto de pobreza necesita contemplar dos cuestiones importantes; primero, tener la cualidad para poder identificar a las personas que se les denominará “pobres” y en segundo lugar presentar las cualidades (se pueden denominar carencias) que estas personas tendrían en una visión a nivel mundial, lo cual pueda responder a, ¿Quiénes son pobres?, ¿Qué se considera una situación de pobreza?

De acuerdo con el CONEVAL<sup>6</sup> la pobreza se define como:

“Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su

---

<sup>5</sup> A manera de ejemplo se presenta el caso de Robinson Crusoe ya que este tiene una privación relativa en términos de los habitantes de Inglaterra: <https://www.redalyc.org/html/413/41352781007/>

<sup>6</sup> CONEVAL es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, este es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, el cual cuenta con autonomía y capacidad técnica para poder generar información que sea objetiva con relación a la política social y la medición de la pobreza en México. <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>

ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.” (CONEVAL)

Sin embargo, la definición anterior no es la única con la que se puede identificar a la pobreza; por ejemplo, el Banco Mundial durante la época de los 90<sup>s</sup> definía a la pobreza como “la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo en los servicios de salud, agua potable y educación” (Banco Mundial, 1990).

Entre otras concepciones sobre la pobreza podemos mencionar a Peter Townsend que explica que la pobreza es “la situación en la que viven aquellos cuyos recursos no les permiten cumplir las demandas sociales y costumbres asignadas a los ciudadanos en una determinada coordenada témpora-espacial” (Townsend, 1993).

“De no existir libertad, igualdad, equidad y no violencia (en todas sus acepciones) en las oportunidades para que las mujeres y los hombres puedan realizar, tanto en el ámbito de lo privado como de lo público en su interacción con su medio y con los otros individuos, su capacidad para alcanzar su bienestar será mermado por estos factores a grado tal que traerá consigo la concreta privatización absoluta y relativa de satisfacción de necesidades básicas e intereses para tener una vida floreciente, sin más, este conjunto de mujeres y hombres será pobre” (Coloca Osorio, Leriche Guzmán, & Briseño Martínez, 2017).

“La pobreza consiste en un núcleo de necesidades básicas y en un conjunto de otras necesidades que cambian en el tiempo y en espacio” Vic George (1988)

Para autores como Baratz y Grigsby, ellos tienen una perspectiva más relacionada con la cuestión biológica ya que ellos definen a la pobreza como “una privación severa de bienestar físico y bienestar mental, estrechamente asociada con inadecuados recursos económicos y consumos” (1971)

Deleek en sus propias palabras afirma que “la pobreza no se limita a una dimensión, como por ejemplo el ingreso; se manifiesta en todas las dimensiones de la vida como la vivienda, la educación y la salud” (1992).

Desde otro punto de vista, Booth mencionaba que “los pobres son aquellos cuyos medios de vida pueden ser suficientes, pero son apenas suficientes para una vida decente e independientemente; los muy pobres serían aquellos cuyos medios de

vida resultan insuficientes de acuerdo con un nivel de vida considerado normal en ese país” (1971)

La revisión de literatura hasta aquí presentada, es sólo una muestra sintética de los extensos enfoques y definiciones que el termino pobreza tiene en las ciencias sociales, asimismo la mayoría mantienen una relación tanto en los ingresos como en las carencias que presentan las personas que se les cataloga como pobres.

Por lo anterior, se da una propuesta para dicho concepto, el cual se definirá como la situación en la que una persona no cuenta con los recursos para lograr satisfacer sus necesidades básicas, de alimento, vivienda, salud, educación etc. No obstante, una persona puede salir de esta situación anteriormente ya definida, en ocasiones esto mediante el desarrollo de habilidades las cuales puedan ser de utilidad en un mercado laboral, tales como la educación, pero también es necesario que se presenten oportunidades para estas personas, ya que al no generarse estas no tiene ningún efecto positivo el que se desarrollen las herramientas para el mercado laboral, ya que instituciones como CEPAL han indicado que la creación de trabajo es una forma en la que las personas en situación de pobreza pueden tener la oportunidad de salir de esa situación<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> A pesar de que esta es una opción para que las personas puedan salir de la pobreza, no todas tienen las mismas oportunidades tal como el acceso a la educación básica y de calidad.

## *1.2 Estado Benefactor como eje de la política social*

El interés que ronda al Estado Benefactor se basa en el papel que este ha tomado desde la segunda guerra mundial, con lo cual tomo un papel protagónico en cuanto a los temas de la sociedad tales como su producción y reproducción.

Para poder comprender lo que es el Estado Benefactor es necesario retroceder a los inicios de lo que se le conoció como Estado Social, todo parte en Europa Central con el Congreso de Gotha (1875), en dicho congreso se da la reavivación el sufragio universal para las personas mayores a 20 años, se demanda la educación pública obligatoria en todos los niveles, entre otras peticiones que se abordaron<sup>8</sup>.

Sin embargo, el origen del Estado Social “no tuvo su origen en los partidos socialistas sino en los partidos conservadores y liberales” (Cardenas Gracia, 2017), esto se ve una manera más clara durante los principios de la Primera Guerra Mundial ya que los gobiernos que se encontraban en disputa con el afán de ganar la simpatía del grupo obrero reconocieron los derechos como a los sindicatos.

Desde la perspectiva de algunos autores como Ignacio Sotelo, la Primera Guerra mundial pudo aportar cuatro contribuciones:

- 1) Los Estados europeos adquirieron las obligaciones para intervenir como una especie de mediador entre los empresarios y los obreros.
- 2) La economía de guerra fortaleció la capacidad del Estado para poder intervenir en la economía
- 3) Con la guerra, la mujer se logró incorporar al trabajo, con lo cual se dio un aumento de sus derechos políticos
- 4) El triunfo de la revolución Bolchevique durante 1917 al igual que el establecimiento del Estado soviético el cual se estaba industrializando de una manera acelerada, mostró una alternativa para el mundo al sistema capitalista.

De una manera más concisa el origen que tiene el intervencionismo parte de la época de Bismarck, esto con el establecimiento de la legislación social<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Estas demandas principalmente obreras fueron creciendo y se buscaba cambiar la situación de estas personas mediante un proceso legal

<sup>9</sup> Esta legislación se establece en Alemania durante el siglo XIX

posteriormente esta se desarrollaría en lo que se denominaría Report Beveridge, la cual buscaba enfrentar a las circunstancias de la guerra, esto con la finalidad de combatir la desigualdad entre clases sociales, esto se lograría mediante lo que define como una doble redistribución de la renta, la cual tendría el papel de actuar sobre la seguridad social.

“Es común asociar la existencia del denominado Estado de Bienestar o Estado Benefactor (EB) con aquella etapa de intervención estatal en la economía mundial que sufre a partir de la gran depresión de 1930 y se consolida luego de la Segunda Guerra Mundial, es decir la etapa Keynesiana, y por sobre todo con la etapa del nacimiento del Estado Keynesiano (EK) entendido en su dimensión económica”. (Crichigno Patricio)

Se tiene antecedentes de acciones realizadas por el estado en pro de la protección social<sup>10</sup>, y no es hasta que entra el Estado Keynesiano que el EB adquiere su estructura; sin embargo, estos son como las dos caras de una moneda ya que ambos se enfocan en diferentes objetivos, los cuales son:

- “El EK se constituye para dar respuesta a la crisis económica del sistema de libre mercado y al admitir el fracaso de éste, produce una ruptura con la etapa plenamente liberal previa a 1930” (Crichigno Patricio)
- “El EB, aunque ya había desarrollado sus instrucciones antes de 1930, respondió a motivaciones de índole político-social” (Crichigno Patricio)

Es importante definir lo que es el Estado Benefactor, ya que este puede ser “un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado” (Crichigno Patricio), de las funciones o actividades de las que se encargaría este modelo sería de la distribución del ingreso mediante transferencias monetarias (que en algunos casos

---

<sup>10</sup> Estos hechos se dieron en casos de desastres naturales, plagas, hambrunas en la Europa Medieval (Polanyi, 1944).

se le conocería como asistencialismo) y estas transferencias podrían ser de manera directa o indirecta<sup>11</sup>.

Pero lo mencionado con anterioridad no es la única medida, ya que se podría implementar regulaciones en cuestiones de salubridad en los lugares de trabajo o de igual manera en la calidad de bienes y servicios.

El EB se rigió principalmente en dos puntos, los cuales se señalan a continuación:

- “Por un lado lo que puede genéricamente denominarse el mantenimiento del orden social, esto es del movimiento obrero como actor social y político y el conflicto real o potencial que implicó en las sociedades capitalistas fue una razón central del origen de estas políticas estatales” (Rimlinger 1972).
- “Las instituciones del EB también obedecieron a las necesidades de legitimación y apoyo político introducidas desde fines del siglo pasado en virtud de la extensión del sufragio y de la competencia política” (Hecló, 1982).

Con relación al último punto ya señalado, es necesario aclarar que el EB no estaba asociado a una ideología política o fuerzas de esta índole<sup>12</sup>.

Desde la perspectiva Keynesiana se buscaba ver los efectos que habían traído consigo estos acontecimientos, de esta forma se da una expansión en los programas de bienestar, pero estos tenían una finalidad la cual radica en la regulación del mercado y poder incentivar el consumo<sup>13</sup>.

Pero es importante mencionar el Welfare State “ha actuado así durante veinticinco años con un éxito considerable, en un periodo de crecimiento económico...asegurando el nivel de vida, el empleo, los servicios sociales básicos- salud, educación, jubilación” (Picó, 1987), con esto se da una mejor estabilidad social.

---

<sup>11</sup> A manera de ejemplo para el caso de transferencias directas, son, pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares y para el caso contrario serían, subsidio a productos de consumo básico entre otros

<sup>12</sup> La necesidad de la competencia política integro virtualmente a todas ellas en el esfuerzo de construcción. Tanto conservadores como liberales y socialistas justificaron la necesidad de desarrollar el EB

<sup>13</sup> Esta política se implementó en diversos países europeos, esto por los partidos tanto de derecha como de izquierda

Algunas cifras que avalan el funcionamiento de esta política es que se dio un aumento en el gasto público y el un aumento en las cargas fiscales<sup>14</sup>.

Sin embargo, con el pasar del tiempo el Welfare State sufrió cambios<sup>15</sup>, dichos cambios se vieron reflejados en la distribución de la renta y acumulación de capital, en la productividad del trabajo, con el tiempo “El intervencionismo estatal, más que una ayuda para resolver los problemas de la sociedad actual, parece haberse convertido en un impedimento, y una pérdida de confianza cada vez mayor se acrecienta a su alrededor” (Picó, 1987)

Dado las actividades que llevaba a cabo el estado, surge un pensamiento liberal-demócrata que en una primera instancia enfocan su atención en el aspecto legal e institucional, dicho pensamiento “concibe el Estado como un conjunto de instituciones políticamente neutrales y ajenas a otras fuerzas sociales” (Picó, 1987), pero en un principio al Estado se le observa como una especie de instrumento, el cual tiene la función de ser un regulador del funcionamiento de las fuerzas sociales, siendo este no el protagonista, para esta corriente el origen del Estado de Bienestar “nace con el advenimiento de la industrialización, la complejidad y la modernización de la sociedad actual” (Picó, 1987) y dado que la política que lleva a cabo el Estado con el fin de solucionar problemas que trae consigo el crecimiento, por lo cual dichas políticas se transforman en un aspecto importante para la política económica con respecto a la actuación de los valores humanos. Se presenta una extensión de las políticas que se implementaban, esto dado al desarrollo que se estaban presentando por el desarrollo que se presentó.

En 1945 todo comenzó a tomar forma desde una visión teórica, económica y social, esto con la finalidad de poder observar a los problemas que nacieron con la Gran Depresión, como es bien sabido el Keynesianismo busca la intervención del estado con la finalidad de incentivar la demanda y poder mantener un cierto nivel de productividad, y el gobierno inglés buscaba imponer políticas con un carácter

---

<sup>14</sup> Los países de la OCDE durante la última década rondan el 50% del Producto Nacional Bruto, con lo cual se supone que el Estado se convirtió en un jugador muy importante

<sup>15</sup> Se dieron cambios en las relaciones sociales por ejemplo se da un aumento en la burocracia y en la mano de obra empleada en el sector terciarios entre otros.

proteccionista enfocados hacia los sectores desfavorecidos, y de esta manera los problemas que había tenido el Estado Liberal comenzaban a mostrar una faceta de reformas de una manera racional.

Sin embargo, para el país el estado benefactor sufriría cambios, “en su primer informe de gobierno, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la reforma del Estado; más tarde, en abril de 1990, hizo una exposición más amplia y razonada sobre esta medida” (Revueltas Andrea, 1993), en este se daría una visión de un estado débil, un estado ineficiente ya que el estado había estado creciendo pero al mismo tiempo se encontraba perdiendo fuerza con relación al manejo de sus responsabilidades.

“Durante la década de los 70<sup>s</sup>, en los países industrializados se empezó a hablar de la necesidad de reformar o reestructurar el Estado cuando, bajo la influencia de la ideología neoliberal, se pensó que las causas de la crisis imperante se encontraban en las políticas seguidas por el Estado benefactor” (Revueltas Andrea, 1993).

Lo anterior tenía sus bases en el gran exceso de gasto que realizaba el Estado y por lo cual se generaba un déficit y de igual manera la inflación tendía a crecer y con esos argumentos era necesario reformar al Estado y esto implicaba una reducción de sus funciones.

“La crítica neoliberal estaba dirigida a impugnar el papel interventor del Estado en la economía: el Estado debía cesar su función reguladora y dejar la actividad productiva en manos de la iniciativa privada y al libre juego de las fuerzas del mercado.” (Revueltas Andrea, 1993)

Con todo lo anterior estaba claro que el Estado Benefactor estaba a punto de terminar ya que las ideas neoliberales estaban siendo adoptadas por instituciones de suma importancias, tales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional<sup>16</sup>, etc.

---

<sup>16</sup> Se estaban incorporando estrategias aplicadas a países que se denominaban en vías de desarrollo ya que estos tenían un excesivo grado de intervención por parte del estado y esto llevaba un crecimiento del aparato estatal, enorme burocracia, gastos deficitarios, etc.

Cabe señalar que, si es verdad que durante la etapa del mandato de Salinas la reestructuración del Estado aumentó, no fue el inicio de dicha reestructuración, ya que esta se había dado desde finales de 1982<sup>17</sup>, y tras esta fecha lo que se llevó a cabo fue la implementación de estrategias que eran dictadas por organismos internacionales como el BM y el FMI. Todo esto durante el gobierno de Miguel de la Madrid, ya que fue aquí donde se comenzó a dar una apertura de la economía nacional, durante dicho proceso se dio mediante cuatro programas que buscaban una estabilización ya que se presentaban caídas de la actividad económica del 0.5% en el año, el desempleo abierto se encontraba en un 8% y una inflación casi del 100%.

Durante el sexenio que abarca de 1982-1988, se generaron los programas PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica), PERE (Programa Extendido de Reordenación Económica), PAC (Programa de Aliento y Crecimiento) y finalmente el PSE (Pacto de Solidaridad Económica), “tanto el PIRE como el PERE fueron programas de estabilización ortodoxos que llevaron a cabo un recorte sin precedentes en el gasto público y provocaron una contracción en el producto interno bruto que solamente logró descensos moderados y momentáneos en la inflación” (Cordera & Lomelí, 2008).

En muchos casos es fácil creer que las empresas paraestatales desaparecieron durante el gobierno de Salinas, pero en realidad entre 1983 y 1985 se pasó de 1155 entidades paraestatales a sólo 700, aunque en su mayoría se dieron por procesos de fusión, liquidaciones, y transferencias a gobiernos estatales<sup>18</sup>

Tras la reestructuración del estado se pasó en la implementación de un nuevo modelo (modelo neoliberal) con lo cual se pasó del proteccionismo a un modelo abierto al exterior y estos cambios tuvieron impacto en diferentes niveles tanto económicos, políticos y sociales.

---

<sup>17</sup> Durante esta etapa tras el colapso financiero marco el agotamiento del sistema que se utilizaba (sustitución de importaciones) y sumando a esto se maraca la evidencia que el sistema que dominaba desde hace más de 70 años era ineficiente

<sup>18</sup> Es importante tener en cuenta que en 1984 se dio una modera liberación a las importaciones y posteriormente a las negociaciones que tendría México para su inserción al GATT

“El proyecto está basado esencialmente en la capacidad de México para atraer los capitales extranjeros” (Revueltas Andrea, 1993) y con el fin de poder obtener estos recursos ya se había dado la firma del tratado de libre comercio, sin embargo, este cambio de modelo no se dio de la forma adecuada ya que se dio una apertura de manera abrupta y por tal motivo la empresa nacional desapareció, o eso pareciera, pero desde años anteriores, ya se venía dando este proceso, durante 1986 se mantenía la separación del sector público de entidades no estratégicas, por ejemplo: se dio una reclasificación de algunos productos petroquímicos básicos a secundarios y de esta forma se dio la participación de inversionistas privados dentro de su producción.

Dado que se estaban afectando a diversos sectores “las políticas neoliberales hacen padecer a los sectores más desprotegidos, el Banco Mundial ha estado participando en programas de ayuda como el Programa Nacional de Solidaridad” (Revueltas Andrea, 1993)

### *1.3 Marco conceptual de los programas sociales y la Política Social*

En primera instancia hay que entender que hay una gran diferencia entre una política y un programa, una política es un plan a gran escala al cual nos podemos referir como algo a nivel macro, mientras que un programa se le entiende como las medidas que se tomaran o los instrumentos que se usaran para llevar a cabo una política, dicha diferencia es algo que se tiene que tener en cuenta al tocar estos temas. A grandes rasgos una política se le puede definir como “una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes” (Torres-Melo & Santander, 2013)

Antes de poder definir lo que es un programa social, es necesario conocer un poco sobre los antecedentes de estos ya que han sufrido una serie de transformaciones con el pasar del tiempo, partiendo que estos son los instrumentos con los que cuenta la política social, ya que esta tiene como objetivo el del bienestar de las personas, tal como se menciona en la ideología del Estado Benefactor.

Todo método independientemente de la ciencia en la que se enfoque tiene una base y para los programas sociales recae en métodos relacionados con la historia, sociología, economía, derecho, ciencia política, geografía, estadísticas etc; sin embargo, “no tiene un conjunto específico de métodos, conceptos, teorías o perspectivas” (Adelantado, 2018)

La política social se encarga de analizar el contexto de social, político, ideológico e institucional, mediante el cual el bienestar es de manera organizada, pero este también se maneja mediante un marco normativo en el cual está a discusión un aspecto moral y fines políticos.

Para poder hablar sobre este tema se parte de la fuente la cual se da con la Política Social Europea, en específico al Tratado de Roma, en el cual se buscaba poder

mejorar las condiciones de vida y del trabajo<sup>19</sup>, con estos puntos se daría inicio a lo que en un futuro se podría definir como programas sociales.

La política social que se dio en Europa que es el primer caso de intento sobre la política social, ha sido debatido por diversas posturas de este ámbito<sup>20</sup>. Una de las primeras decisiones en materia social para el continente europeo se da mediante el Tratado de París en 1951, y estos tenían un carácter compensatorio dada la evolución de la siderurgia que tenía Francia.

Durante los siguientes años no se presentarían grandes cambios, sino hasta 1974 ya que se dio “crecimiento moderado de la población, aumento de su esperanza de vida y disminución del tiempo de vida activa, crecimiento de la escoriación obligatoria y entrada progresiva de las mujeres en el trabajo remunerado” (Millán Calenti, 2005). En dicho año se dio respuesta a la crisis que se presentaría un año anterior y en 1974 se adopta el Programa de Acción Social, en este se reconoció que se puede generar una política social enfocada a cada Estado en Europa con el fin de generar una integración y, en segundo lugar, se buscó incorporar los contenidos sociales a la política que se estaba empleando la cual se buscaría extender hacia el empleo y en mejorar las condiciones de vida de la población. En 1983 se dio un nuevo cambio, este consistiría en enfocarse a la agricultura, al sector textil, a grupos como trabajadores emigrantes, mujeres jóvenes menores a 25 años que buscaran empleo<sup>21</sup>.

Ahora bien, como se ha mencionado en los párrafos anteriores se busca beneficiar a un grupo vulnerable, pero ¿Cómo se da esta ayuda?, principalmente a lo largo de la historia se han planteado controversias en la forma en la que se brinda la ayuda, ya que esta se da mediante el asistencialismo y es que la asistencia social siempre

---

<sup>19</sup> Esto se llevaría a cabo mediante dos series de artículos, el primero se enfocaba en los arts. 48 al 51 y con el cual se generaba la libre circulación de los trabajadores mientras que la segunda serie que se sostiene de los art 117 al 128 el cual se enfocaba en la recualificación y la reinstalación de los trabajadores, lo cual se daría mediante el Fondo Social Europeo (FSE)

<sup>20</sup> Algunos autores hacen mención a compensatorias y las subsidiarias, función de estímulo y la intervención decidida etc.

[http://gerontologia.udc.es/new/documents/politicas\\_sociales.pdf](http://gerontologia.udc.es/new/documents/politicas_sociales.pdf)

<sup>21</sup> Dado la poca visión que se planteó en las reformas de 1983 están terminaron por tener una transformación más en 1988

se relaciona con una forma ineficiente de resolver y/o prevenir un problema a corto, mediano y largo plazo.

La asistencia social “opera como instrumento mediador entre la economía y los efectos y resultados del modelo económico en vigencia” (Universidad de Puerto Rico, 1991). La historia del asistencialismo parte durante el siglo XVII, esto mediante el nacimiento de la sociedad industrial dado que la nueva clase obrera se encontraba en una situación de exclusión y durante dicho periodo la política social se enfocó “a clasificar a los pobres que tenían capacidad para el trabajo de aquello que no” (Bentancor Harretche, 2015).

Poco a poco la asistencia fue pasando a manos del Estado con lo cual se comenzaría a dar una serie de técnicas con mayor precisión enfocadas en poder dar distinción a la población que requiere de apoyo de la que no, con lo cual se dieron un número de pruebas para poder filtrar a las personas y de esta manera poder ayudar a las personas que lo requieren.

Sin embargo, a pesar de que, en los párrafos anteriores, sólo se hace mención de lo que se denomina asistencialismo, resulta complicado explicar todos los debates que han surgido mediante la política social y los estados de bienestar, los cuales giran alrededor de la producción, organización y distribución.

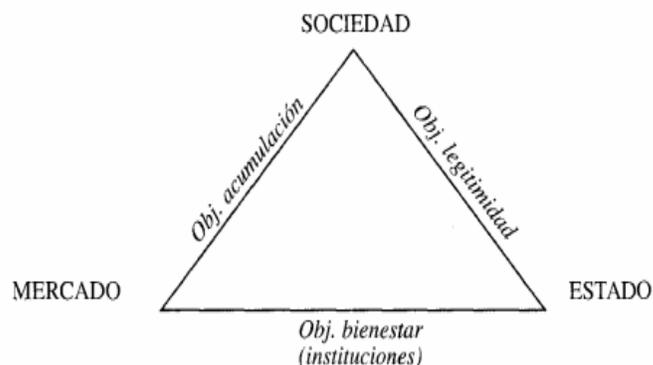
Con relación a la producción, en primera instancia se hace mención de que el estado no es el único que se encarga de suministrar bienestar, “como el mercado, el sector informal y el sector voluntario, de manera que todos ellos constituyen un agregado de bienestar o welfare mix” (Adelantado, 2018)<sup>22</sup>

La política social tiene objetivos muy claros, pero de manera resumida se pueden expresar en la siguiente figura:

---

<sup>22</sup> El sector mercantil se refiere a la provisión que realizan empresas privadas en educación, sanidad, vivienda, pensiones etc., el sector informal se entiende como aquel que provee recursos de bienestar por parte de la familia, amigos y vecinos, constituyendo redes de ayuda basadas en cierto intercambio recíproco.

**Figura 1: Objetivos y Dimensiones de la Política Social**



**Fuente: “Políticas Sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación”, Enrique Valencia Lomelí (2003)**

A manera general, “el estudio de las políticas sociales ha enfatizado una de estas dimensiones y en múltiples ocasiones ha abandonado o desatendido una perspectiva más comprehensiva” (Adelantado, 2018)

A la política social comúnmente se representa como un instrumento el cual es capaz de incidir en la composición que mantiene a la estructura social, esto debido a “que opera como principio organizativo de los sectores otorgando a cada uno de ellos determinada responsabilidad en la satisfacción de necesidades” (Adelantado, 2018)

En el país se puede hablar formalmente de la política social desde la Constitución de 1917, esto debido a que en dicho documento se menciona por primera vez aspectos como los derechos sociales, protección laboral, derecho a la salud y vivienda etc.<sup>23</sup> En otros aspectos “en materia social fueron las grandes reparticiones de tierras iniciadas por Lázaro Cárdenas y el establecimiento de las leyes laborales que establecieron las jornadas máximas de trabajo y las prestaciones sociales” (Baldomero Velázquez Luna, 2012)

El fin de la política social siempre ha sido la de dar una mejora a la población del territorio, y durante muchos años se pensaba que con las políticas sociales que se estaban implementando eran suficientes para lograr dicho objetivo, “no obstante, el peso más importante para lograrlo se le daba a las políticas económicas que

---

<sup>23</sup> Estos se ven reflejados en los artículos 3, 123, 127 constitucional

buscaban el desarrollo del país” (Baldomero Velázquez Luna, 2012), por tal motivo se le dio mayor importancia a la política económica dado el énfasis en la industrialización<sup>24</sup>.

Dada la gran importancia que tenía el sector industrial, se dio un rezago en otros sectores como el campo, y las consecuencias fueron significativas en el sector rural ya que pronto se vio un aumento de la pobreza en dichas zonas generando un efecto migratoria hacia las grande ciudades<sup>25</sup>; sin embargo, el modelo estaba presentando crisis y se vieron reflejadas en algunas manifestaciones por parte de la población tales como el movimiento ferrocarrilero, el de los médico y el estudiantil.

Hasta ese punto la política social tenía un rol secundario para el modelo, esto debido a sus concepciones ya que se creía que esta iba de la mano con el crecimiento económico. Al mismo tiempo se buscaba el desarrollo social de las diferentes regiones, esto mediante la introducción de los servicios básicos.

Un parteaguas para la política social se presenta durante el gobierno de Luis Echeverría, esto dado a la decisión de tomar los recursos que generaban los mercados financieros internacionales con el fin de impulsar el crecimiento económico y al mismo tiempo impulsar este desarrollo con políticas sociales con un toque más agresivo,<sup>26</sup> es importante señalar que durante su sexenio se dio un conflicto con los empresarios ya “se crearon nuevas entidades del sector paraestatal y el Gobierno Federal adquirido participación, muchas veces mayoritaria, en el capital social de empresas ya establecidas” (Tello Macías, 1978) y de esta manera el sector privado bajo el argumento de que el estado estaba abarcando campos que tradicionalmente el sector privado cubría.

Las medidas que tomo el gobierno de Echeverría se consideraban de un enfoque populista ya que estas se enfocaron en los siguientes aspectos:

---

<sup>24</sup> A partir de la década de los años cuarenta se inició un proceso que favoreció el desarrollo de la industria a costa del campo.

<sup>25</sup> Las altas tasas de crecimiento económico, favorecidas también por un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, permitieron la absorción de la mano de obre en las décadas de los sesenta y setenta.

<sup>26</sup> El problema radico en que se presentó un aumento considerable de la deuda externa del país.

- 1) Derechos laborales con la creación del Infonavit y del Fonacot
- 2) Un impulso a las actividades agroindustriales con las creaciones del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONADE)
- 3) El establecimiento de los Programas Integrales de Desarrollo Rural (PRIDER)
- 4) Un aumento en la oferta de educación pública en todos los niveles y un aumento en la infraestructura de salud.

Para el sexenio de José López Portillo en 1976, los problemas sociales tomaron fuerza y el gobierno tomó la decisión de crear el Coplamar en 1977, tomando así una forma nueva de ver a los problemas sociales, ya que se realizaban trabajos más formales en cuestión de la pobreza y de estos nacieron programas exitosos como el IMSS-Coplamar y la creación de tiendas rurales Diconsa, es importante señalar que durante los años setenta se presentó una crisis en cuestión alimenticia y para 1980 el 25% de alimentos eran importados; por tal motivo, se creó en el mismo año el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y sus objetivos radicaban en ministrar recursos financieros suficientes y material para de esta forma poder aumentar la producción de alimento, y el otro radicaba en recuperar la autosuficiencia en cuanto a la producción de productos como el maíz y frijol<sup>27</sup>

Durante 1982<sup>28</sup> comenzaba una crisis de la deuda externa y esto tuvo como impacto en las políticas sociales y principalmente en el aspecto de la reducción de los recursos fiscales, una caída en los salarios de manera significativa y aumento en el desempleo, por tal motivo “el conjunto de programas sociales que de manera desordenada se habían acumulado y que provenían principalmente del PIDER y de la Coplamar, fueron agrupados en los llamados Programas de Desarrollo Regional, que buscaban al mismo tiempo atender los problemas y las necesidades más urgentes de la población, como la educación y la salud y descentralizar parte de las

---

<sup>27</sup> Este programa busca tratar el problema de la desnutrición mediante una mejora en la distribución de los alimentos.

<sup>28</sup> Esta crisis se atribuye a la caída de los precios del petróleo y de políticas de endeudamiento junto con un desequilibrio presupuestal

decisiones hasta entonces fuertemente constadas en las autoridades federales” (Baldomero Velázquez Luna, 2012)

Algunos de los programas que implementaría la política social eran financiados por organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, “con la intención de atenuar los efectos sociales de los ajustes y de proveer dólares al país para que pudiera cumplir con sus compromisos con el exterior en materia de deuda pública” (Baldomero Velázquez Luna, 2012)

Durante dicho periodo uno de los programas sociales de mayor impacto fue el de la generación de empleo temporal; sin embargo, este solamente engañaba el medio de llegar de los recursos a la población más pobre, que desde la perspectiva de algunos autores “este es un claro ejemplo de las políticas asistenciales aplicadas para enfrentar las crisis recurrentes, y es aplicado hasta nuestros días a través de varios organismos” (Baldomero Velázquez Luna, 2012)

Para el cambio de gobierno, Salinas comenzó con el Programa Nacional de Solidaridad, “de un comienzo modesto, pues se partía de los recursos inicialmente asignados a los programas regionales de la administración anterior, llegó a multiplicarse por más de 10 veces y constituyó el eje articulador de las políticas sociales del país.

El programa Solidaridad estaba constituido por más de 30 programas y de los cuales algunos por su impacto fueron capaces de rebasar cualquier otro programa del pasado, “Solidaridad constituyó un eje articulador de políticas sociales, que en muchas ocasiones perdían sus límites, tanto de lo social como de sus atribuciones con relación a otras dependencias federales y con respecto a los gobierno estatales y municipales” (Baldomero Velázquez Luna, 2012)

El programa Solidaridad abarcó todos los aspectos que tuvieran relación con un componente social, “pasó de los tradicionales de educación y salud, centrados en la construcción de infraestructura, y de las dotaciones de servicios como agua, drenaje y electricidad, al otorgamiento de becas a niños de primaria, créditos a los campesinos, al fortalecimiento del sistema de correo rural, a la construcción de

infraestructura carretera, a la construcción de instalaciones culturales y a la protección de los emigrantes en su retorno al país, entre otros programas” (Baldomero Velázquez Luna, 2012), por tal motivo este Programa es uno de los más completos y por algunos autores consideran en realidad que este es el primer programa social de manera formal y con una estructura adecuada.

Toda la idea que se mantuvo durante el sexenio de Salinas se mantuvo dentro de lo que se define como liberalismo social, y esto se ve plasmado dentro de su discurso con motivo del aniversario del Partido Nacional Revolucionario, en el cual enumero los diez puntos clave.

## *Capítulo 2: Pobreza en México*

### *2.1 Evolución de la Pobreza en México*

La pobreza siempre se encuentra relacionada con las condiciones de vida que generarían un concepto de “vida digna”; sin embargo, a pesar de las diversas teorías que actualmente tratan de desarrollar este tema y en especial para poder incentivar a una persona en condiciones de pobreza “hay un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto”. (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, 2010)

En México la forma en la que se mide la pobreza es comúnmente unidimensional utilizando el ingreso como factor de esta y de esta manera generar lo que se denominaría línea de bienestar o de pobreza.<sup>29</sup>

Hablar sobre pobreza es muy complejo, dado que se puede abordar desde diferentes enfoques, estos pueden ser por ingresos, alimentaria, vivienda etc. Para el caso de la incidencia por ingresos, este es uno de los indicadores más utilizados a nivel mundial, esto se debe a que mediante este se puede reflejar el porcentaje de la población que no cuenta con los recursos monetarios suficientes para poder adquirir los bienes y servicios que son considerados como necesarios.<sup>30</sup>

Para el caso mexicano fue hasta el 2002 que se comenzó a utilizar la medición de la pobreza por ingresos<sup>31</sup>, de manera oficial; ya que con anterioridad el Comité Técnico para la Medición de la pobreza, siendo este último las bases, para este caso en la figura 1.1 se muestra uno de los primeros resultados con relación a esta metodología.

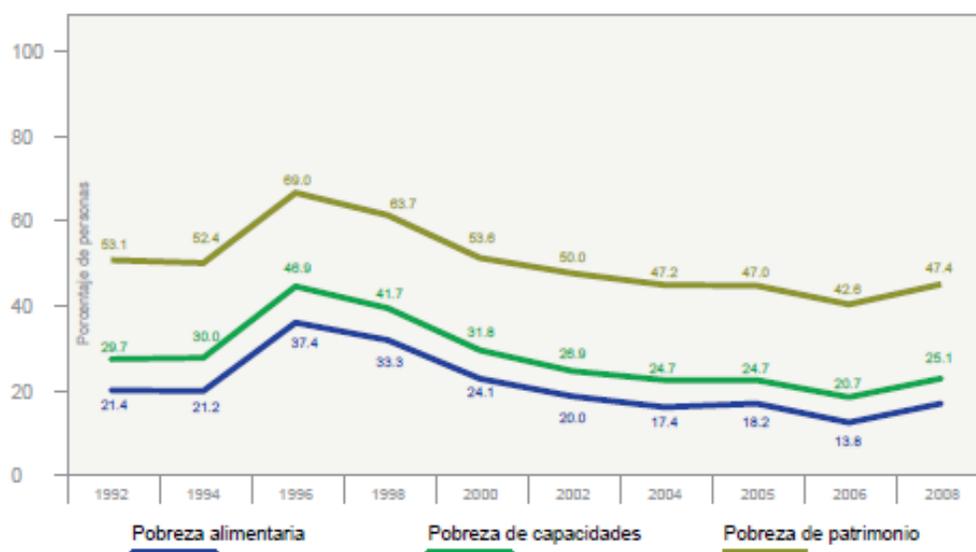
---

<sup>29</sup> Estas líneas son utilizadas para comparar el ingreso de los hogares para de esta forma definir a las personas u hogares en situación de pobreza.

<sup>30</sup> En la actualidad la gran mayoría de las economías a nivel son de tipo mixto, esto quiere decir que los bienes y servicios son provistos por el sector público y privado.

<sup>31</sup> Dicha función en un principio fue labor de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a partir de los trabajos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP)

**Figura 1.1: Incidencia de población en situación de pobreza por ingresos. México, 1992-2008**



**Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2008**

A primera vista al observar dicha gráfica se puede apreciar que no se tiene un comportamiento constante o con una tendencia, esta presenta variaciones y estas tienden a estar relacionadas a efectos de la economía dados como el crecimiento económico del país o de factores externos que en cierta medida tienen repercusiones en la economía nacional. “La persistencia de los altos niveles de pobreza por ingresos en México está altamente relacionada con el comportamiento de distintas variables macroeconómicas, por lo cual es necesario hacer hincapié en el contexto en el que se ha desarrollado nuestro país” (CONEVAL, La pobreza por ingresos en México, Primera edición, octubre 2010).

Como antecedentes de la situación del país “tras el periodo de ajuste posterior a la crisis económicas de la década de los ochenta, así como la paulatina apertura comercial de la economía mexicana, la última década del siglo XX inició una etapa de crecimiento del producto interno bruto total (PIB) cercana al cuatro por ciento, pero con altos niveles de inflación” (CONEVAL, La pobreza por ingresos en México, Primera edición, octubre 2010), con dicho antecedente se puede comprender que el poder adquisitivo de la población se vería reducido y a pesar de que se estaba

generando un crecimiento económico significativo, este se vería afectado por dicho aumento en la inflación, ya que los salarios en términos reales se vieron afectados, por ejemplo en el cuadro 1.1 se puede apreciar de mejor manera la evolución tanto del PIB como de los salarios:

**Cuadro 1.1: Indicadores Seleccionados de la evaluación de la economía mexicana 1990-2009**

Indicador	1990-1994	1994-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2008	1990-2008	2008-2009
Producto interno bruto (PIB) <sup>1</sup>	3.71	-6.22	6.08	1.88	3.24	3.80	-6.70
PIB per cápita <sup>1</sup>	1.71	-7.71	4.30	0.69	2.30	1.80	-7.46
Inflación <sup>2</sup>	13.44	51.97	22.90	4.94	5.00	34.39	3.57
Salarios reales							
Mínimo <sup>2</sup>	-3.94	-13.19	-2.23	0.66	-0.76	-1.91	1.01
Mínimo <sup>3</sup>	-0.69	-15.98	-4.82	2.79	0.09	-1.21	-0.42
Manufactureros <sup>2</sup>	-7.72	-23.31	1.76	1.83	-0.88	0.89	-3.87
Ingresos laborales <sup>2,4</sup>	1.40	-13.10	8.04	1.14	0.00	0.26	N/D

<sup>1</sup>Tasa media de crecimiento anual del promedio simple del PIB trimestral en el año de 1993.

<sup>2</sup>Tasa media de crecimiento anual del índice correspondiente

<sup>3</sup>Promedio del incremento en los salarios contractuales reales ex-post (%).

<sup>4</sup>Corresponden a la ENIGH 1992-1994, 1994-1996, 1996-2000, 2000-2005, 2005-2008 y 1992-2008, respectivamente.

**Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en información del INEGI y del Banco de México. Cifras del PIB obtenidas de la página de internet del INEGI:**

<http://www.inegi.gob.mx>

Durante 1995-2000 se presentaron crecimientos del PIB y estos fueron importantes para la recuperación de los niveles de vida<sup>32</sup>, “Durante el primer quinquenio del presente siglo, se pudo observar una etapa de estabilidad económica con modesto crecimiento, en el cual el PIB creció a una tasa de 1.88 por ciento anual y la inflación anual se mantuvo debajo de cinco puntos porcentuales, tendencia que se acompañó de una disminución moderada de la pobreza” (CONEVAL, La pobreza por ingresos en México, Primera edición, octubre 2010). Todo se dio mediante una política fiscal y monetaria procíclicas ya que se venía de un periodo de crisis que apenas se venía recuperando.

Si es verdad que, durante la etapa anteriormente ya señalada, el crecimiento del PIB permitió una recuperación en los niveles de vida de la población; sin embargo,

<sup>32</sup> Durante dicho periodo se presentaban tasas anuales de crecimiento económico mayores al 6%

fue hasta el 2002 cuando la pobreza por ingresos se encontró por debajo de los niveles presentados en 1992, y sólo en 2006 el número de personas que se encontraban en situación de pobreza de patrimonio estuvo por debajo del total registrado en 1992.

**Cuadro 1.2: Incidencia y número de personas en condición de pobreza por ingresos. México, 1992-2008**

Ámbito	Porcentajes				Número de personas			
	1992	2000	2006	2008	1992	2000	2006	2008
Nacional								
Alimentaria	21.4	24.1	13.8	18.2	18,579,252	23,722,151	14,428,436	19,459,204
Capacidades	29.7	31.8	20.7	25.1	25,772,159	31,216,334	21,657,375	26,765,222
Patrimonio	53.1	53.6	42.6	47.4	46,138,837	52,700,549	44,677,884	50,550,829
Urbano								
Alimentaria	13.0	12.5	7.5	10.6	6,800,734	7,498,833	4,994,866	7,228,650
Capacidades	20.1	20.2	13.6	17.2	10,510,336	12,105,587	9,043,904	11,742,345
Patrimonio	44.3	43.7	35.6	39.8	23,140,886	26,202,029	23,625,620	27,172,966
Rural								
Alimentaria	34.0	42.4	24.5	31.8	11,778,518	16,223,318	9,433,570	12,230,554
Capacidades	44.1	49.9	32.7	39.1	15,261,823	19,110,747	12,613,471	15,022,877
Patrimonio	66.5	69.2	54.7	60.8	22,997,951	26,498,520	21,052,264	23,377,863

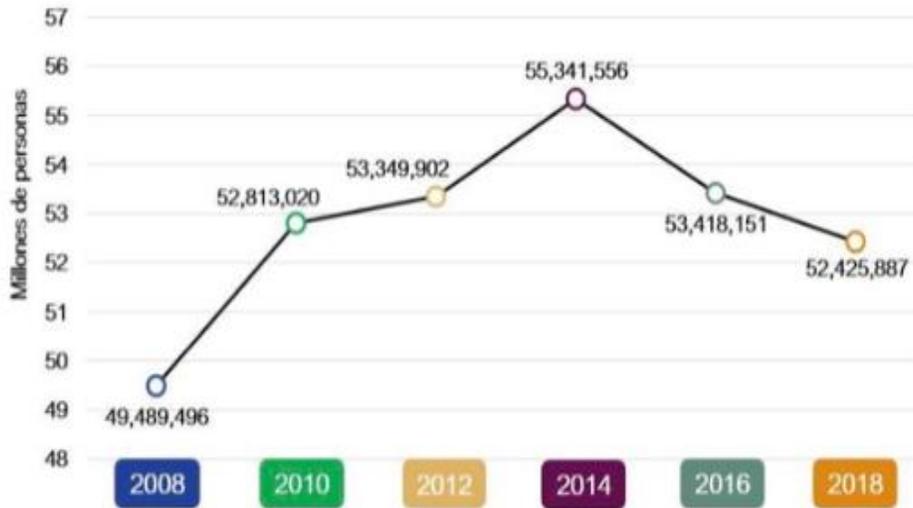
**Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000, 2006 y 2008**

Se ha hecho mención que gracias al crecimiento del PIB la pobreza por ingresos se ha visto reducida en ciertas condiciones, por lo cual se puede decir que hay una relación entre estas dos variables, pero los niveles de pobreza no aumentan o disminuyen en el mismo grado en los diferentes ámbitos (Nacional, Urbano y Rural) ya que a pesar de que tiene un comportamiento similar a la nacional, entre las zonas rurales y urbanas las zonas rurales presentan un mayor índice de pobreza y esto es aún mayor en la pobreza alimentaria, “en 2008, la incidencia de la pobreza alimentaria en localidades rurales era tres veces la de las localidades urbanas y tres de cada cinco personas en las localidades rurales se encontraban en pobreza de patrimonio, mientras que las urbanas esta relación fue de dos de cada cinco personas”. (CONEVAL, La pobreza por ingresos en México, Primera edición, octubre 2010)

Sin embargo, en los últimos 10 años la situación no ha mejorado, ya que el número de pobres a aumentado, pasando de 49.5 millones de personas a un total de 52.4 millones en el 2018, no obstante, en términos porcentuales se pasó de un 44.4% a 41.9% reflejando una disminución de estos, pero es importante tener en cuenta que

el total de la población en ambos años no es el mismo, esto según datos del CONEVAL; la evolución de este fenómeno se puede apreciar en la siguiente gráfica:

**Figura 1.2: Número de personas en situación de pobreza 2008-2018**

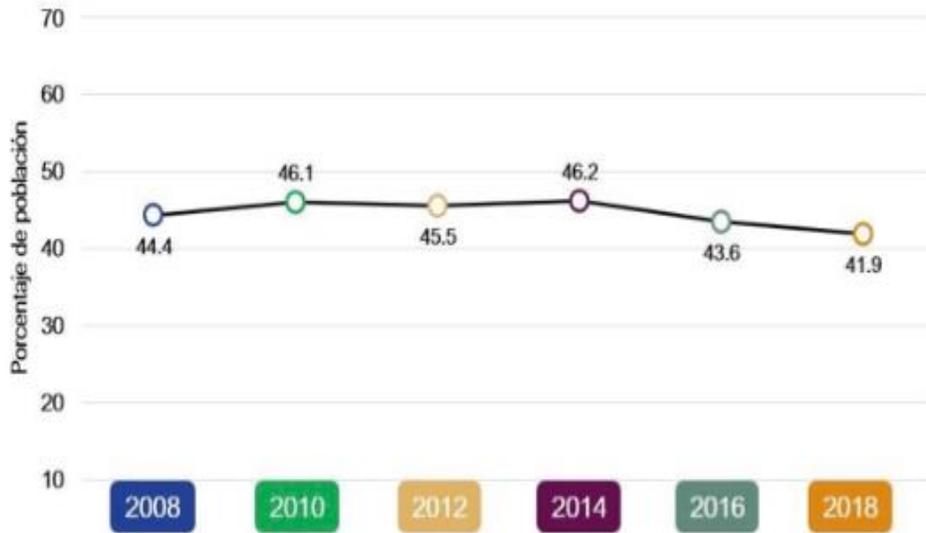


**Fuente: CONEVAL Evolución de la Pobreza 2008-2018**

Tal como se puede apreciar en la figura 1.2 en número de pobres aumento en los últimos diez años, y a pesar de que en cuestión de la medición del 2014 al 2018 bajo este número es importante mencionar que a pesar de ese dato poder ver si en realidad es un dato que en efecto refleja la situación de la población.

En cuanto a la evolución que sufrió la pobreza extrema, esta presenta una ligera disminución tomando en cuenta el periodo de tiempo, en 2008 se tenían a 12.3 millones de personas en condiciones de pobreza extrema, mientras que en el 2018 se contó con 9.3 millones, dicho fenómeno se puede apreciar a continuación:

**Figura 1.3: Número de personas en condición de pobreza extrema 2008-2018**



**Fuente: CONEVAL Evolución de la Pobreza 2008-2018**

Es importante recalcar que en ambos casos (pobreza y pobreza extrema) se presentan disminuciones a partir del 2014, dicho motivo lo mencionaremos más adelante. Al mismo tiempo las carencias<sup>33</sup> de las personas en esta situación mejoraron, ya que, según datos del CONEVAL, se pasó de un 2.8 a 2.2 para las personas en situación de pobreza y para las personas en pobreza extrema, se pasó del 3.9 al 3.6.

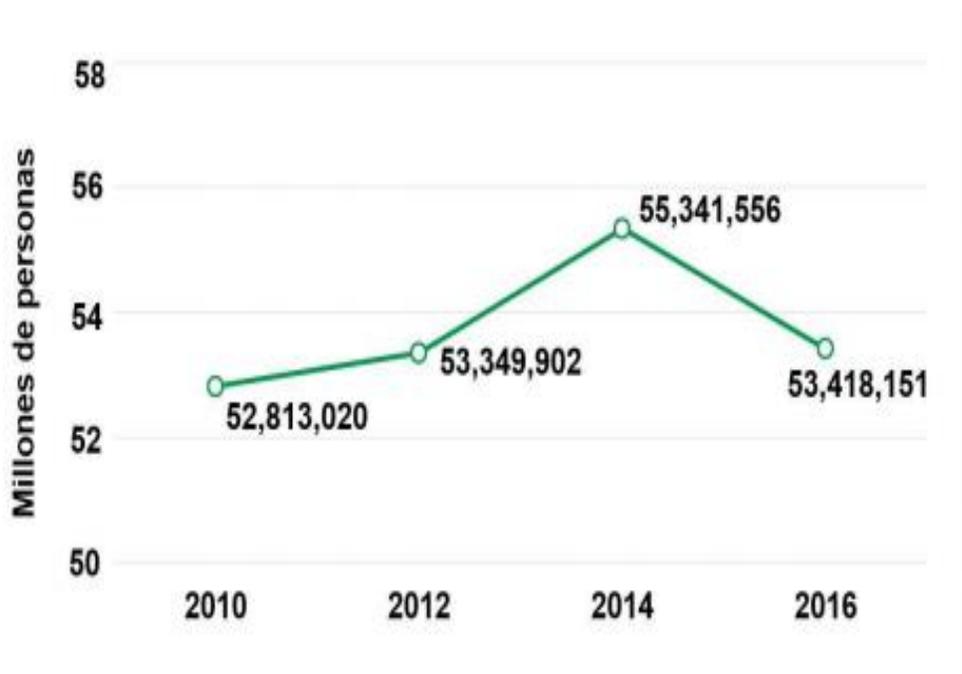
Al principio de este apartado se mencionaron las líneas de bienes y pobreza y la evolución de la línea de pobreza por ingresos paso de un 49.0% durante el 2008 a un 48.8% a 2018, mientras que la línea de pobreza extrema se mantuvo en 16.8% para 2008 y 2018.

Resulta curioso el observar una disminución como la que se presentó del 2014 al 2016; sin embargo, al extender el periodo a 2010 y observar los datos el número de personas la situación cambia, dicha evolución la podemos observar en la siguiente Figura:

---

<sup>33</sup> Entre estas se menciona el rezago educativo, la accesibilidad a los servicios de salud, la seguridad social vivienda entre otros.

**Figura 1.4: Número de personas en condición de pobreza 2010-2016**



**Fuente: CONEVAL “La evolución de la Pobreza 2010-2016”**

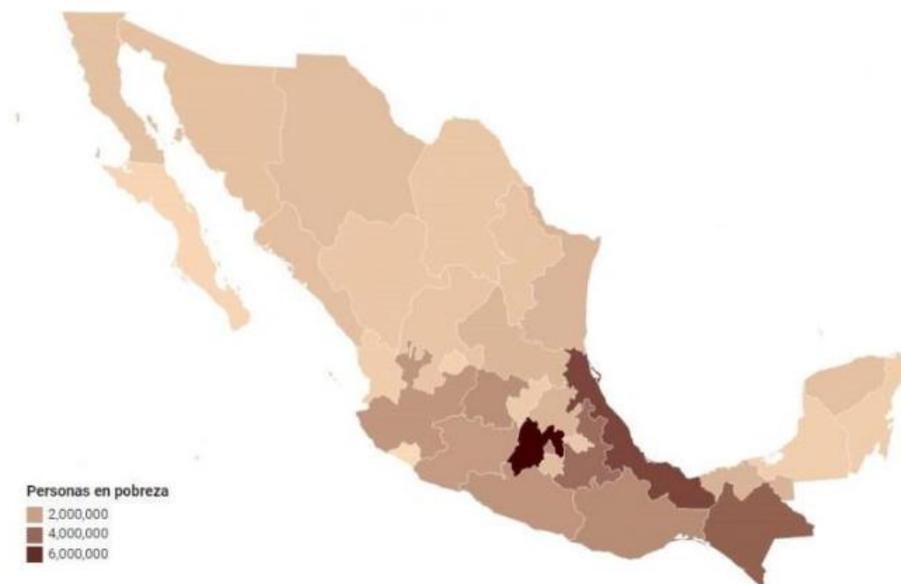
A pesar de la disminución del número de pobres en los primeros años de la gráfica, al observar el comportamiento durante los años posteriores, podemos observar que este número aumentó, y esto no genera un impacto, tener un periodo de disminución no significa nada si este no se presenta continuamente ya que esto sólo reflejaría una especie de espejismo, tal como mencionó el CONEVAL durante la presentación de sus resultados, pese a la reducción del número de pobres entre 2014 y 2016 y a pesar de contar con un porcentaje en 2016 de estos, el aumento fue de 605 mil 131 individuos.

Como se mencionó desde el 2014 se puede observar una disminución de la pobreza, pero se argumenta de que no necesariamente sea por el combate de las carencias, Jonh Scott Andretta, consejero académico del CONEVAL, argumentó que la mejora durante los últimos años del periodo presidencial de Peña en realidad se dio gracias a los ingresos y el control de la inflación.

Una forma de poder observar esta problemática es sabiendo el nivel de concentración que se presenta en cada zona del país, ya que los datos anteriores

son a nivel nacional, al saber la forma en la que está la distribución de la pobreza en nuestro país se podría tener en primera instancia saber en qué zonas va mejorando la situación y en cuales se mantiene y continúa avanzando.

**Mapa 1: Concentración de la pobreza a nivel nacional durante el 2018**



***Fuente: FORBES México, López Linares Israel, (2019)***

Como se puede apreciar en el mapa 1, los estados que concentran el mayor número de personas en situación de pobreza son el Estado de México con 7.5 millones de pobres, Veracruz con más de 5 millones; Chiapas con 4.2, Puebla que tiene 3.7 y Oaxaca con 2.7 millones de habitantes en esta situación, pero como se ha mencionado anteriormente, los datos pueden cambiar al ver el número de personas que habitan en cada entidad, ya que es más que obvio que el Estado de México cuenta con un mayor número de habitantes que Puebla. Al realizar la comparación con el total de su población de cada entidad los estados con un mayor número de pobres son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla ya que cada una de estas entidades presenta más del 50% de su población en dicha situación.

**Cuadro 1.3: Porcentaje de personas en Situación de pobreza de las 5 entidades con mayor número de pobres 2018**

Entidad Federativa	% de la población en situación de pobreza
Chiapas	76.4
Guerrero	66.5
Oaxaca	66.4
Veracruz	61.8
Puebla	58.9

***Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del CONEVAL***

**Cuadro 1.4: Porcentaje de personas en Situación de pobreza de las 5 entidades con menor número de pobres 2018**

Entidad Federativa	% de la población en situación de pobreza
Nuevo León	14.5
Baja California Sur	18.1
Coahuila	22.5
Baja California	23.3
Chihuahua	26.3

***Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del CONEVAL***

Al realizar una pequeña comparación entre los cuadros anteriores se puede apreciar con mayor claridad la gran diferencia entre los estados con mayor número de pobres y los que presentan un menor número, lo primero que tenemos que tener en cuenta es que cada entidad presenta diferentes situaciones por las cuales puede que la política social cumpla con su objetivo, otro factor es eso, las acciones que se están tomando en cada una de las entidades y cuales en verdad generan resultados positivos y cuáles no. Lo anterior se menciona no a manera de solución ya que nada garantiza que lo que funciona en un lugar generará los mismos resultados en otros, pero si como un esquema a seguir con las adecuaciones necesarias y de esta manera poder realizar un combate contra la pobreza más eficiente en el largo plazo.

Como ya se mencionó, la idea anterior no se plantea como una solución a los problemas de la pobreza en México, ya que la distribución de esta en toda la república es diferente, tal efecto ya se observó con la comparación entre los 5 estados con mayores números de pobres y los de menor, esto se ve con mayor claridad en el siguiente mapa.

**Mapa 1.1: Distribución de la pobreza a nivel nacional 2018**



**Fuente: CONEVAL/Mapa de Pobreza<sup>34</sup>**

Tal como se muestra, la zona del sursureste del país es la que muestra un mayor rezago en cuestiones de pobreza mientras que las zonas del norte presentan un nivel de pobreza bastante bajo<sup>35</sup>, algunos gobernadores tal como el de Baja California le atribuye esta situación de su estado al crecimiento económico y sobre todo a la política social que se ha empleado en dicha zona. Vemos que tal como se mencionó con anterioridad el crecimiento y el nivel de pobreza siempre van de la mano, o por lo menos eso es lo que se nos muestra.

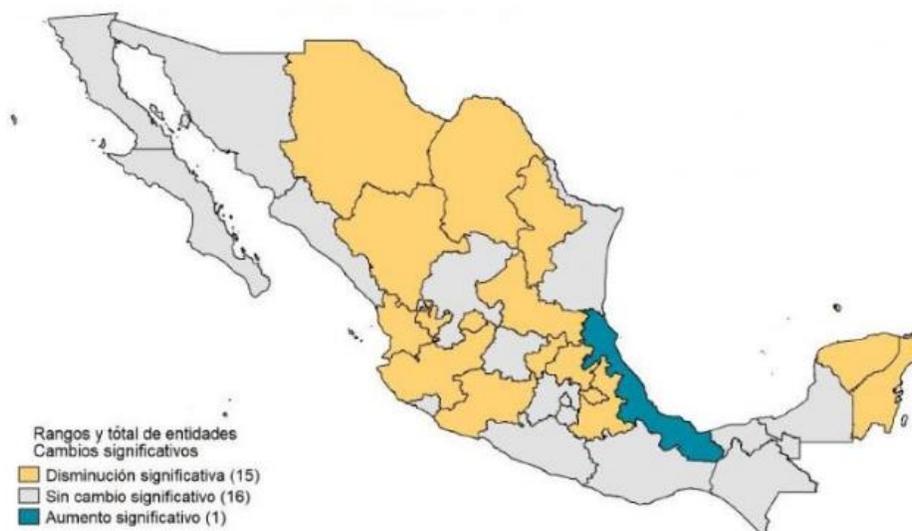
Es claro que en algunos lugares se están presentando cambios que son significativos, pero no es en toda la república ya que algunos se encuentran sin cambios o en el peor de los casos van peor. Dicho efecto lo podemos apreciar con

<sup>34</sup><http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrMapaPobreza?pAnio=2018&pTipoPobreza=1&pTipoIndicador=1&pTipoMedicion=2>

<sup>35</sup> Bajo con relación a los estados del sur ya que siguen teniendo un porcentaje de dos dígitos

el caso de la pobreza extrema ya que del 2008 al 2018 sólo 15 entidades presentaron cambios significativos y positivos.

**Mapa 1.2: Cambios de la pobreza extrema en México 2008-2018**



**Fuente: FORBES México, López Linares Israel, (2019)**

En el mapa podemos apreciar la evolución de la pobreza extrema en el país y a pesar de que en efecto 15 entidades presentan cambios significativos, un sólo estado presenta un retroceso del 31.2% en cuanto este indicador, siendo este Veracruz señalado de color azul en el mapa. Una primera conclusión es que en nuestro país la pobreza extrema está sumamente focalizada y es obvio en que parte del país.<sup>36</sup>

Realizando una comparación mediante el informe que presento la CEPAL “Panorama Social de América Latina 2018”, donde los resultados para México no fueron los mejores ya que según las cifras, el 35% de la población vive en pobreza y entre un 10% y 15% se encuentra en situación de pobreza extrema<sup>37</sup>, al mismo tiempo países como Chile y Uruguay presentaron tasas inferiores al 15% en pobreza

<sup>36</sup> En números absolutos, Chiapas es el estado con mayor número de habitantes en la pobreza extrema, con 1.6 millones. Le siguen Veracruz, con 1.4 millones; Guerrero, con 971,439; Oaxaca, con 951, 848, y el Estado de México, con 865,748.

<sup>37</sup> El país se encuentra antes de Bolivia y Honduras

mientras que Argentina, Chile y Costa Rica tiene una tasa de pobreza extrema menor al 5%.

En el informe se hace mención de que México tardará alrededor de 16 años para alcanzar la meta de reducción de pobreza, caso alarmante al comparar con países como Chile que ya logró la meta. Un factor importante que se tiene que tomar en cuenta son las medidas o propuestas que se dan para mejorar la situación, en este aspecto la CEPAL señala la importancia que tiene el gasto social, pero es claro que no sólo por el simple hecho de aumentar este los efectos serán positivos, ya que el gasto tiene que ser bien planificado y observar que los programas a los que se destine tengan un impacto positivo ya que no importa la cantidad, sino la calidad del gasto. El país llega a implementar un gasto a las políticas sociales de alrededor del 9.3% del PIB mientras que en algunos países sudamericanos sólo destinan el 2.8. En ocasiones se plantea la pregunta de si con el crecimiento la pobreza se ve reducida, con los datos más recientes proporcionados por el CONEVAL podemos ver un comportamiento que podría decir lo contrario, es verdad que al observar los datos a nivel nacional parece que en efecto al crecer, la pobreza se reduce. Se presentó una disminución de la pobreza del 2.5% del 2008 al 2018 y durante ese periodo la economía creció en un 2.2%.

Al observar este efecto, hay estados que lograron crecer más que el promedio nacional; sin embargo, la pobreza no se vio reducida, Colima que creció en 3.2% aumento su pobreza en 3.46%, la Ciudad de México presenta el mismo efecto ya que creció en un 2.5% y la pobreza aumento en 2.9% por tal motivo es poco probable que el crecimiento sea el factor que conlleva a una reducción de la pobreza<sup>38</sup>.

¿El crecimiento es importante y un factor fundamental para la disminución de la pobreza?, la respuesta es sí, siempre y cuando este acompañado de otros factores como una buena política social, aumento de los ingresos de las personas más pobres, creación de empleos formales y sobre todo una disminución en factores como corrupción, ya que de no ser así se seguirá presentando la misma situación

---

<sup>38</sup> Se presentaron casos en los que la entidad federativa presentó un crecimiento bajo, pero logrando reducir la pobreza de estas regiones, tal es el caso de Durango y Tlaxcala, los cuales crecieron en un 2 y 1.3 puntos porcentuales y con una reducción de su pobreza en un 11%

de crecimiento (aunque este sea muy poco) y una disminución mínima o nula de la pobreza.

Como una primera conclusión que se nos presenta es el hecho de que el combate contra la pobreza es un problema que no se ha logrado enfrentar con eficiencia ya que los resultados que se nos presentan reflejan ineficiencia, ya sea en el diseño de la política social o en la mala distribución de la riqueza y a pesar de que hay estados que están haciendo bien su trabajo en estos aspectos hay algunos que van en retroceso.

Una solución a este problema es difícil de definir con claridad, ya que es necesario el buen diseño de la política social, un crecimiento con una distribución de riqueza y como ya se mencionó, generación de empleo; estos son varios de los factores que se necesitan, y no dejar de lado las medidas que ya se están tomando y que en verdad generan el impacto positivo que se busca.

## *2.2 Política Social en México: Un contexto Histórico.*

Para el caso del presente trabajo es importante aclarar que se abordaran los programas considerados como los más relevantes de los sexenios de a cargo de los presidentes: Fox, Calderón y el más reciente, Peña Nieto, pero al igual que en cualquier tema, es importante conocer los conceptos básicos sobre este, por tal motivo se partirá por dar una breve explicación sobre lo que es la política social, algunas de sus herramientas, entre otros factores y sobre todo la finalidad que esta tiene y el impacto que genera en una nación.

La política social en su mayoría suele ser definida como el conjunto de programas que gestiona el Estado con la finalidad de mejorar el nivel de vida de la población, pero enfocada a los sectores más vulnerables, entre sus principales áreas en las que tiene a enfocarse en sectores como lo son la educación, salud, vivienda, seguridad social, empleo, entre otras.

En un principio la política social era de carácter subsidiario<sup>39</sup>, y se enfocaba en atender pequeños grupos que se encontraban en condiciones de indigencia, pero posteriormente con la entrada del Estado neoliberal se incorporaron aspectos como lo era seguridad social y posteriormente también se tomarían en cuenta las políticas de empleo y vivienda.

“La política social tuvo en un principio un carácter asistencial y correctivo de los desajustes generados por la economía” (Moyado Estrada Francisco, 1996), esto con relación a lo que las instituciones demostraban ya que se enfocaban en tener un papel solidario y caritativo en favor de los grupos más vulnerables. “El Estado moderno asume la tarea del bienestar social y la introduce en la agenda gubernamental; realiza funciones asistenciales y aumenta el gasto social” (Moyado Estrada Francisco, 1996) desde esta perspectiva podemos apreciar que poco a poco el estado fue adquiriendo responsabilidades ante los grupos vulnerables.

La finalidad de esta política es principalmente el reducir a la población en condiciones de pobreza, y “la política social se convierte así en una tarea

---

<sup>39</sup> Este tipo de política estaba acompañada de una política económica que se enfocaba en eliminar lo que se considerara “deficiencias transitorias” de un sistema autorregulado.

permanente del Estado, programada y sistemáticamente articulada para sortear y reducir el crecimiento de la desigualdad social” (Moyado Estrada Francisco, 1996) Pero la política social también ha presentado algunos modelos, a continuación, se presentan algunos descritos por Richard Titmus<sup>40</sup>.

- 1) Modelo residual de la política social de bienestar: El primer modelo parte del principio de la existencia de caminos “naturales” por medio de los cuales satisfacen los individuos sus necesidades, el mercado y la familia. Las instituciones de bienestar social tienen más bien un carácter temporal y funcionan si esos dos caminos llegan a desaparecer. En realidad, dentro de este modelo el Estado de bienestar debe enseñar a los individuos a convivir sin él.
- 2) Modelo de la política social basado en el logro personal: Dentro de este modelo se considera a las instituciones de bienestar social como “auxiliares” del sistema económico. Supone que las necesidades deben satisfacerse de acuerdo con los méritos en el trabajo y la productividad. El modelo está basado en teorías económicas y psicológicas que destacan los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, así como las lealtades de clase y de grupo.
- 3) Modelo de política social institucional-redistributivo: En este modelo se considera el bienestar como algo básico del sistema social; la política social proporciona servicios simultáneos al funcionamiento del mercado de acuerdo con el principio de necesidades. Es decir, el modelo supone que las relaciones de mercado son insuficientes para garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales y por ello el bienestar se desarrolla como complemento.

Este último modelo se basa en teorías de desarrollo económico y al principio de igualdad social, se considera a la política social como una necesidad histórica el cual incorpora a la distribución social de la riqueza<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Richard Titmus, Política social, España, Ed. Ariel, 1981

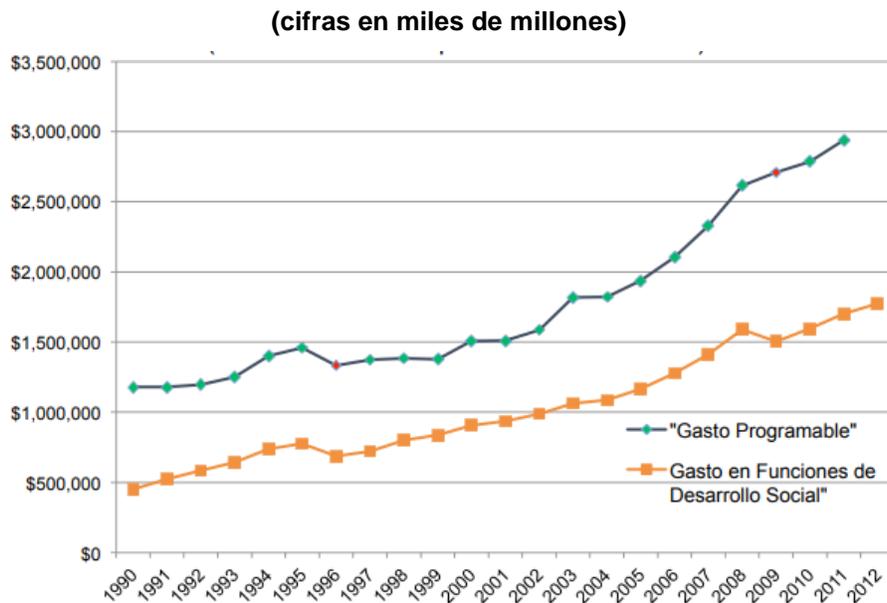
<sup>41</sup> Los esquemas de redistribución buscan en un principio la protección de los ingresos del trabajador y en segundo lugar el establecimiento del impuesto sobre la renta, con la finalidad de fortalecer la demanda y prevenir las necesidades sociales

La política social en el país siempre es un tema de que hablar, ya que esta implica una redistribución significativa y juega un papel fundamental para el combate contra la pobreza, en México se considera con un sistema de provisión social dual, dado que se cuenta con el sistema de Seguridad Social el cual apoya a los trabajadores asegurados y por el otro lado se encuentra los programas de asistencia social, los cuales están enfocados al sector de la población que no está asegurada de manera formal.

Partiendo con el programa del presidente Fox, es importante ver su antecedente ya que no fue sino hasta 2002 que nace OPORTUNIDADES, no obstante, durante el sexenio de Ernesto Zedillo y 2 años más del sexenio de Fox estuvo presente Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación), este programa representó una nueva forma de política social y eso se le atribuyó a la integración de diversos factores, tales como salud, alimentación y educación; y el apoyo a los sectores menos favorecidos mediante las transferencias directas.

Como ya se mencionó, fue hasta el 2002 que se decretaba la creación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, “los cambios identificados si bien son centrales al interior del Programa, en el contexto general de las políticas sociales representan sólo pequeños ajustes menores, más que modificaciones importantes en la estrategia de mitigación de la pobreza” (Hevia de la Jara Felipe, 2009), pero es importante poder observar la evolución que han tenido los recursos destinados al combate contra la pobreza.

**Figura 1.5: Evolución del Gasto enfocado en el Desarrollo Social en México 1990-2012**



**Fuente: "Gasto Social y Pobreza" Cortés Fernando (2014)**

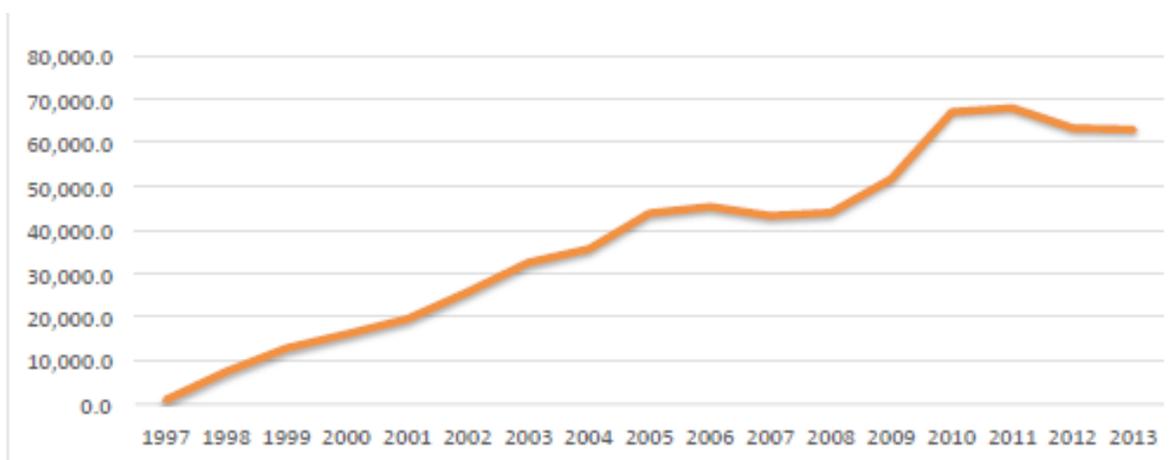
Como se puede apreciar el gasto enfocado al Desarrollo presenta una tendencia al aumento, para el periodo de tiempo la situación referente a la pobreza del país no presenta una mejora significativa, "el país ha realizado un esfuerzo financiero sostenido para combatir la pobreza a lo largo de los últimos 15 años, pero su incidencia no ceda" (Cortés Fernando, 2014), esto refuerza la idea planteada con anterioridad de que no basta con sólo aumentar el gasto, ya que no presentará los resultados deseados sino está acompañado de un buen diseño de la política social, pero estos resultados también pueden atribuirse a otros factores como la mala focalización de la población.

Pero surgen varias preguntas tales como, ¿Los programas sociales no son efectivos para el combate contra la pobreza?, las respuestas serán diversas ya que se puede decir que "si bien el gasto social no ha sido exitosos en atemperar la pobreza monetaria, sí ha sido efectivo en mejorar otras dimensiones del bienestar social tales como las condiciones de salubridad, cobertura en salud y educación, mejora en las condiciones de las viviendas, entre otras" (Cortés Fernando, 2014) y en otras ocasiones se dirá que no funcionan por el hecho de que las transferencias monetarias no llegan a su destinatarios etc.

Desde 1997 los recursos enfocados a combatir la pobreza han estado aumentando salvo en los cambios presidenciales, “en 1997 el Programa incorporó 300 mil familias, al año siguiente 1.6 millones, en 2004 llegó a incluir 5 millones de familias, alcanzando 6.5 millones de familias incorporadas en 2012” (Cortés Fernando, 2014); sin embargo, a pesar del aumento de la cobertura no se encuentra un relación entre el crecimiento presupuestarios y la evolución de la pobreza por ingresos<sup>42</sup>.

La evolución de los recursos destinados para el combate contra la pobreza contantemente va en aumentos, en un primer periodo en donde podremos observar el crecimiento de este durante los dos sexenios Panistas y comienzos del mandato Priista.

**Figura 1.6: Presupuesto anual aprobado de Oportunidades México 1997-2013 Cifras en millones de pesos de enero de 2012**



**Fuente: Gasto Social y pobreza, Cortés Fernando (2014)**

Como se puede apreciar en la figura anterior, el país invirtió muchos recursos monetarios a favor del combate contra la pobreza y sin lograr obtener los resultados que se buscaban, “la información desplegada da sustento a la idea que el mayor gasto social no ha tenido como correlato el abatimiento en la pobreza” (Cortés

<sup>42</sup> Sin embargo, hay que tomar en cuenta que por diseño el PROGRESA estaba orientado específicamente a combatir la trasmisión intergeneracional de la pobreza y que los apoyos fueron calculados de modo de no inhibir en el empeño sistemático de las familias por superar su condición de pobreza mediante esfuerzos personales de superación.

Fernando, 2014), pero no por eso es correcto concluir que los programas sociales no funcionan.

Durante el sexenio del presidente Peña se gastó alrededor de 2.8 billones (dos billones ochocientos sesenta y cuatro mil ciento noventa millones trescientos tres mil ochocientos un peso) de pesos, en el siguiente cuadro se muestra la evolución del gasto durante cada uno de los años correspondientes a su sexenio.

**Cuadro 1.5: Nivel de inversión contra la pobreza durante el sexenio 2013-2018  
(Montos en miles de pesos)**

Año	Monto
2013	325,844,440
2014	498,579,227
2015	478,017,890
2016	461,313,897
2017	524,867,272
2018	575,567,578

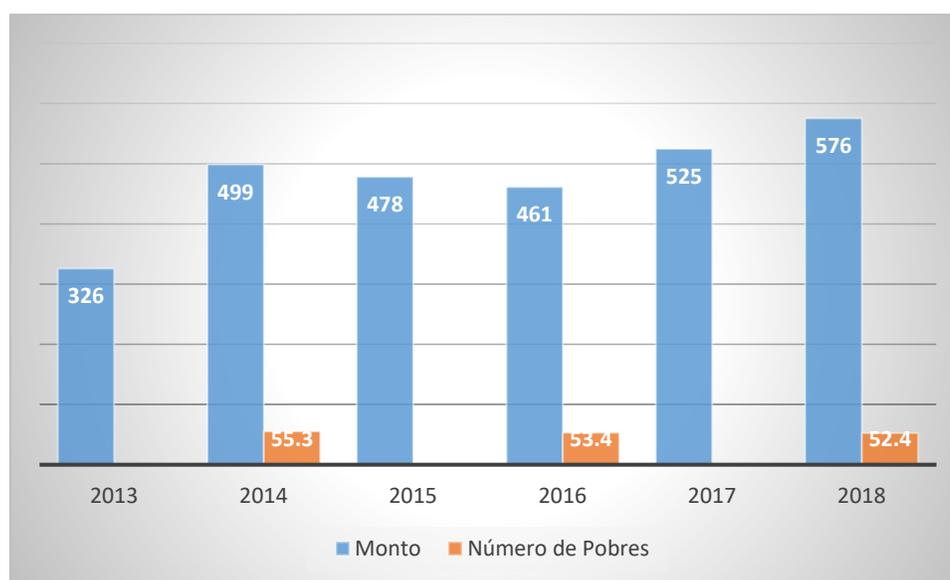
**Fuente: SIN EMBARGO.MX, Barragán Daniela (2019)<sup>43</sup>**

A pesar de la significativa cantidad monetaria que se destinó durante el último sexenio a favor del combate contra la pobreza, los resultados fueron pasar de 53 millones 349 mil 902 pobre durante el 2012 a 52 millones 425 mil 887 personas en dicha condición durante el 2018.

---

<sup>43</sup> <https://www.sinembargo.mx/07-08-2019/3624811>

**Figura 1.7: Recursos Destinados al combate contra la pobreza vs número de pobres**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del CONEVAL, y cuadro 1.5<sup>44</sup>**

Cómo ya se mencionó, el hecho de que una administración recurra a grandes cantidades monetarias para solucionar un problema no garantiza que el resultado sea positivo; y más si estas cantidades monetarias no van acompañadas de buenos diseños en programas sociales etc., los resultados tenderán a repetirse y eso en el mejor de los casos ya que como se ha mencionado la pobreza es un problema que no ha logrado combatir con eficacia.

Al llevar a cabo una recapitulación de los últimos 3 gobiernos, es claro que ninguno logra obtener un impacto significativo dentro de la política social, a pesar de sus acciones y principalmente del aumento del gasto público que se tiende a utilizar para resolver esta problemática, pero es importante plantear la pregunta de ¿Por qué no se han logrado obtener resultados significativos durante estas tres administraciones?

<sup>44</sup> Los montos monetarios se presentan en millones de millones, y el número de pobres está representado en millones, esto con la finalidad de poder hacer una comparación más amigable a para el lector.

### *2.3: Introducción a la evaluación de la política social*

La evaluación se puede establecer como una forma particular de realizar una investigación cuyo objetivo aparte de explicar la realidad se basa en aportar elementos que en un futuro puedan mejorar la toma de decisiones y que se obtengan mejores resultados de la actividad evaluada. El evaluar implica diversos aspectos o procesos, Cardozo Brum plantea una serie de estos:

Identificar los efectos que generar la o las acciones por evaluar y los costos a los cuales se incurrió

- 1) Se establece un parámetro de medición a los efectos que se identifican
- 2) Hacer una comparación de lo conseguido con algún otro parámetro (por lo regular se toman los resultados obtenidos en años pasados)
- 3) Presentar los resultados una vez realizada la comparación
- 4) Emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su repercusión global
- 5) Sugerir los cambios que se consideren oportunos con la finalidad de enfrentar los problemas que se han detectado y que este tenga mejores resultados

“En términos generales, todos esperan que la evaluación contribuya a un empleo eficiente de los recursos y a una alta efectividad de su impacto” (Cradozo Brum, 2003), esto se debe a que mediante la evaluación se ofrece información para el mejoramiento de los diversos procesos en la toma de decisiones.

Es importante resaltar algunos puntos en cuestión de la evaluación de los programas sociales, a continuación, se presenta una serie de ellos.

- 1) La magnitud del gasto social
- 2) El porcentaje del gasto social efectivamente redistributivo
- 3) La eficiencia en la aplicación del gasto anterior
- 4) Su impacto en la solución del problema

El orden anterior se justifica ya que “no puede haber resultados relevantes en programas que acrecen de recursos suficientes; no basta con gastar, pues

muchos recursos pueden insumirse en los procesos sin llegar a la población objetivo; y, suponiendo que éstos lleguen, por lo general se desconoce su efectividad para resolver o aliviar el problema que dio pie al programa, el grado en que justifican su costo y quiénes son sus verdaderos beneficiarios y perjudicados” (Cohen Ernesto, 2001)

Al igual que en diversos temas, existen propuestas para poder mejorar o impulsar las cosas, por tal motivo Hengel y Carlson<sup>45</sup> proponen una serie de perspectivas que buscan mejorar los resultados de las evaluaciones, dichas perspectivas se presentan a continuación:

- Enfoque tradicional de tomadores de decisiones y organismos financiero, interesados exclusivamente en un aprendizaje que permita las retroalimentaciones sobre el propio desempeño de políticas y programas (con esto se busca dar legitimidad a las acciones realizadas)
- El nivel que impulsa el aprendizaje organizacional de tomadores de decisiones, donantes, pero también de todo actor social relevante, cuya participación se torne fundamental. La evaluación y el aprendizaje incluyen acción gubernamental y los principios, normas y valores de la conducta colectiva. En este caso, el evaluador de un proceso de aprendizaje, por lo que implica un camino de rol y de las características requeridas para cumplirlo (interdisciplinariedad, habilidades de negociación, didácticas, etc)
- El impulso al aprendizaje de la sociedad, cuyo conocimiento, en términos del Banco Mundial, se entiende como un bien público global, que requiere empezar por hacer un uso público de las evaluaciones, entenderlas, para luego estar en condiciones de criticarlas y, posteriormente, de realizarlas. Su desarrollo implica un mayor compromiso con los actores sociales. Obviamente, esta posibilidad no está exenta de riesgos, como algunos casos en que la participación ha provocado resultados no deseados.

---

<sup>45</sup> Paul Hengel y Charlotte Carlson, “*Enhancing Learning Through Evaluation: Approaches, Dilemmas and Some Possible Ways Forward*”, ponencia presentada en la V Conferencia Europea de Evaluación, Sevilla, octubre de 2002: [www.europenevaluation.org](http://www.europenevaluation.org)

No obstante, las perspectivas anteriormente señaladas también plantan una serie de dilemas, los cuales se dan mediante los siguientes cuestionamientos:

- ¿A quién priorizar en el aprendizaje? ¿Donantes, gobiernos, agencias privadas, ciudadanos?
- ¿Hasta qué punto el aprendizaje dentro de la evaluación es compatible con sus otros objetivos posibles? ¿Control, logro de metas, adaptación gerencial?
- ¿Cuál es el nivel de aprendizaje a lograr? ¿El sentir, el probar, el aplicar o el impactar a la comunidad?
- ¿Es peligroso popularizar la evaluación por sus posibles consecuencias en detrimento de la calidad?
- ¿Qué relación hay entre aprendizaje y relaciones de poder?
- ¿Cómo debe cambiar el rol del evaluador que impulsa el aprendizaje?
- ¿Qué condiciones se requieren para que el aprendizaje sea efectivo?

A pesar del tiempo transcurrido la gran mayoría de las preguntas planteadas no tiene una respuesta aun, y que posiblemente de tratar de responderlas dejara un gran aprendizaje cumpliendo sus objetivos de mejorar las evaluaciones que se empelan en la actualidad.

El nivel de desarrollo y el sistema político tiene un impacto positivo en cuanto al impacto de la evaluación tales como en los países escandinavos, sin embargo; los factores que se señalaron anteriormente no garantizan dichos efectos, tales son los casos de Alemania, Reino Unido o Francia. “Generalmente las dificultades aumentan en países menos desarrollados, como los latinoamericanos, y se agudizan en casos como el mexicano” (Cradozo Brum, 2003)

La historia de México está llena por un agudo presidencialismo, pero este en su mayoría representado por un solo partido político, dicha situación ha afectado no sólo al aparato gubernamental y de igual manera a las organizaciones sociales y en algunos casos a las universidades. “En el primero (aparato gubernamental) durante las políticas y programas implementados, hemos encontrado mecanismos de

control jurídico u financiero del gasto y tibios seguimientos de avance de metas” (Cradozo Brum, 2003)

Los recortes presupuestales han sido un factor que tiene un impacto negativo ya que las primeras actividades en ser recortadas son las evaluaciones ya que se les da un menor nivel de importancia<sup>46</sup> “las organizaciones sociales mexicanas han estado impulsadas por su voluntad de contribuir a la resolución de problemas y han considerado a la evaluación una forma de distraer sus recursos financieros y humanos en actividades no sustantivas” (Cradozo Brum, 2003), es claro que anteriormente no se tenía una educación o una visión clara de la importancia de la evaluación.

En algunos casos algunos autores han planteado motivos por los cuales la evaluación es importante, tal es el caso de Nioche<sup>47</sup>, él identificó en Francia, tres tipos de problemas ligados al atraso relativo en torno de una cultura de la evaluación en su país: los sociopolíticos, los administrativos y los metodológicos, en un primer caso al hablar de los sociopolíticos pero también de mayor dificultad a la hora de cambiarlos ya que estos están enraizados en las culturas y tradiciones de los pueblos y de su gobierno.

En el aspecto administrativo se incluyen los diseños de cada uno de los programas y presupuestos con objetivos muy vagos y una falta de metas cuantificadas que sirvan para una más fácil evaluación, falta de una definición clara de que entidad administrativa se encargaran de las evaluaciones.

Los obstáculos en cuestión metodológica no deben de tomarse a la ligera, “todas las técnicas empleadas en evaluación (estudios experimentales, cuasiexperimentales, análisis costo-eficacia, costo-beneficio, métodos multicriterio, encuestas, paneles, estudios de caso, historias de vida, etc.) enfrentan serios cuestionamientos que disminuyen su credibilidad” (Cradozo Brum, 2003), pero cabe

---

<sup>46</sup> A partir del 2000, ante las recientes exigencias para evaluar programas que reciben recursos fiscales, se ha optado por contratar evaluadores externos.

<sup>47</sup> Jean Paul Nioche “De la evaluación al análisis de políticas públicas”, *Revue Francaise de Science Politique*, núm. 1, París, febrero, 1982.

señalar que ninguna técnica o propuesta será perfecta pero, al combinar herramientas o factores como la sociología, matemáticas (métodos estadísticos), la política etc. pueden tener un impacto positivos dentro de los resultados de las evaluaciones.

Los problemas anteriormente señalado se puede ver para el caso mexicano, en el ámbito gubernamental, es la oposición a ser evaluados o por lo menos a crear áreas encargadas de esta función “en caso de ponerse en práctica la evaluación, echan a andar mecanismos de evasión, de justificación o de cumplimiento meramente formal de la meta, sin comprometerse realmente con el impacto de su actuación” (Cradozo Brum, 2003)

El ámbito cultural e histórico también es un factor importante para la situación del país ya que por lo general los grupos de trabajo se crean mediante relaciones de amistad y lealtad que por una selección enfocada en los conocimientos y las aportaciones que pueden dar cada persona y esto genera que se genere protección hacia ciertos grupos y estos no serán evaluados o dichas evaluación presentaran resultados engañosos.

“A partir del año 2000, en el gobierno federal la tendencia que se ha ido imponiendo es hacia la realización de evaluaciones externas, para cuya realización se publican términos de referencia que especifican el trabajo esperado a los efectos de que los interesados en realizarlas planteen sus propuestas” (Cradozo Brum, 2003), esto pasó en la evaluación de Programas de Abasto Social de Leche y Tortilla<sup>48</sup>, entre otros.

La historia de la implementación en torno a la evaluación en nuestro país se remonta a 1970 ya que durante esta etapa comienza a tomar forma la evaluación de la política social pero esto se ve reflejado hasta mediados de los años noventa, sin embargo; es hasta el 2004 donde se ve reflejado el nivel de importancia que la evaluación tendría y en dicho año se publica la Ley General de Desarrollo Social

---

<sup>48</sup> Estos servicios se darían mediante la empresa pública Leche Industrializada Conasupo S.A. de C.V

(LGDS) y comienzan las funciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

En realidad, la evaluación rigurosa de la política social es reciente, pero como se mencionó en el párrafo anterior, todo comienza en 1970 tras la evaluación del Programa de inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

Seria hasta finales de la década de 1990 cuando las acciones en torno a la evaluación aumentarían, “algunas se elaboraron para propósitos específicos y sus resultados no siempre se hicieron públicos o se dirigieron a la retroalimentación institucional” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL, 2015)

Es hasta 1997 cuando por primera vez se incluye la evaluación de resultados e impactos de un programa gubernamental, esto se dio con la creación de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el objetivo de dicho programa consistía en formular, coordinar y evaluar la ejecución de este mismo programa<sup>49</sup>. “El Progresita partió de un diagnóstico de la situación antes de sus inicios, ejecutado mediante la aplicación de encuestas a hogares a finales de 1997 y principios de 1998; además, se realizaron tres evaluaciones posteriores a finales de 1998 y 1999” (Cardozo Brum, 2006), la evaluación de este programa en cuanto a su impacto se llevó a cabo de manera externa y en esta participaron tanto organizaciones mexicanas como extranjeras, con los elementos encontrados se pueden dar continuidad a dicho programa a pesar del cambio de gobierno. “Es posible que la explicación más importante del cambio cultural hacia la evaluación suceda a partir de los avances democráticos en el país, entendidos como el equilibrio de poder entre el Congreso y el Ejecutivo, iniciados en 1997” (Nacif, 2010), esto a causa de que desde dicha fecha no se había

---

<sup>49</sup> Este programa se distinguió por ser la primera iniciativa nacional diseñada con base en hallazgos de investigación e implementación con la finalidad de que pudiera evaluar y de esta forma poder utilizar dichos resultados

presentado que un partido político ganara presidencia y obtener la mayoría en el Congreso.

En 2004 el Congreso aprobó la Ley General de Desarrollo Social, con esta se logró dar forma al tema de la evaluación en nuestro país en materia de desarrollo social. Mediante dicha ley se crea el CONEVAL, dicha institución tendría autonomía técnica y de gestión y tendría el objetivo de evaluar la política de desarrollo social y de igual forma medir la pobreza en el país a nivel nacional, estatal y municipal.

A pesar del trabajo que lleva a cabo el CONEVAL siempre es importante que las entidades y sobre todo los responsables del diseño de las políticas sociales escuche las recomendaciones que se hacen, y siempre tomar en cuenta si los resultados que se han obtenido son los que finalmente se están buscando y en caso de que el resultado sea negativo ver el pilar que no funciona. Es importante dar la importancia que tiene la evaluación ya que esta es un área de oportunidad para poco a poco mejorar nuestras políticas públicas.

## *Capítulo 3: Evaluación de la política pública*

### *3.1. Tipos de Evaluación de la Política Pública*

La evaluación se puede entender como la acción de apreciar, analizar, valorar alguna intervención realizada por un ente (que en este caso nos referimos a una intervención pública), con la finalidad de poder mejorar la calidad ya sea de servicios o generar un mayor impacto en cuanto a las acciones que se realizan. Esta actividad también se puede entender como “un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinar que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor” (Casillas Celia, Mercedes, Javier, Ana, & AEVAL, 2015)

Para el caso de los programas, se utiliza la evaluación para poder observar las acciones que el gobierno está realizando de manera correcta y por qué se han hecho de cierta forma, y de esta manera se podrá analizar los alcances, expectativas y límites de los programas y/o políticas.

Con relación a la última parte del párrafo anterior, en lo que se refiere al juicio; no se busca una sanción o castigo, más bien hace referencia a un mayor conocimiento de los impactos o intervenciones que se están llevando a cabo. Para poder realizar una evaluación siempre es necesario analizar en primera instancia el contexto, los procesos, resultados, efectos y los destinatarios que tienen las acciones, dado lo anterior es necesario poder fijar un base en cuestión de las exigencias, rigor, imparcialidad, transparencia, etc. para poder llevar a cabo la evaluación.

Lo más relevante de la evaluación está en la construcción de juicios, esto mediante el apoyo de una metodología que pueda garantizar una mayor credibilidad y es por esta misma razón que todas estas acciones van encaminadas a poder satisfacer las necesidades de informar a los responsables y de esta forma poder saber si sus acciones son las correctas, esto mediante la fiabilidad de los datos, la solides con la que se realiza el análisis, en cierto punto la credibilidad de los hallazgos, que las conclusiones tengan sentido o una justificación razonable ya que estas son el punto

de partida para poder realizar las recomendaciones que el evaluador considere necesarias. A continuación, se presentan las diferentes metodologías que existen con relación a la evaluación.

**Cuadro 3.1: Tipos de Evaluación**

Tipo de Evaluación	Descripción
De objetivos	Se establece si los objetivos se establecieron de manera precisa
De pertinencia	Se observa la relación que tienen los objetivos del programa con referencia a los problemas que se buscan solucionar
De coherencia	Se analiza el entorno y/o condiciones en las cuales se aplica la política o programa y a su vez la forma en la que este interactúa con su entorno
De contexto	Se observan las condiciones en las que el programa o política actúan y su interacción
De insumos (De medios)	Analiza la calidad y cantidad de los recursos que se emplean y verifica que estos se encuentren disponibles tanto en el lugar como en el tiempo establecido
De proceso	Analiza el mecanismo del proceso por el cual los insumos dieron resultados
De resultados	Busca analizar el impacto que tuvieron los productos, servicios, etc. que generó la política y/o programa
De eficacia	Se analiza si los resultados que se generaron iban encaminados a los objetivos planteados
De metas	Se analiza los resultados que se lograron vs los que se planearon
De eficiencia	Analiza el costo-beneficio
De efectos	Busca medir el efecto de los resultados
De impacto	Se analiza el efecto global del programa y/o política, con relación a la problemática que justifica dicha actividad
De satisfacción	Mide el nivel de satisfacción que se generó en la población

***Fuente: Elaboración propia con base a “Evaluación de políticas públicas, Una aproximación” Aguilar Astorga Carlos Ricardo (2017)***

A pesar de que existen diversos métodos con respecto a la evaluación, la parte teórica y esta es lo que diferencia a la evaluación de otras disciplinas; y de estas teorías resaltan los enfoques positivos y constructivos. Para el primer caso se da

énfasis en el carácter científico, en este “se sustenta en la confiabilidad de los instrumentos, la estandarización de los procesos, la generalización de los resultados, la exaltación de la cuantificación y la primacía conferida a los métodos experimentales, es decir, suponen mayor objetividad” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017). El segundo enfoque “conlleva asociaciones causa-efecto más diversas y hasta contradictorias donde existen múltiples realidades propias de la experiencia de cada uno de los actores participantes” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), estos resultados se pueden analizar desde diferentes métodos de las ciencias sociales, en los cuales incluyen los métodos cualitativos, estadísticos, análisis tanto micro como macro, etc.

Entre las evaluaciones siempre hay una comparación entre lo cualitativo y lo cuantitativo; mediante dicha comparación se determina el enfoque que tendrá esta, ya sea cualitativo o cuantitativo y en primera instancia esto dependerá del evaluador. Entre cada uno de estos métodos, se presentan diferentes conceptos básicos, los cuales se muestran en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3.2: Conceptos básicos entre evaluación cuantitativa y cualitativa**

Cuantitativo	Cualitativo
Macro	Micro
Deductiva	Inductiva
Estructuras (leyes)	Procesos (contingencias)
Descripción	Interpretación
El investigador está fuera del objeto de estudio	El investigador se inserta en el objeto de estudio
Entendimiento (correlación)	Comprensión (pluricasualidad)
Etic	Emic

***Fuente: Elaboración propia con base a “Evaluación de políticas públicas, Una aproximación” Aguilar Astorga Carlos Ricardo (2017)***

Como se puede apreciar, entre estas dos metodologías hay grandes diferencias; sin embargo, es necesario explicar algunos conceptos: ETIC y EMIC, el primero se refiere “una visión de lo extraño, del ajeno del que esta por fuera; en el EMIC la valoración evaluativa surge desde dentro, del involucramiento con el fenómeno observado” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017)

“En ambos casos hay un paradigma dominante: por el lado de lo cuantitativo están el positivismo y pospositivismos; en cuanto a lo cualitativo están el constructivismo y la teoría crítica” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), para poder entender esto, se plantea el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.3: Paradigmas de lo cuantitativo y lo cualitativo**

Paradigma	Pospositivismo	Constructivismo y teoría crítica
Objetivo	Leyes, explicación, predicción	Entendimiento desde la experiencia del sujeto
Naturaleza	La hipótesis se verifica estadísticamente	Consenso social (acuerdo)
Acumulación	Los comportamientos se pueden generalizar	Los comportamientos se dan a partir de contextos
Conocimiento con base en Valores	Objetividad. Investigador y sujeto están diferenciados	Subjetividad. Investigador y sujeto se relacionan (por tanto, forman parte del dato)
Posicionamiento	Cuantitativo (hegemónico)	Cualitativo (alternativo, emergente)

***Fuente: Elaboración propia con base a “Evaluación de políticas públicas, Una aproximación” Aguilar Astorga Carlos Ricardo (2017)***

Con base al cuadro 3.3 se puede concluir que la postura positivista lo que busca es una verdad única con un método muy similar al empleado en las ciencias físico-naturales, y por tal motivo consideran que todos los programas tienen que ser evaluados de una manera muy similar, la cual tiene que ser muy rigurosa. Dada la especificidad técnica de esta postura optan por involucrar a expertos en áreas como la economía.

Por el otro lado, el constructivista “opta por verdades múltiples y subjetivas, lo cual requiere diversidad de métodos para su observación; por ello, considera que una evaluación tiene criterios específicos, pero no es estandarizable justamente por el multicentrismo del fenómeno que se valora” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017).

**Cuadro 3.4: Herramientas de evaluación**

Cuantitativos	Cualitativos
Árboles de decisión	Observación
Análisis financiero	Encuestas
Análisis costo-eficacia	Entrevistas
Análisis conto-beneficio	Delphi
Teoría de juegos	Benchmarking
Ecuaciones en diferencias	Escenarios prospectivos
Teoría de colas	Análisis de textos
Modelos de simulación	Estudios de caso
Cadenas de Markov	Monografías
Programación (líneas, no lineal)	

***Fuente: Elaboración propia con base a “Evaluación de políticas públicas, Una aproximación” Aguilar Astorga Carlos Ricardo (2017)***

En el cuadro 3.4 se muestran más métodos de evaluación, con el fin de tener un panorama más amplio para poder hacer una mejor evaluación conforme a las necesidades del evaluador. Se parte con los árboles de decisión, los cuales son herramientas que consisten en una estructura de ramificaciones (de ahí su nombre) y con estos es posible tener una serie de predicciones posibles y con estas poder observar los posibles riesgos y expectativas, tal método es cuantitativo.

Análisis financiero, este utiliza los flujos de ingresos y egresos del programa o política, la finalidad de este método es el análisis de rentabilidad para los actores involucrados y permite hacer una clasificación numérica de los estados financieros.

Análisis costo-eficacia, su principal función es la de comparar los diferentes proyectos para poder obtener el proyecto con un menor costo, se utiliza cuando los precios no son claros con relación a los objetivos que se plantean; el análisis utiliza por lo menos cuatro elementos, estos son:

- Objetivo General
- Alternativas
- Comparación entre alternativas
- Costos y efectos medibles

Análisis costo-beneficio, “se comparan costos y beneficios para estimar un insumo que produzca el resultado esperado en el menor tiempo y el menor costo posible”

(Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), el principio de este método es comparar los costos y beneficios; en caso de que los resultados muestren que los costos superan los beneficios se rechazan los proyectos y en caso de que los beneficios sean mayores a los costos se aceptan<sup>50</sup>.

Teoría de juegos, “son modelos matemáticos aplicados en analizar interrelaciones dinamizadas por incentivos los cuales determinan una decisión” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), en dicho modelo los actores tomaran las decisiones con base a una serie de estrategias y sobre todo dentro del aspectos de la política pública la forma en la que fluyen las estrategias y con base a esto tomaran sus decisiones.

Ecuaciones diferenciales, “las ecuaciones diferenciales parte del hecho de que hay una interrelación entre sistemas y el factor tiempo, de modo que dicho en lenguaje matemático la ecuación diferencial es aquella donde aparece una función desconocida y una o más de sus derivadas” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017)

Teoría de colas, “es un conjunto de modelos matemáticos que analizan sistemas de líneas de espera específicas, su objetivo es encontrar un punto de equilibrio entre el tiempo de espera con el sistema que lo ofrece” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), este modelo se utiliza para analizar la eficiencia de los servicios que da el gobierno.

Modelos de simulación, “es una herramienta que busca modelar procesos sociales, son modelos matemáticos que consisten en un conjunto de expresión algebraicas como representaciones de procesos sociales” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), se generan modelos con la finalidad de explicar la realidad con mayor precisión y de esta forma poder

Cadenas de Markov, al igual que los anteriores métodos, es una técnica basada en las matemáticas “en tanto proceso temporal, donde una variable aleatoria cambia de estado en una línea temporal” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), con dicho

---

<sup>50</sup> Generalmente ya sea un proyecto o programas busca abaratar costos con la finalidad de ser aprobado con mayor facilidad, esto genera problemas durante la implementación.

modelo se observa el comportamiento que presenta un beneficiario con el fin de poder predecir su comportamiento al final de ciertas fases.

Programación (Lineal y no lineal), “La programación lineal es un procedimiento que resuelve problemas de optimización, tratando de maximizar o minimizar una función objetivo” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), se le conoce como lineal dado que presentan un comportamiento constante, para el caso contrario, son no lineales cuando las variables no son continuas, más bien son convexas y no convexas y que al final llevaran a un resultado binario.

Los métodos anteriores se pueden clasificar en métodos cuantitativos, en especial por el uso de modelación matemática, no obstante, tenemos métodos cualitativos, dichos modelos o métodos se describen en los siguientes párrafos.

Observación, dicha técnica emplea la investigación con el fin de poder establecer una relación entre el sujeto y el objeto, la observación de esta es mediante la teoría por lo cual tiende a ser interpretativa ya que busca relaciones o las genera entre algunos datos y conocimiento previo.

Delphi, esta se suele utilizar en casos donde exista un alto grado de incertidumbre, se basa en la consulta o recopilación de información de grupos expertos sobre el tema a tratar<sup>51</sup>, su principal fuente de información es con base a cuestionarios y analizando la media y desviación estándar y de esta forma poder ver las diferencias entre las opiniones que se puedan presentar.

Benchmarking, es un método que se utiliza principalmente dentro del sector privado, esto es a causa de que busca comparar los resultados y de cierta forma adaptar los mecanismos en terceros para poder obtener resultados similares, principalmente busca extraer el conocimiento de la *empresa líder*, en el sector privado es posible dicha práctica dado que existe la competencia, caso contrario del sector público.

Escenarios prospectivos, se basa en el uso de mecanismos como el Delphi, matriz de decisión, FODA, planeación estratégica, etc. Lo anterior es a causa del nulo

---

<sup>51</sup> No sólo se utiliza su opinión sino también se busca que se dé una visión a futuro de la problemática a tratar

control de factores externos, con dicho mecanismo los hacedores de políticas pueden alcanzar las metas deseadas, sin embargo; presenta una problemática ya que se basa en el concepto *ceteris paribus* y la relación que se presenta con las externalidades.

Monografías, son principalmente investigaciones que pueden ser tanto cualitativas como cuantitativas y su principal función es la de comprobar las hipótesis y con dichos resultados se pueden refutar o corroborar los resultados.

Análisis de textos, “se analiza los contenidos y entornos en los que se desarrollaron, ello permite poner de manifiesto procesos e interacciones entre los actores involucrados en el fenómeno en cuestión tales como sentimiento, sensaciones, simbolismos, imaginarios, perspectivas de la realidad, etcétera” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017)

Estudio de caso, “implica un estudio profundo e intensivo de uno o varios casos; es la exploración de una situación que contiene en sí misma la precepción de que escapa a cierta normalidad” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), dicho de otra manera, es un caso extremo.

Encuesta, es la formulación de preguntan sobre un tema en especial que va enfocada hacia una población objetivo, de esta forma se puede recopilar información con mayor precisión, y de esta manera es la más eficiente recopilar información de algún tema en específico, pero teniendo la desventaja de la veracidad de la información.

Todos los métodos anteriormente ya señalados son herramientas con las que cuenta la evaluación, cabe destacar que no se tiene que emplear todas en una misma evaluación ya que estos dependerán de los juicios que utilice el evaluador, las herramientas cuantitativas son de utilidad para sintetizar información a nivel macro, mientras que los métodos cualitativos se enfocan más en la creación de información.

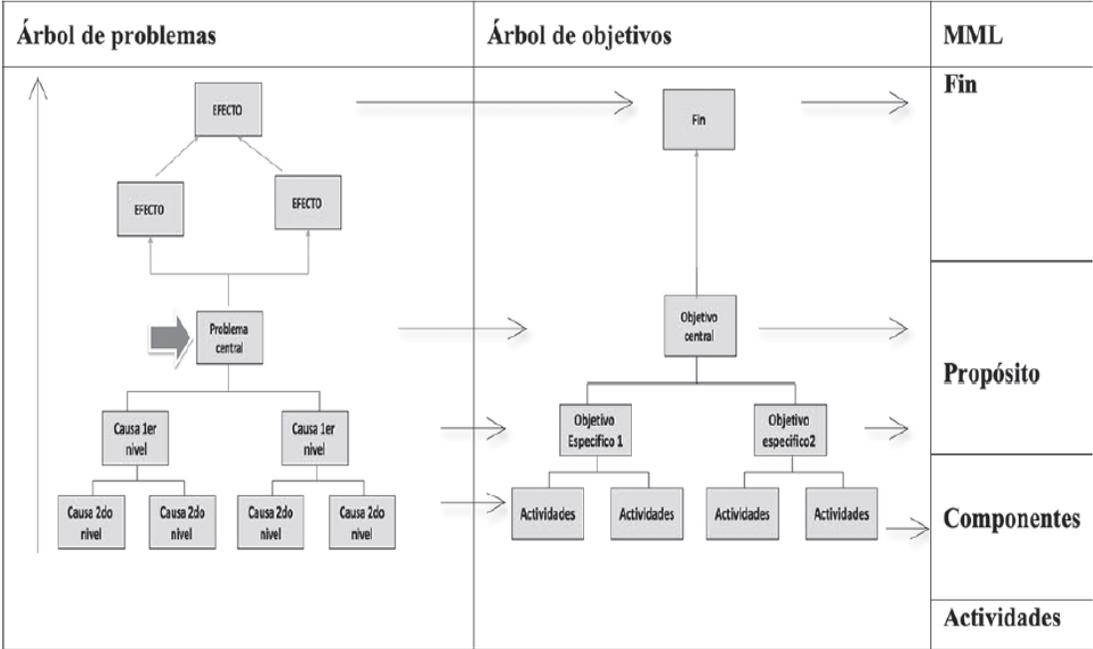
En el caso de las encuestas, son un método con el cual la recopilación de información resulta en términos generales más eficiente dado que se enfoca en un

grupo grande de la población (en caso de ser necesario), pero dicho método no es perfecto ya que como se señaló con anterioridad no hay forma de verificar que la información sea verídica y con eso nace la posibilidad de generar un sesgo.

También existe un instrumento conocido como Matriz de Marco Lógico, dicha herramienta es implementada por instituciones internacionales como, por ejemplo: CEPAL, BID, OCDE, etc. “La MML es una cadena de sucesos con la forma causa-efecto que van interrelacionado de forma que se pueda visualizar un problema público y actuar en consecuencia” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), dicho de otra manera, es un sistema progresivo.

Para el uso de la MML es necesario el poder encadenar un problema público, ya que es necesario poder identificar un problema central y de esta forma poder avanzar, para su mayor comprensión se plantea en el siguiente esquema los árboles del problema y objetivos en función de la MML.

**Cuadro 3.5 Árboles de problemas y objetivos como factores causales de la MML**



**Fuente: Elaboración propia con base a “Evaluación de políticas públicas, Una aproximación” Aguilar Astorga Carlos Ricardo (2017)**

Se parte del problema central, el cual tendrá causas y efectos siendo este el árbol del problema y de este saldrá el árbol de objetivos<sup>52</sup> y con este se generan los niveles de la MML siendo estos mediante las causas y efectos, el problema se transforma en un objetivo para posteriormente ser un fin y así con cada uno de los diferentes niveles.

En el siguiente cuadro se muestra la estructura de la Matriz de Marco Lógico con la finalidad de observar las características que contiene esta herramienta:

**Cuadro 3.6: Matriz de Marco Lógico**

<p>La lógica ascendente responde la pregunta ¿para qué?</p> <p>↑</p> <p>↓</p>		<b>Objetivos</b> (fines que busca cada nivel; lo que permite su concreción son las metas que se definen como logros parciales cuantificados por unidad de tiempo)	<b>Indicadores</b> (tipo de indicador por nivel)	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b> (factores externos que escapan al control del programa)
	<b>Fin</b> , responde la pregunta ¿cuál es la finalidad del proyecto?		Indicadores de <u>Impacto</u>		
	<b>Propósitos</b> , responde la pregunta ¿para qué se hace el proyecto?		Indicadores de <u>Resultados</u>		
	<b>Componentes</b> , responde la pregunta ¿qué se va a hacer?		Indicadores de Bienes y/o <u>Servicios</u>		
	<b>Gestión</b> , responde la pregunta ¿cómo se hará?		Indicadores de <u>Gestión</u>		
La lógica descendente responde la pregunta ¿cómo?	La lógica horizontal determina las condiciones necesarias y suficientes				

**Fuente: Elaboración propia con base a “Evaluación de políticas públicas, Una aproximación” Aguilar Astorga Carlos Ricardo (2017)**

“La MML toma forma con la estructura del árbol de objetivos, cada uno de sus niveles se reformula conceptualmente (de abajo hacia arriba) en actividades,

<sup>52</sup> Los árboles de objetivos son la descripción contraria del árbol de problemas; si éstos están redactados como situaciones negativas, los árboles de objetivos son el estado positivo o esperado

componentes, propósitos y fin” (Aguilar Astorga Carlos Ricardo, 2017), todo esto dado a que se da una mayor claridad sobre las acciones que se usaran, siempre buscando la resolución de los problemas, pero es importante tener en cuenta que la matriz es un acercamiento a la problemática ya que no es la totalidad de este.

El segundo apartado de la matriz en donde se encuentran los cuatro niveles de esta son de lo más importante dado que mediante las preguntas que se plantean ya que con esto, se plantea el fin. Al dar respuesta a estas preguntas siempre tienen que estar relacionadas para no perder la coherencia.

El fin plantea la forma en la que se va a solucionar el problema ya sea a nivel nacional, regional, municipal o sectorial, al responder ¿Cuál es el fin último de la política? Se explica la política contribuye en el largo plazo a la solución del problema a tratar, de igual manera se plantean los objetivos. El propósito responde a la pregunta ¿Para qué se hace el proyecto?, en esta se da la aportación concreta para la solución del problema, en pocas palabras es el objetivo general. La suma planeta el cambio que se busca obtener mediante el programa, esto mediante el uso de bienes y servicios que utilizara dicho programa dado que responde a la pregunta ¿Qué bien o servicio debe otorgar el implementador? Los componentes, son en pocas palabras la población objetivo y por ultimo las actividades son las cosas que se tiene que cumplir para poder alcanzar las metas planteadas.

Así como se presentaron los anteriores instrumentos y formas de evaluación son algunas de las herramientas con las que se cuentan para poder realizar las evaluaciones y el uso de estas dependerán de diversos factores, pero el factor más importante será el del criterio que tenga cada uno de los evaluadores.

Es importante observar los resultados que se han obtenido mediante las evaluaciones de los programas o políticas, esto con la finalidad de poder decir si es la forma correcta o si estos resultados obtenidos mediante la evaluación han servido para un mejor planteamiento de los programas.

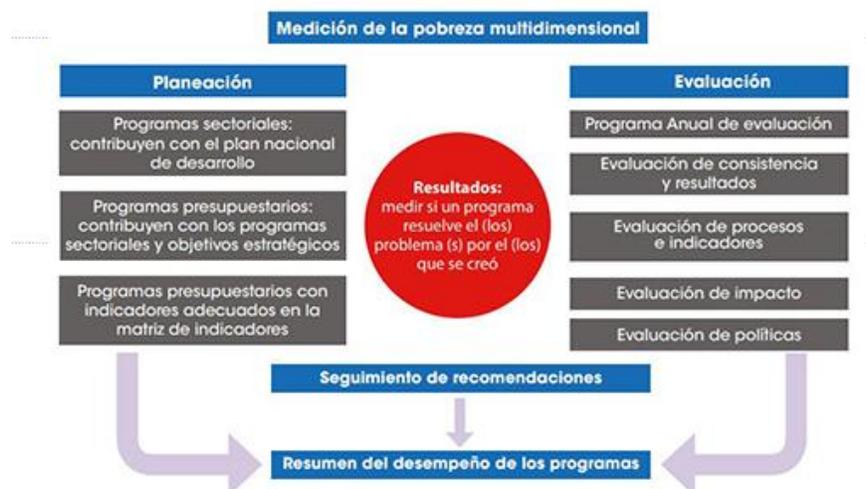
### 3.2: Resultados de la evaluación en materia social.

Como se ha mencionado anteriormente, en el año 2004 se crea el CONEVAL con la finalidad de poder evaluar la política social y medir los niveles de pobreza en el país en sus diferentes niveles. Para que dicha institución pueda llevar a cabo su función se basa en diferentes pilares:

- El Primer pilar se refiere a la evaluación multidimensional de la pobreza ya que se contemplan los derechos sociales y se establece un piso mínimo.
- Segundo pilar, este es el uso de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), con esta se podrá alinear y medir los avances de cada uno de los programas con relación a los objetivos que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo y de igual forma con los programas que se derivan.
- Tercer pilar, este se integra por los elementos del Programa Anual de Evaluación, el propósito del PAE es dar a conocer las evaluaciones que se deben realizar en la Administración Pública Federal durante el ejercicio fiscal.
- Cuarto Pilar, se enfoca al seguimiento de las recomendaciones que se realizaron, esto con el fin de poder reorientar la política de desarrollo social.

Esto se ve plasmado en el siguiente mapa:

**Mapa 3.7: Sistema de Monitoreo y Evaluación para el desarrollo social en México**



**Fuente: CONEVAL, "La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL" (2015)**

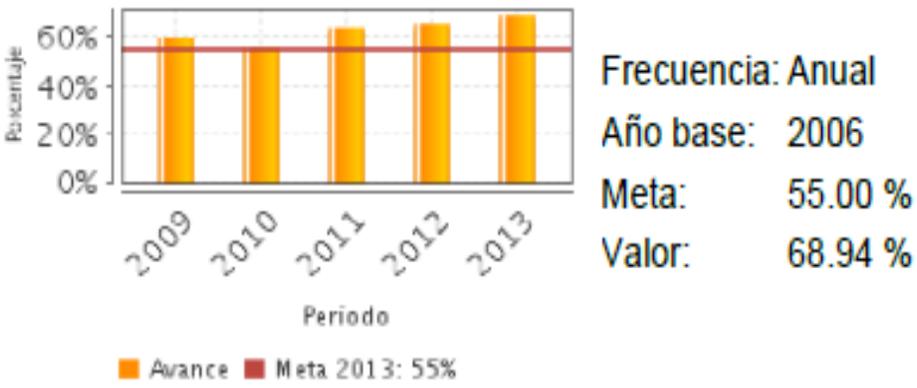
Una vez teniendo clara la forma en la que se evaluar la política social en el país es posible observar y analizar los resultados que se han obtenido y poder definir si los objetivos se han cumplido o si simplemente la evaluación es algo que se tiene que reforzar para que su impacto sea el deseado.

¿Por qué es importante evaluar?, esa es la pregunta principal, una primera respuesta sería la de poder mejorar las acciones que se llevan a cabo, un segundo caso podría ser el de mejorar la toma de decisiones futuras y por último para poder fortalecer la rendición de cuentas, prácticamente este último punto mediante la transparencia.

OPORTUNIDADES es un programa que tenía como objetivo el romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza, esto se buscaría mediante los siguiente pilares, alimentación, salud y educación. Las acciones se llevarían mediante apoyos para la alimentación, dar acceso al paquete básico de salud y, por último, apoyos educativos para la educación básica y media superior.

Para el caso de OPORTUNIDADES, en cuestión educativa entre 2009 y 2013 se presentaron resultados positivos, esto con relación a los estudiantes becados, dichos resultados se aprecian en la siguiente gráfica.

**Grafica 3.8: Porcentaje de Becarios de Secundaria que Transitan a educación media superior**



**Fuente: Ficha de Monitoreo 2013 CONEVAL**

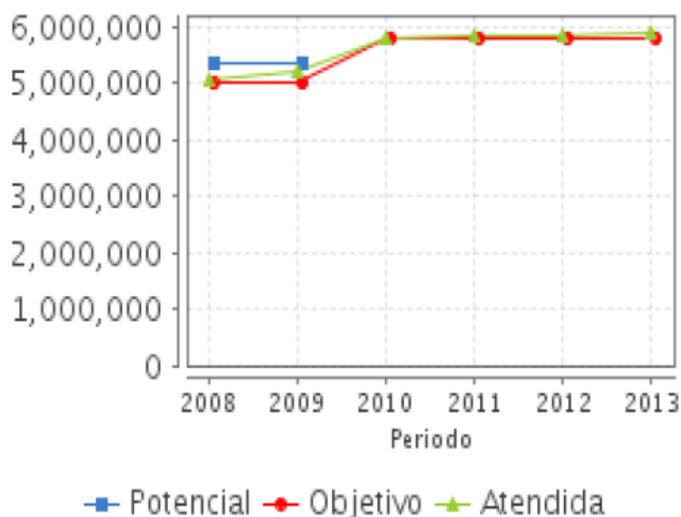
Como se puede apreciar, durante todos los años que se presentan se estuvo he inclusive se superó la meta ya planteada y a partir del 2011 en cuando los estudiantes becados de secundaria logran aumentar su inserción a una educación media superior, con dicha observación se podría afirmar que el apoyo a estos ha sido eficiente para lograr la meta. Con este fenómeno se podría dar una primera conclusión, la cual sería que con un mayor nivel de estudios los jóvenes tendrán mayores herramientas para poder encontrar un empleo con mayor facilidad.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos a favor de los becarios, algunos resultados muestran que los estudiantes que no cuentan con dichos apoyos generan mejores resultados en la prueba ENLACE, dicha diferencia se ve reducida a nivel primaria y con esto se puede concluir que en realidad a pasar de que el apoyo a cierto tipo de estudiantes genera una mejora en relación a que estos continúen con sus estudios, no garantizan que la educación sea de calidad o que estos estudiantes tengan la misma capacidad para la retención o comprensión de la información.

Un factor importante en todo programa es su capacidad para poder atender a la población, analizar cuál será su población potencial, objetivo y atendida. La población es uno de los pilares más importante en un programa o política ya que serán estos los beneficio dados, en diversos casos esta parte de la definición de la población es un paso complicado ya que en ocasiones se tiene a generar problemas de duplicidad en los programas por una mala definición de la población.

La cobertura que tuvo OPORTUNIDADES a primera vista fue eficiente, ya que su población potencial y la atendida prácticamente fue la misma a partir del 2010, dicha evolución se muestra en la siguiente gráfica:

**Figura 3.9: Evolución de la Cobertura OPORTUNIDADES 2008-2013**



**Fuente: Ficha de Monitoreo 2013 CONEVAL**

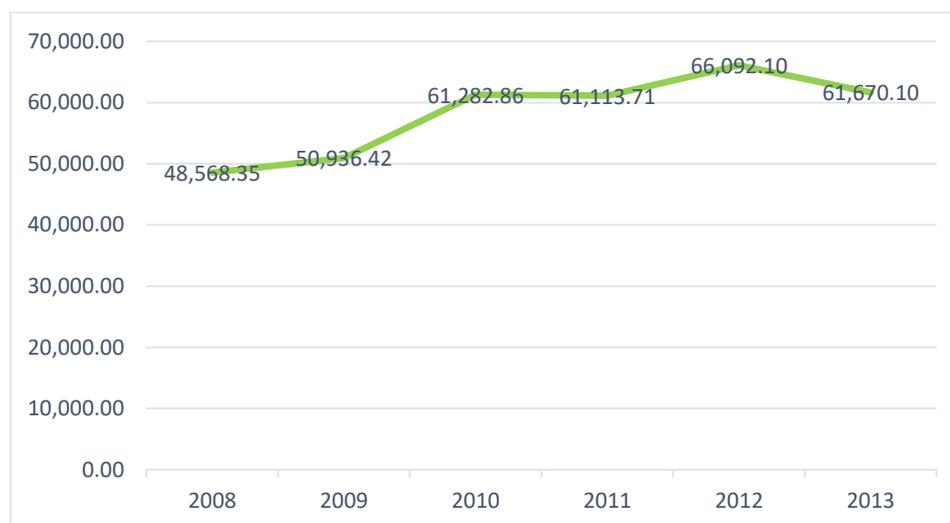
El programa atendió a poco más de 5.9 millones de familias, de las cuales aproximadamente el 25% son familias que residen en localidades indígenas, se atendieron a las 32 entidades federativas con un total de 2,451 municipios y 109,852 localidades atendidas. A pesar de que la cobertura durante dicho periodo muestra un gran avance, es importante tener en cuenta que la población que necesita dichos apoyos que brinda el programa también aumenta, el problema es que ambos casos aumentan de manera diferente, lo cual genera un aumento en la problemática.

¿Qué herramienta tiene un programa o cómo es que estos logran funcionar?, para responder dicha pregunta se tienen diversas respuestas, pueden ser las ideas que se plantean para el combate, el diseño y el rumbo que se plantean, entre otras. Pero nada de esto podría funcionar sin recursos ya que con esos es que todo funcionará, los demás factores son importantes, pero sin recursos no se puede operar.

Lo que se espera es que mientras el presupuesto aumente, los resultados tienen en que ir en el mismo sentido ya que en muchas ocasiones ese es el argumento, a mayor presupuesto el programa puede atender a un mayor número de personas y por ende obtener mejores resultados.

Se muestra la evolución del presupuesto para OPORTUNIDADES, esto con el fin de ver si se cumple la relación entre el presupuesto y la población atendida.

**Figura 3.10: Presupuesto Ejercido Programa OPORTUNIDADES 2008-2013**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Ficha de Monitoreo CONEVAL 2013<sup>53</sup>**

El presupuesto para OPORTUNIDADES presenta cambios pero que en cuestión monetaria los aumentos son pocos y en algunos casos se da una disminución de este, una primera conclusión es que las prioridades del país durante el periodo plasmado tendría otro enfoque, el atender la pobreza es impórtate y siempre se encuentra entre los pilares, algo que se tiene que reconocer es que a pesar de los mínimos aumentos y algunas disminuciones la población atendida no disminuyo en ninguno de los años y con esto se puede decir que el programa tenía un muy buen funcionamiento y buenas estrategias para atender a la población.

Es claro que cada programa tendrá fortalezas y debilidades y siempre es importante tenerlas bien claras ya que si algo se está haciendo bien se tiene que seguir la misma dirección y en caso de las observaciones negativas son áreas donde se puede mejorar para de este modo llegar a los objetivos que se plantean desde un principio. Las fortalezas y debilidades del programa se muestran en el siguiente cuadro:

---

<sup>53</sup> Los datos se presentan en millones de pesos, actualizados mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor

**Cuadro 3.11: Fortalezas vs Debilidades OPORTUNIDADES**

<b>Fortalezas y/o Oportunidades</b>	<b>Debilidades y/o Amenazas</b>
El Programa cuenta con diversas evaluaciones y estudios que han permitido analizar los alcances de este en su población beneficiaria	No se cuenta, de forma pública, con un documento de estrategia de cobertura que establezca metas periódicas de atención en el mediano y largo plazo
La alineación del Programa a la planeación sectorial y nacional es pertinente. De igual forma, existe congruencia entre los documentos normativos del PDHO	En las evaluaciones realizadas al programa, no hay consenso sobre la existencia de duplicidad o complementariedad de los apoyos del PDHO con apoyos otorgados por otros programas federales
El PDHO cuenta con un padrón de beneficiarios consolidado mediante el cual ha sido posible monitorear el desempeño del programa, en términos de su cobertura	Tomando en cuenta la importancia de la articulación del PDHO con otros programas y acciones de desarrollo oportunas que permitan una mejora continua
El PDHO cuenta con indicadores que han permitido monitorear la eficacia y eficiencia del programa	

*Fuente: Ficha de Monitoreo CONEVAL 2013*

Como se mencionó en capítulos anteriores, el CONEVAL entre sus atribuciones se encuentra la de dar recomendaciones para poder mejorar las funciones de los programas evaluados, pero dicha información con relación a OPORTUNIDADES se mostrará más adelante, esto con la finalidad de realizar una comparación entre estas y las del programa PROSPERA y ver las diferencias entre estas.

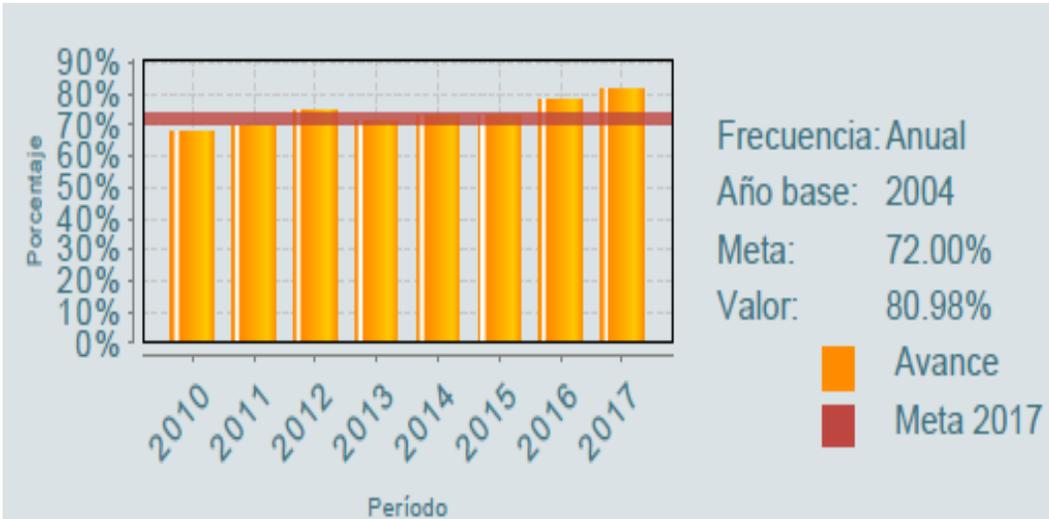
Para poder observar con mayor claridad la evolución de los programas entre cada administración y poder hacer una comparación lo más justa posible, se revisarán los mismos aspectos que se analizaron en OPORTUNIDADES, educación, cobertura, presupuesto, fortalezas y debilidades.

PROSPERA, su objetivo principal radica en fortalecer el cumplimiento de los derechos sociales que puedan potencializar las capacidades de las personas que se encuentran en situaciones de pobreza, las acciones se enfocaron en alimentación, salud, educación y en mejorar el acceso a otras dimensiones de bienestar, lo cual son similares a OPORTUNIDADES. Las herramientas que se utilizaron fueron, apoyos monetarios mensuales para alimentos, en cuestión de

salud se dieron acciones de promoción de la salud y un apoyo monetario mensual para adultos mayores, siempre y cuando no reciban un apoyo por parte del Programa Pensión para Adultos, en materia de educación, se dieron becas de manera bimestral y apoyo para útiles escolares y por último la vinculación, esto se dio mediante inclusión social, laboral, financiera y productiva.

Con relación a la educación, el programa demostró que sus beneficiados continúen con sus estudios, con lo que han logrado un avance en dicho aspecto, ya que no basta con que el beneficiario ingrese a la escuela si este no continúa estudiando hasta terminar el grado. En la siguiente grafica se observa la evolución de los beneficiarios.

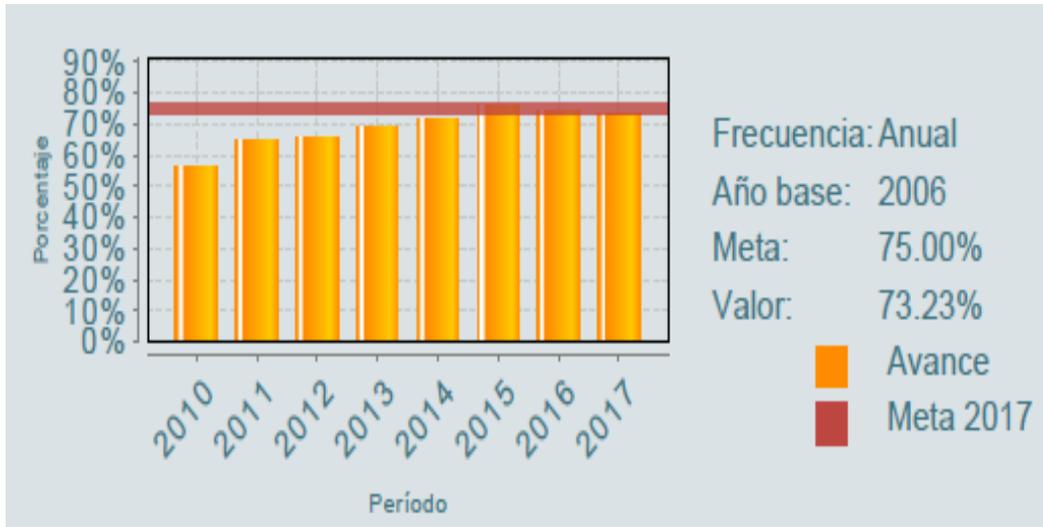
**Figura 3.12: Porcentaje de terminación de educación básica de los jóvenes atendidos por el Programa**



**Fuente: Ficha de Monitoreo PROSPERA 2018**

Como se puede apreciar en la figura 3.12, el programa en su mayoría cumplió con la meta planteada, con eso se puede reconocer que la educación es un factor importante para el combate contra la pobreza, pero para poder realizar la comparación con oportunidades, en el grafico 3.13 se muestra la transición de los estudiantes a nivel medio superior.

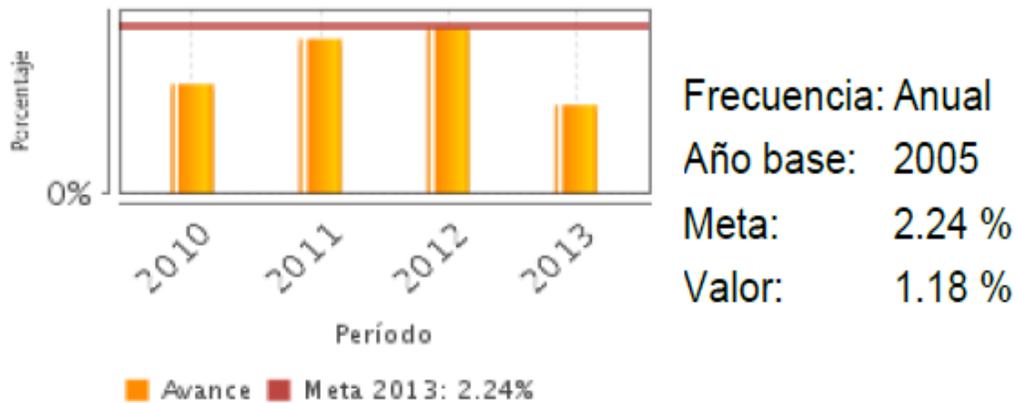
**Figura 3.13: Porcentaje de becarias y becarios de secundaria que transitan a educación media superior**



**Fuente: Ficha de Monitoreo PROSPERA 2018**

Al observar la figura anterior, es evidente que durante el periodo que se muestra el programa presentó muchas dificultades con relación a la transición ya que no se alcanzó la meta, por tal motivo es posible que no baste con el apoyo monetario y los útiles escolares, existen más motivos que impidieron continuar con la línea que venía trabajando OPORTUNIDADES. Un factor que hay que destacar es que en la figura 3.13 se incluyen tanto a los varones como mujeres, el fenómeno con las mujeres en OPORTUNIDADES presentó resultados que en ninguno de los años se logró alcanzar la meta, esto se muestra en la siguiente gráfica.

**Figura 3.14: Tasa de becarias en educación media superior con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional**

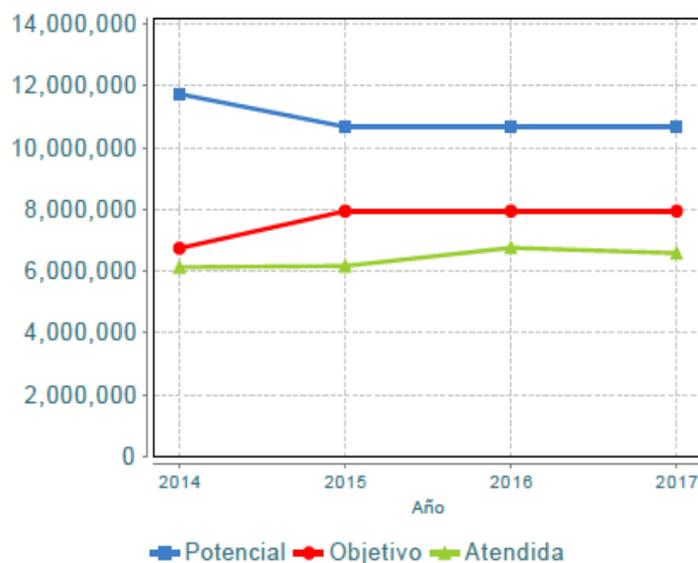


**Fuente:** *Ficha de Monitoreo OPORTUNIDADES 2013*

Es evidente que en cuanto a la diferencias que existen entre géneros hay mucho camino que recorrer, es claro que la diferencia poco a poco se va disminuyendo, pero aún hay muchos aspectos a tratar para que estas diferencias se vana reducidas en su mayoría ya que ambos géneros tienen por derecho una educación de calidad, ya que la educación es una herramienta que sirve para combatir a la pobreza y que dicho problema no sólo concierne a un género.

La cobertura para PROSPERA, se esperaba que esta pudiera aumentar, por cómo se señaló anteriormente, al definir los tipos de población (potencial y objetivo) es una de las actividades más complicadas ya que al no realizar una definición clara se tiene a fracasar con relación a las metas.

**Figura 3.15: Evolución de la Cobertura PROSPERA**



**Fuente: Ficha de Monitoreo PROSPERA 2018**

A pesar de que no se repite el mismo caso de OPORTUNIDADES, la población atendida aumento, pero dicho aumento fue muy poco, la población objetivo fue de 7.9 millones de hogares mientras que la población que se entendió fue de 6.5 millones de hogares<sup>54</sup>, de igual manera se atendieron a las 32 entidades federativas, los municipios fueron 2,457 en 111,332 localidades, algo que es importante resaltar es que se cuenta con la información de la población atendida en cuestión de género, se atendieron a 12,392,851 hombre y 14,400,329 mujeres.

Con lo anterior se puede deducir que poco a poco se da la importancia que le corresponde a la diferencia que aún existe entre géneros y que se busca que dicha brecha se vea reducida en un futuro.

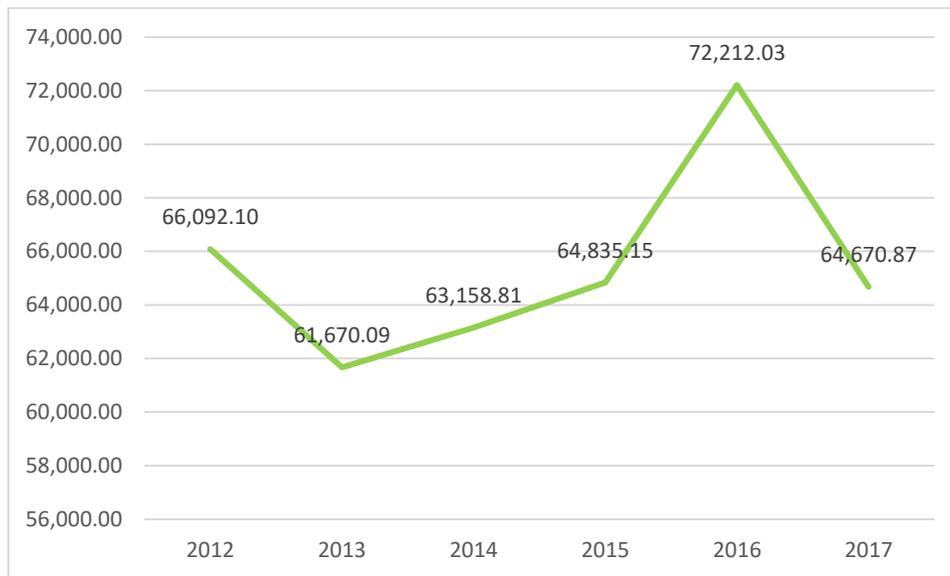
El presupuesto que se le fue asignado a PROSPERA<sup>55</sup> presento muy pocos aumentos y tal vez es eso uno de los motivos por los cuales la cobertura del programa fue muy diferente a la que presento el programa antecesor, ya que su

<sup>54</sup> Las estimaciones fueron recalculadas con la publicación de los micro datos de la medición de la pobreza del CONEVAL de 2016

<sup>55</sup> No se toman en cuenta los ingresos que tienen tanto OPORTUNIDADES como PROSPERA por los diversos ramos que apoyaban a los programas

presupuesto en algunos años disminuyo y como ya se señaló antes, sin recursos los programas no pueden operar y si los recursos son menos y a esto se le tiene que agregar el mal uso de estos, es evidente que los resultados obtenidos no serán los deseados. La evolución del presupuesto se muestra en la siguiente gráfica:

**Figura 3.16: Evolución del Presupuesto PROSPERA**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la ficha de monitoreo PROSPERA 2018**

Es evidente que el presupuesto para PROSPERA sufrió mayores oscilaciones que OPORTUNIDADES, pero lo que es extraño es que a pesar de que para el ejercicio 2016 se asignó un mayor presupuesto la población que se atendió fue relativamente poca con relación a los presupuestos pasados y la evolución de los beneficiarios, a lo que de nuevo se hace hincapié en que no basta con un aumento de los recursos si estos no están acompañados de una buena administración y claro, buenos diseños en los programas.

Tal como se presentó en OPORTUNIDADES, siempre existirán fortalezas y debilidades y para el caso de PROSPERA se plantearán con el fin de saber si los programas cambiaron mucho o si uno forma parte de las bases del otro o simplemente de dio una reestructuración de este.

**Cuadro 3.17: Fortalezas vs Debilidades PROSPERA**

<b>Fortalezas y/o Oportunidades</b>	<b>Debilidades y/o Amenazas</b>
<b>PROSPERA cuenta con una agenda de evaluación externa en colaboración con el Banco Mundial y otras instancias, la cual contempla una pronta publicación de una serie de evaluaciones de resultados a veinte años del Programa</b>	<b>La oferta de los apoyos de fomento productivo depende de otras dependencias y no necesariamente responde a las necesidades y contexto de las localidades de los beneficiarios PROSPERA del componente de vinculación</b>
<b>Adecuada planeación en las metas de los indicadores de la MIR; es decir, los cuales muestran en los reportes de avances una congruencia y cumplimiento de las metas planeadas</b>	<b>El Programa no cuenta con un plan de trabajo anual</b>
<b>Presencia de complementariedades entre las acciones de inclusión productiva, permiten la mejora de su eficacia y eficiencia</b>	
<b>Las modificaciones a las ROP han contribuido a reducir tiempos, costos de operación, cantidad de requisitos y aumentar la claridad de la información para los beneficiarios</b>	
<b>PROSPERA cuenta con procesos estandarizados y sistematizados, que se encuentran difundidos públicamente y están apegados a las ROP</b>	
<b>Se logró una certificación ISO sobre la forma en que se realiza la implementación del ejercicio de Puntos Centinela</b>	

***Fuente: Ficha de Monitoreo PROSPERA 2018***

Al realizar una breve comparación entre los dos cuadros de fortalezas y debilidades se puede concluir que los dos programas a pesar de que se enfocan en atender ciertos criterios como educación, salud etc. Tienen mecanismos o diseños diferentes, por tal motivo uno podría creer que al diseñar cada programa no se analizan a fondo las fortalezas y sobre todo las debilidades lo cual se entiende ya que se hace un nuevo programa desde cero, pero tal vez los resultados del combate contra la pobreza mejorarían si se toman de base anteriores acciones, en especial las que están generando buenos resultados y poniendo atención en las debilidades para no caer en ellas nuevamente.

Finalmente, al realizar una comparación entre las recomendaciones que se dieron para ambos programas se podrá observar si la administración llevo a cabo estas o si las cosas partieron de cero o simplemente no se tomaron en cuenta. Para esto se presentan los cuadros 3.18 y 3.19.

**Cuadro 3.18: Recomendaciones OPORTUNIDADES**

<b>Recomendaciones</b>
<b>1. Se sugiere al PDHO publicar la estrategia de cobertura, a fin de contar con un documento público y sólido que oriente las acciones del Programa en el mediano y largo plazo.</b>
<b>2. Se sugiere que, en conjunto con el área responsable en SEDESOL, se analice la pertinencia de realizar una propuesta de atención que identifique los factores externos que impiden la obtención del objetivo final del PDHO; así como vincular de manera efectiva a diversos programas para que contribuyan con éste.</b>
<b>3. Se sugiere establecer una agenda de evaluación para conocer los resultados en la población atendida en el mejoramiento de capacidades productivas o bienestar económico derivado de las acciones de coordinación y vinculación institucional incluidas en las ROP 2014.</b>

*Fuente: Elaboración propia con información de la Ficha de Monitoreo OPORTUNIDADES*

**Cuadro 3.19: Recomendaciones PROSPERA**

<b>Recomendaciones</b>
<b>1. Elaborar manuales de operación homogéneos para las acciones de inclusión productiva donde se describan las funciones y actividades precisas para el personal que opera en campo.</b>
<b>2. Desarrollar e incluir indicadores de gestión para las acciones de inclusión productiva que den cuenta de sus resultados esperados.</b>
<b>3. Ante la identificación de complementariedades entre las diferentes acciones de inclusión productiva, enriquecer la estrategia de vinculación, en particular de estas acciones, que permita mejorar su eficacia y eficiencia.</b>
<b>4. Considerar una modificación de las poblaciones para la incorporación de conceptos referentes al nuevo componente de Inclusión.</b>
<b>5. Lograr la consolidación operativa del componente de Vinculación a partir de dos aspectos: 1) diseñar una estrategia de implementación sensible a las características de la PO y 2) fortalecer los compromisos de colaboración, a fin de que, junto con la APF, PROSPERA ofrezca oportunidades efectivas para los beneficiarios.</b>
<b>6. Invitar a las organizaciones de la sociedad civil a que desarrollen proyectos productivos e incorporen a los beneficiarios PROSPERA que deseen desarrollar sus capacidades.</b>

**7. Contar con un plan de trabajo anual coherente con su proceso de planeación estratégica (documentos que son resultados de ejercicios de planeación, las metas de la MIR, etc.).**

***Fuente: Elaboración propia con información de la Ficha de Monitoreo PROSPERA***

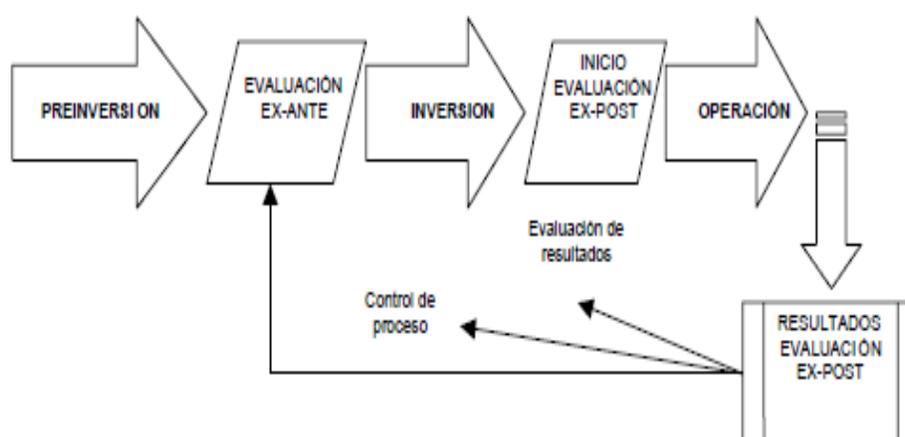
Ambos programas presentan recomendaciones para tener un mejor funcionamiento, pero estas recomendaciones a pesar de tener cosas en común no son las mismas. Para el caso de OPORTUNIDADES sus recomendaciones se enfocan en estrategias para poder tener una mayor información en cuanto a los resultados y que los modos en los que operaran sean públicos, por el otro lado PROSPERA dado sus resultados era evidente que las recomendaciones se enfocarían en la población que se busca atender, pero como se mencionó con anterioridad, la definición de la población es un trabajo con un grado de dificultad muy elevado.

### 3.3: Evaluación ex ante vs ex post

El uso de las evaluaciones tanto ex ante como ex post dependerá de cuál es el objetivo, pero cabe mencionar que una no está peleada con la otra y que estas pueden actuar en conjunto para un mejor control tanto de la política como de los programas. Al momento en el que se realiza una evaluación implica diversos factores que se han señalado en capítulos anteriores, pero también es necesaria la comparación y/o estimación de la situación que tendrían los beneficiados al no tener dicho apoyo. No obstante, dicha tarea resulta complicado y es por tal motivo que se recurre a la evaluación.

La evaluación de impacto puede realizarse al igual que todas las evaluaciones, antes o después del proyecto. Pero, ¿Cuándo se evalúa antes y cuando después?, “En términos generales es conveniente realizar evaluaciones de impacto ex ante cuando se quiere escoger el proyecto o la combinación de los mismo que pueda contribuir de forma más efectiva a la reducción de la pobreza; y para las evaluaciones ex post, cuando la evaluación de impacto puede retroalimentar la efectividad del proyecto en cuestión” (Navarro, King, Ortegón, & Pacheco, 2006)

**Figura 3.20: Evaluaciones de Impacto y el Ciclo del Proyecto**

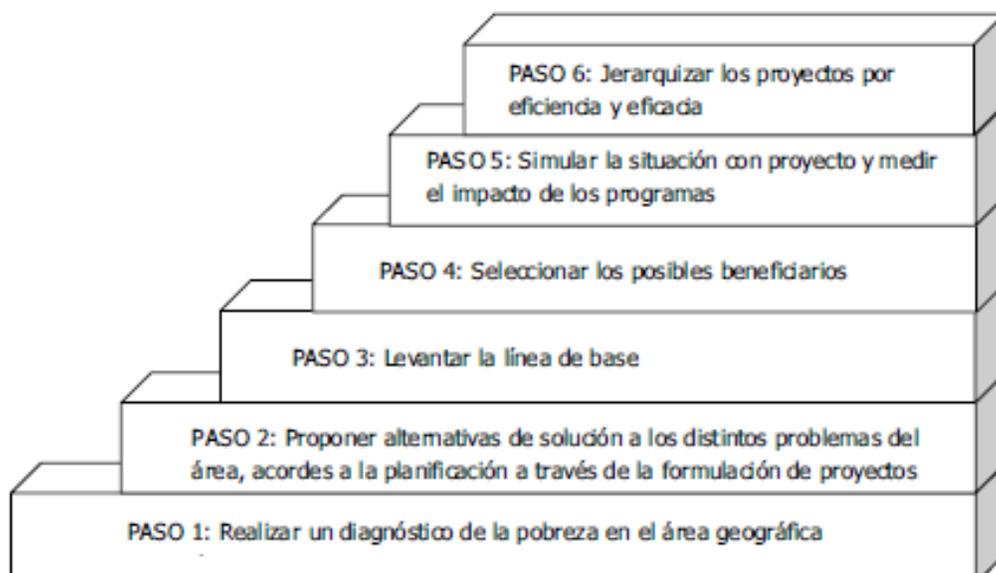


**Fuente: Pauta metodológica de Evaluación de Impacto ex ante y ex post de programas sociales de lucha contra la pobreza (CEPAL) (2006)**

En la figura anterior, se puede apreciar el ciclo de vida de un programa, en el cual se incluyen las evaluaciones, con lo referente a la evaluación ex ante, como ya se mencionó, se utilizará para poder definir la mejor combinación posible de proyectos que combatan la pobreza y en realidad esto se podrá observar con la evaluación ex post ya que en esta se verán dichos resultados. La evaluación ex ante busca hacer simulaciones del proyecto a evaluar para de esta forma poder tomar la mejor decisión posible.

La evaluación ex ante, contiene una serie de pasos, los cuales parten desde el diagnóstico de la pobreza en el área determinada hasta la jerarquización de los programas, esto se puede ver en el siguiente cuadro.

**Figura 3.21: Esquema Operativo de la Evaluación ex ante**



**Fuente: Pauta metodológica de Evaluación de Impacto ex ante y ex post de programas sociales de lucha contra la pobreza (CEPAL) (2006)**

El punto referente al diagnóstico, parte de la definición de las personas que se les considera pobres, con esto lo que se busca es ver la situación actual de pobreza de la zona que se desea beneficiar, con esto se busca ver la gravedad del problema,

de qué manera se está afectando a la población, los motivos del porqué de esta situación<sup>56</sup>.

Algunos métodos que se pueden utilizar son el método indirecto, de necesidades básicas insatisfechas, integral de la pobreza y método de pobreza humana, no obstante, los resultados no son comparables entre sí, pero con ellos se tiene un panorama desde la visión de diferentes posturas.

El segundo paso se enfoca en la elaboración de los programas o de las soluciones, partiendo de la descripción de los diferentes programas, ya que en este paso es cuando se explica las acciones que se utilizaran, ya sea capacitación de la población objetivos (tal como el caso de Jóvenes construyendo el futuro).

Para el paso número tres, al momento de definir la línea de base, se tomarán en cuenta las variables en las cuales se busca tener un impacto positivo, pero es claro que estas variables no serán las mismas para todos los programas, para esto la línea base utiliza los valores o la situación actual de las variables que se decidieron tomar para los programas.

Posteriormente lo que se hace es la selección de los beneficiarios, este es un paso en el cual se debe poner mucha atención ya que una de las críticas que se les hace a los programas sociales mexicanos es la duplicidad en este aspecto y es uno de los motivos por los cuales el combate contra la pobreza no ha tenido un avance significativo. Hay que tener en cuenta que al establecer un grupo de beneficiarios el problema se ataca de manera directa, por tal motivo se parte por definir a la población objetivos, y esta podrá variar dependiendo del programa.

Es importante tener en cuenta que al final del programa, la población objetivo no será el 100% de la población que se atendió, la población objetivo servirá como un filtro para saber hacia que individuos enfocarse, pero dado las limitaciones del presupuesto público no es posible atender a esto. Para ver la efectividad del

---

<sup>56</sup> Para la medición de la pobreza en el país es una medición multidimensional que toma en cuenta factores como la vivienda, ingresos, servicios de salud, acceso a la educación entre otros.

programa al final se vera la población atendida y se comparara con la población objetivo y de esta forma poder saber si se cumplen las metas del programa.

El siguiente paso es la simulación o pronostico, para dicho paso se pueden crear nuevas variables con el fin de dar el pronóstico, o se pueden tomar en cuenta las variables anteriores, pero es posible que este sea un paso un poco falas ya que estas nuevas variables o modificaciones a las anteriores variables son manipulables y a pesar de que no hay nada que garantice una proyección 100% eficaz, al poder manipular las variables es muy probable que los resultados se encuentren sesgados.

Por último, se dará una clasificación de jerarquía basada en la eficacia del programa, pero para esto lo primero será encontrar una variable en común para poder realizar una comparación lo más justa posible, es justo este el problema, no todos los programas tienen una variable en común con la cual se pueda dar dicha comparación. Se podría decir que la variable sería la pobreza, pero esto es erróneo ya que un programa trata de atender diversas áreas que conforman en su totalidad la pobreza.

A pesar de lo anterior, es importante conocer los métodos de jerarquización, entre estos se encuentran, jerarquización por eficiencia, por eficiencia según el método ILPES, etc. Pero si no se tiene una variable en común dichas metodologías no sirven en absoluto.

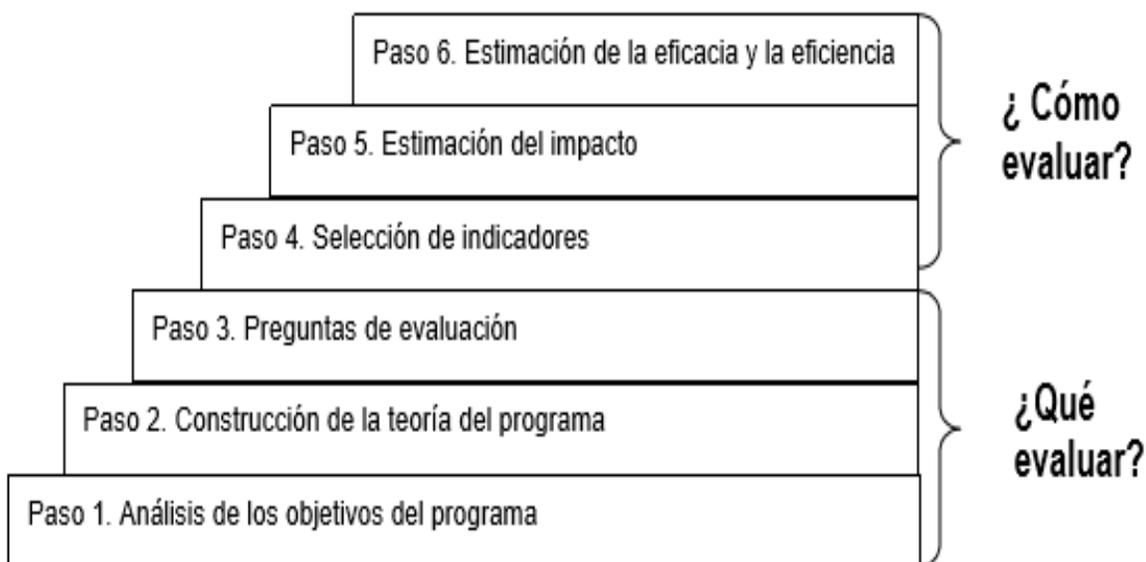
La anterior metodología sólo es eso, una metodología y no significa que sea la única que se puede emplear, ya que se puede formular diferentes metodologías que se adapten a las necesidades del país que desea utilizar dicho instrumento, pero el uso de esta no significa que ya con la implementación de dicha evaluación se podrá eliminar la pobreza ya que son diversos factores los que se involucran en este problema.

Con relación a la evaluación ex post, esta se sitúa al final del proyecto a evaluar, de esta manera se busca ver si se generaron cambios con relación a los objetivos que se plantearon en un principio, ya sea en la determinación de la magnitud del

impacto, eficiencia entre otros, se busca evaluar los efectos significativo o relevante de cada programa.

La metodología que se utiliza para este tipo de evaluación se basa en la identificación de los efectos de la intervención que se dio durante el programa, al igual que la evaluación ex ante, se necesita una serie de pasos, a continuación, se muestra una serie de pasos para dicha metodología.

**Figura 3.22: Pasos para evaluar el impacto de un programa social**



***Fuente: Pauta metodológica de Evaluación de Impacto ex ante y ex post de programas sociales de lucha contra la pobreza (CEPAL) (2006)***

A primera vista hay una gran diferencia entre la metodología que se señaló para la evaluación ex ante, esta radica en las dos preguntas que giran en torno a la evaluación ex post, al plantear estas dos preguntas se puede obtener un cierto grado de sencillez al evaluar, para el caso de la primera pregunta esta siempre girara en alrededor del o de los programas que requieren evaluación mientras que la segunda pregunta será el fundamento para la definición de indicadores, instrumentos entre otros factores que más adelante no desarrollaran.

El primer punto, el análisis de los objetivos del programa, dicho punto tiene sentido que sea el punto de partida de esta metodología ya que los objetivos representan la situación que se desea obtener con toda la intervención que tenga el programa, "El

análisis de los objetivos del programa conduce a la identificación de los efectos que de acuerdo con el documento de formulación de la intervención son los más relevantes y que generalmente son los de más interés para los involucrados en la financiación y administración del programa” (Navarro, King, Ortegón, & Pacheco, 2006) por ejemplo, si el programa tiene por objetivo disminuir el hambre de la población que se encuentre entre los 10 y 12 años, se tendrá que analizar si dicho objetivo se cumplió y en qué medida se llevó a cabo.

Al momento en el que se observan los objetivos hay que tener en cuenta que estos pueden ser tanto generales como específicos<sup>57</sup>, en primer lugar, los objetivos generales tienden a ser un poco ambiguos y esto complica aún más su evaluación, retomando el ejemplo pasado, si el objetivo solo fuera disminuir el hambre, posiblemente los resultados serían positivos con relación a su evaluación, pero estos resultados en verdad no servirían de mucho. Los objetivos específicos, como su nombre lo indica son mucho más precisos y esto facilita a la evaluación ya que con estos se puede obtener una definición mucho más precisa con relación a los efectos buscados.

El paso dos, las características y efectos del programa, el tener claros los objetivos del programa no es suficiente para una buena evaluación ya que estos sólo brindan un panorama parcial de los efectos de dicho programa. Ya que con los objetivos no es suficiente se requiere de un análisis de las características del programa con las cuales se determina como es que estos generaran los efectos en los beneficiarios.

Al realizar un análisis de las características y efectos del programa es importante tomar en cuenta cuatro elementos fundamentales:

- El ingreso del programa
- Los componentes del programa
- Los efectos

---

<sup>57</sup> Hay que tener en cuenta que ambos objetivos pueden tener más de un efecto que podrán estar relacionados y en otros casos no será así

- Factores exógenos relacionados con las características de los beneficiarios con relación al lugar en donde se implementa el programa

Con relación al primer punto, con esta información se determina las características de las personas que pueden ser o bien que fueron beneficiarios del programa, “En general, el ingreso a los programas sociales ocurre por autoselección, es decir, el programa determina la población objetivo y son los beneficiarios o los administradores del programa los que deciden el ingreso al programa” (Navarro, King, Ortegón, & Pacheco, 2006). El punto con relación a la definición de la población objetivo es muy importante, esto ya se señaló con anterioridad, pero cabe recalcar que es en esta parte donde para el caso mexicano se hacen muchas críticas a esta ya que la definición en su mayoría genera duplicidad y de esta manera no se atiende a la población que se tendría que atender y la cobertura es menor.

Componente del programa, “los componentes del programa son todos los bienes y servicios que se transfieren a los beneficiarios, así como, las reglas y compromisos que determinan estas transferencias” (Navarro, King, Ortegón, & Pacheco, 2006), dentro de estos se pueden mencionar:

- Transferencia en dinero
- Control de crecimiento y desarrollo
- Encuentros de cuidado

Una vez que se han analizado las características y componentes de los programas, se tiene que identificar los efectos los cuales se dividirán en iniciales, intermedios y finales. Los efectos inmediatos son aquellos que ocurren de manera inmediata al beneficiario al recibir los beneficios del programa y por lo regular estos los podemos relacionar con un aumento en el ingreso, los intermedios, estos son efectos que se generan en un mediano plazo por definir de una manera estos, algunos ejemplos de estos son el aumento del consumo de alimento en las viviendas etc. y por último, los efectos finales, estos no se generaran si los efectos intermedios no se dan y estos van más relacionados con los objetivos de los programas, por ejemplo que el beneficiario tenga una condición nutricional mucho mejor que la que tendría sino fuera beneficiario

Por último, los factores exógenos, estos son factores que no están bajo el control del programa, pero tiene impacto en estos y sus efectos pueden ser tanto positivos como negativos, estos factores pueden ser el entorno del beneficiario, en este punto es necesario el apoyo de la teoría con relación a los indicadores de impacto y de análisis similares que se realizaran en el pasado.

El paso número tres, se basa en la identificación de las preguntas de evaluación, “una vez definida las relaciones de causalidad entre los componentes del programa y los efectos se cuenta con la información necesaria y suficiente para definir el alcance de la evaluación en términos de cuáles son los efectos que se deben evaluar y que es necesario conocer sobre cada uno” (Navarro, King, Ortegón, & Pacheco, 2006), por esto mismo los puntos anteriores son de suma importancia; al llegar el punto tres la materia prima será todo lo que ya se analizó.

Las preguntas son importantes ya que mediante estas se podrá definir la metodología que se adecua más en cuanto a costos, etc. Par empezar es importante plantear los efectos que se quieren evaluar ya que con esto se deberá suministrar de información sobre los resultados del programa y que esta justifique las decisiones que se tomaron.

Hay tres factores que son importante tener en cuenta y se tiene que contemplar antes de realizar la evaluación, estos son:

- El tiempo en el que se esperan obtener los resultados
- La incertidumbre sobre la magnitud del impacto
- El costo que tendrá la recolección de información

Con relación al tiempo, este factor juega un papel importante dentro de la evaluación ya que con una mala definición de este es posible que no se encuentren efectos positivos, ya que si se evalúan factores de largo plazo en un periodo de implementación corto los resultados no se verán reflejados.

La incertidumbre se relaciona con el factor tiempo, esto dado que esta puede aumentar mientras mayor sea el periodo y disminuye mientras más corto sea este,

también un factor que puede disminuir a esta son investigaciones y evaluaciones anteriores con cierta similitud.

Por último, los costos; estos pueden generar cambios dentro de la evaluación ya que si los costos son muy elevados existe la posibilidad que el evaluador decida no llevar a cabo dicha evaluación.

A los tres factores ya señalados es importante incluir efectos de largo, corto y mediano plazo. Esto es de suma importancia ya que por lo general se suele sólo enfocarse en los efectos finales dejando de lado los demás efectos, con la evaluación de resultados a corto y mediano plazo se puede suministrar información sobre la incidencia de los diferentes componentes del programa.

La pregunta siguiente hace referencia a que se quiere conocer sobre los efectos del programa, y esta es la pregunta fundamental sobre la evaluación, para poder llevar una respuesta acertada sobre dicho cuestionamiento se toman algunos factores, tales como la magnitud de los efectos, la incidencia que se tiene dentro de los grupos atendidos y la eficacia y eficiencia con la que trabajo el proyecto.

La magnitud, se ve como el cambio en el bienestar que se genera dentro de los beneficiarios desde la implementación del programa, por ejemplo; en el caso del ingreso hablando de transferencias monetarias directas, la magnitud se puede ver en el porcentaje de aumento dentro de su ingreso gracias al programa.

Los cambios que se generan se relaciona en cierta medida con la magnitud ya que es claro que dichos efectos no se presentan de manera homogénea ya que la magnitud puede ser mayor en un hogar que en otro, por ejemplo al tener dos familias que reciban dicho apoyo del programa no garantiza que los cambios serán los mismos ya que a pesar de que el recurso se enfoque a la salud de los niños de la familia, es posible que alguna de estas dos utilice el apoyo para otras necesidades generando que el cambio de la situación inicial no cambie o el cambio sea muy pequeño.

Los anteriores factores no son suficientes para saber si se está actuando de la manera correcta, por lo que la eficacia será vista como una medida con la cual se

observa si se alcanzó o no los estándares que se fijaron, para Rossi, Lipsey y Freeman proponen un listado de diferentes estándares con los cuales el impacto del programa se puede juzgar<sup>58</sup>

**Cuadro 3.23: Estándares para medir la Eficacia**

1) Necesidades de la población objetivo
2) Objetivos y metas del programa
3) Estándares Profesionales
4) Practicas generalizadas
5) Requerimientos legales
6) Valores éticos y morales
7) Resultados anteriores
8) Opinión de expertos
9) Línea base de las condiciones de la población
10) Condiciones esperadas en ausencia del programa

**Fuente: Rossi, Lipsey y Freeman (2004)**

Los puntos anteriores se aplicarán de acuerdo con el criterio del evaluador y no necesariamente se tienen que utilizar los diez o utilizar estos mismos para analizar la eficacia, por el otro lado, la eficiencia se verá como la relación en que los recursos se convierten en resultados, dado esto es posible encontrar relaciones en las cuales el programa puede ser eficaz pero ineficiente dado los costos de este con relación a diferentes alternativas.

El paso cuatro es importante, ya que en este se seleccionan los indicadores de impacto, estos también se utilizaran para medir o tratar de medir los efectos exógenos. Con los indicadores es posible medir el alcance de las metas planteadas, podemos utilizar diferentes indicadores y mientras más, mejor ya que con esto se podrá aumentar la probabilidad de mejorar la medición. Por lo general se clasificarán en variables de impacto y variables de factor exógeno.

---

<sup>58</sup> En evaluación de proyectos, el análisis de la eficacia con frecuencia se restringe al logro de los objetivos, que incluso cuando estos estén mal definidos.

La estimación del impacto se llevará a cabo en el paso cinco, algunos autores plantean ecuaciones para poder realizar dicha acción, en este caso se retoma una ecuación planteada por Navarro<sup>59</sup>:

$$\alpha = y1 - y2 \quad (1)$$

En dicha ecuación se tiene dos variables, la primera variable ( $y1$ ), hace referencia a las condiciones en las que se encuentra el beneficiario del programa una vez terminado el programa, mientras que la segunda variable representa las condiciones que el beneficiario tendría de no haber participado en el programa, todo esto para poder medir el impacto que tuvo el programa en el beneficiario. Pero al analizar dicha fórmula se presenta una situación, esto es que solo una de las dos situaciones se puede observar ya que una persona participa o no en el programa, es por eso que se presenta un problema dentro de dicha fórmula.

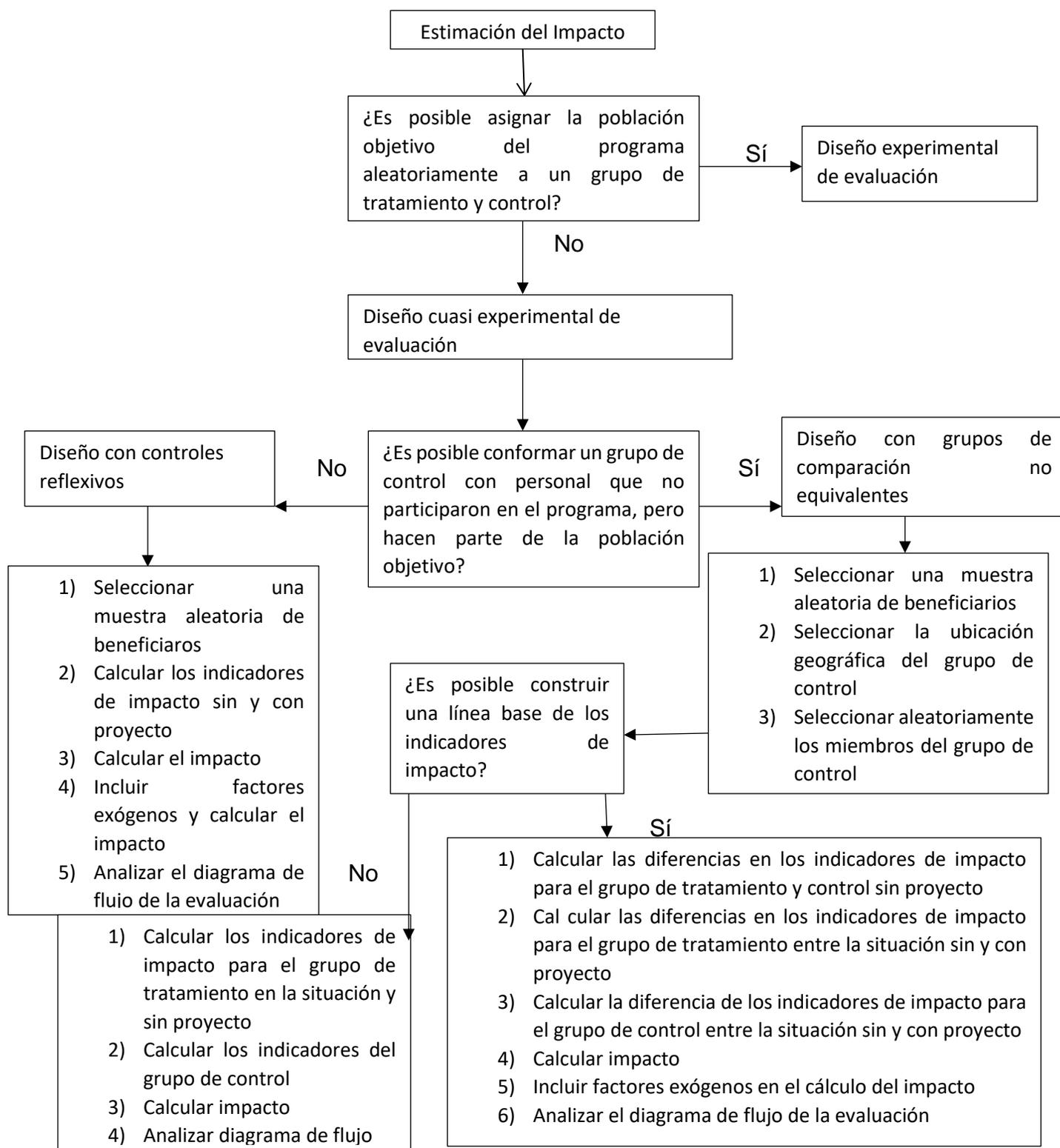
Se plantea una solución para dicho problema, este radica en una comparación sistemática entre grupos que reciben el apoyo y grupos no beneficiados que presente similitudes. Dicha comparación también se puede realizar en diferentes momentos del programa.

Con la finalidad de poder tener un panorama más amplio sobre la forma en la que se realiza este paso se presenta la siguiente figura, en ella se muestra la aplicación de la evaluación de impacto.

---

<sup>59</sup> Navarro, H. (2003), Esquema general para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. Curso internacional "El uso de indicadores socioeconómicos en la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza". ILPES/AECI/Universidad de Alcalá. La Antigua, Guatemala, 9 al 20 de junio de 2003.

**Figurara 3.24: Selección y Aplicación de los Diseños de Evaluación de Impacto**



**Fuente: Pauta metodológica de Evaluación de Impacto ex ante y ex post de programas sociales de lucha contra la pobreza (CEPAL) (2006)**

Como se puede apreciar en la figura anterior, se puede dividir en dos grandes opciones, y dependiendo de las características que se presenten para poder realizar la comparación será la alternativa o metodología que se empleará, pero tiene similitudes entre sí, pero todo girando siempre alrededor de la población objetivo ya que estos son los beneficiarios y teóricamente quienes se busca apoyar mediante diferentes acciones.

Por último, es necesario realizar el análisis de la eficacia y la eficiencia, esto se debe que a pesar de los diferentes resultados que se obtiene mediante el paso cinco, no son de gran impacto si solo es información sobre la magnitud de impacto del programa. Al tener un porcentaje en el cual se reduce alguna problemática no es suficiente para poder concluir si la intervención fue exitosa.

Dado lo mencionado, es en esta parte donde la evaluación tiene su mayor importancia ya que mediante esta es cuando se puede concluir si el programa fue efectivo, que recomendaciones se le puede hacer o si el programa fue un fracaso, dichos resultados aumentan su importancia si viene acompañados de un análisis de eficacia y eficiencia sobre las acciones realizadas

Las medidas de comparación para realizar este paso ya se señalaron en el punto número tres, dando como ejemplo una comparación con programas que compartan ciertas similitudes con el programa a evaluar, pero teniendo en cuenta diferentes factores como el tamaño de la población objetivo, territorio entre otros, pero siempre se busca que el impacto sea mayor a la que presenta el programa con el cual se compara.

Por el otro lado, el análisis de la eficiencia como ya se había mencionado anteriormente; se utiliza un contraste entre los costos que implicó el programa con relación con los impactos que realmente generó. Por lo general se utilizan los enfoques costo-beneficio y costo-efectividad para llevar a cabo dicho proceso<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> El primero expresa los beneficios en términos monetarios, mientras que el segundo enfoque los beneficios son valorado a través de indicadores sociales que miden los cambios en las condiciones de bienestar que se evalúan

Navarro propone una serie de pasos para poder realizar cada una de las comparaciones, esto se muestra en la siguiente figura.

**Figura 3.25: Pasos metodológicos en el análisis de eficiencia de una intervención**

Actividades	Análisis costo-beneficio	Análisis costo-efectividad
1)	Valoración de los impactos	Valoración de los impactos
2)	Valoración de los impactos en términos monetarios (beneficios)	n.a.
3)	Valoración de los costos en términos monetarios (a precios económicos)	Valoración de los costos en términos monetarios (a precios económicos)
4)	Comparación de los beneficios y los costos.  RBC = $\frac{VPB}{VPC}$  VPB = valor presente de los beneficios VPC = valor presente de los costos RBC = relación costo-beneficio	Comparación de los impactos y los costos.  RCI = $\frac{\text{Impacto}}{VPC}$  Impacto = cambio en el indicador social X VPC = valor presente de los costos RCE = relación costo-efectividad
5)	Comparación de la RBC del programa con la RCE de otros programas que buscan generar los mismos impactos (jerarquización).	Comparación de la RCI del programa con la RCI de otros programas que buscan generar los mismos impactos (jerarquización).
6)	Decisión: es recomendable invertir en proyectos con $RBC > 1$ , y el programa con mayor RBC es el más eficiente.	Decisión: es recomendable primero con mayor RCE, es el más eficiente.

**Fuente: “Manual para la evaluación de Impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza” Navarro Hugo (2005)**

### *3.4 Propuesta Evaluación ex ante*

Para el caso mexicano, la evaluación de los programas sociales se lleva a cabo ex post, esto quiere decir, una vez terminado el programa. Aun con dicho esfuerzo por evaluar y poder ver de una manera más amplia si las acciones de verdad generan los resultados que se buscan, estos mismos muestran que se está lejos de los deseados<sup>61</sup>. Por tal motivo, surge la inquietud de mejorar y apoyar la función de la evaluación para el caso de la política social para el caso mexicano, esto se planea realizar mediante una evaluación ex ante, que como ya se mencionó en apartados anteriores consta en evaluar un programa antes de su ejecución.

Para la elaboración de dicha propuesta se toman en cuenta algunas críticas que se hacen referentes al diseño de los programas sociales, ya que también se busca que los programas puedan tener un mejor desempeño y sobre todo que los recursos enfocados a la pobreza se utilicen de manera eficaz.

Como ya se mencionó, los programas sociales en el país cuentan con diferentes críticas, y dado que algunas de estas son referentes a la duplicidad que suelen presentar los programas sociales, por tal motivo el paso número uno se define como un filtro por el cual se pueda reducir dicho problema. Este filtro consta en que la persona encargada de evaluar el programa utilice una muestra de todos los programas que compartan similitudes, pero en especial a la población objetivo que estos buscan atender, ya que es ahí donde suele generarse la duplicidad y se atiende a un menor número de personas que en un principio se busca ayudar.

En segundo lugar, es importante observar los objetivos de los programas, y este punto podría ser el primero de esta metodología, pero dado que la gran mayoría de los problemas suelen estar en la definición correcta de la población objetivo se decidió que fuera así, aunque en realidad ambos pasos van muy de la mano. Para poder identificar esto con mayor eficacia, el evaluador tendrá que clasificar los programas con similitudes en sus objetivos, por ejemplo, si dentro de la muestra se

---

<sup>61</sup> Esto se debe a diferentes factores, tales como el mal diseño de una política social para el combate a la pobreza.

cuenta con programas que buscan mejorar el ingreso de las familias, es claro que esto se puede realizar de diferentes maneras, ya sea mediante transferencias monetarias directas, inserción en el mercado laboral, etc. Una vez que se tiene esta clasificación, es importante definir cuál de estos tendría un mayor impacto o cuál de estos tiene una mejor justificación de ser, esto mediante el criterio del evaluador, pero sin olvidar la población objetivo y su clara relación con los objetivos del programa.

Con lo anterior lo que se busca hacer es poder observar que tipo de programas son más efectivos ante el combate a la pobreza, es decir, todos los programas en cierta medida logran apoyar, pero no todos lo hacen de la misma manera y sus objetivos no siempre se verán reflejados de manera inmediata, esto se podrá ver reflejado hasta la evaluación ex post, pero de dicha manera se tendría un panorama un poco más amplio de cómo se puede combatir este problema y que línea es la que se puede seguir para esto, pero con un panorama no sólo en el corto plazo.

Posteriormente, los programas que pasaron los filtros anteriores serán analizados desde su población objetivo, esto más que un filtro es un mecanismo para complementar el primer filtro, ya que en ocasiones estas pueden ser muy grandes y al final del programa la población atendida es mínima, esto con relación a la población que se busca tener como meta, dicha acción tomará en cuenta programas pasados que presenten similitudes a los que se llevaran a cabo durante el periodo a evaluar, esto con el afán de tener un histórico de por lo menos 6 años<sup>62</sup> y observar la evolución de la población que se atendió de manera correcta y poder tener una secuencia lógica con el programa sujeto a la evaluación ex ante.

La acción anterior busca que el programa tenga una visión realista de lo que se puede y lo que no se puede lograr durante su periodo de vida, en el pasado y como se señaló en apartados anteriores en ocasiones la población objetivo es muy grande y cuando se observan los resultados se encuentra muy lejos de esta, esto se puede dar por una mala definición de esta o que las acciones se quedaron a medias. Es

---

<sup>62</sup> No obstante, si se cuenta con más información es conveniente utilizarla para tener un panorama mucho más amplio

claro que la población objetivo es uno de los factores más complicados de definir, ya que una mala definición de esta puede generar que la población sea enorme y al dar una definición muy precisa de las personas que se busca se van favorecida con el programa se disminuye y se puede atender de mejor manera.

Por ejemplo, no tiene las mismas dimensiones tener como población objetivo a las personas que no cuenten con acceso a la educación, a definir de la siguiente manera, las personas que no cuenten con educación básica y que se encuentren entre los 6 y 15 años en comunidades con una población menor a mil habitantes.

Los programas que logren pasar los dos primeros filtros tendrán que ser sometidos a una serie de indicadores con los cuales se pueda tener un primer panorama sobre hacia donde van encaminados los resultados de dicho programa, por ejemplo una relación entre el presupuesto de dicho programa y el tamaño de la población, otro indicador siempre a tomar en cuenta será el número de personas en pobreza (en sus diferentes niveles ) entre el número de personas que se busca ayudar y de esta forma poder ver que tan grande sería la ayuda a combatir a la pobreza, por mencionar algunos<sup>63</sup>.

Los indicadores son importantes ya que tal como es el lema del CONEVAL *todo lo que se mide se puede mejorar*, los indicadores en esta propuesta funcionan como en cualquier otro proyecto y que estos se pueden tomar en cuenta para futuros diseños de programas sociales. Mediante este paso tal como se menciona en el párrafo anterior se busca tener un panorama inicial del programa, por ejemplo, la relación que guarda el presupuesto con el que cuenta un programa y el problema que busca atender se podría observar con el número de personas que inicialmente se encuentran en dicha problemática (educación, ingreso, vivienda etc), pero para este ejemplo sería importante tener los datos referentes al presupuesto asignado a programas similares o que en un pasado se enfocaron en la misma problemática y observar cual es la relación que estos guardan, ya que se esperaría que a mayor

---

<sup>63</sup> Es importante tener un histórico de esta información para que en este caso dicho proceso tenga más utilidad

presupuesto el problema se viera reducido. Estos indicadores podrían ser vistos como indicadores de impacto.

Las estimaciones o resultados que se obtengan servirán para poder decidir si el programa en efecto vale la pena, o si requiere modificaciones, pero esto no solo a un corto plazo, ya que los resultados como se saben no se dan de manera inmediata o por lo menos no todos los resultados. Ya que se busca que al lograr sacar a una persona de la pobreza no vuelva caer en esta situación, por tanto, se plantean 3 posibles panoramas en donde se pueda visualizar un caso malo, uno que siguiera el comportamiento de sus antecesores y un panorama positivo, dichas estimaciones se utilizaran al final de todo el proceso. Por ejemplo, para el caso negativo se podría plantear que la persona atendida empeore su condición inicial, un caso neutro sería el que la persona se mantenga en las mismas condiciones en las que se encontraba al iniciar el programa y un caso positivo constaría el que el sujeto mejore su condición, esperando que no vuelva a caer en esta.

Dichos resultados se podrán observar una vez terminado el programa y después de su evaluación, ya que no se busca sustituir la evaluación actual del país, ya que esto sería un error muy grave, la evaluación ex ante busca ser un complemento a lo que se hace en la actualidad en materia de evaluación y de esta forma poder mejorar el diseño de programas sociales y que de esta manera no se mal gasten los recursos en programas que talvez están atendiendo el mismo asunto.

Durante la evaluación una vez finalizado el programa, se podrán ver si el programa es eficaz, eficiente, etc. De igual manera reflejará si el uso de una evaluación previa a la ejecución de un programa genera los resultados esperados, y poder observar fortalezas y debilidades en cuanto a la metodología que se emplea para esta última.

Con el trabajo en conjunto de ambas formas de evaluar en el largo y posiblemente mediano plazo se verían reflejados los resultados de la implementación de la evaluación ex ante, en primero lugar por como ya se señaló con anterioridad, un mejor diseño en cuanto a los programas sociales en el país, lo cual se esperaría reflejara una disminución de la pobreza en sus diferentes niveles y componentes.

La información que se genera mediante la evaluación es necesaria para que de esta forma sea posible reformular las acciones que se están tomando en caso de ser necesarios, esto con la finalidad de generar un mayor impacto; sin embargo, se es consciente que una de las problemáticas dentro de la propuesta (evaluación ex ante) radica en la forma que se da el proceso de evaluación dentro del país, ya que sería necesario adaptar la propuesta al Programa Anual de Evaluación (PAE). Lo anterior se señala ya que a pesar de que una propuesta de evaluación ex ante podría tener un impacto positivo dentro de la evaluación actual, es inevitable que esta presenta algunos retos dentro de su planificación, de igual manera desde la planificación de estas evaluaciones es importante tomar en cuenta los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) para que de esta forma tener un panorama aun más amplio de la situación de cada programa y problemática a solucionar.

Al tener los ASM, el CONEVAL da un seguimiento a estas mismas para que de esta forma los compromisos que asumen cada entidad sean más fáciles de cumplir y de esta forma se generen insumos para una toma de decisiones más fácil y esta información sería de gran utilidad al realizar una evaluación ex ante, ya que por este medio ya se tendría un panorama de fallas que se presentaron y áreas específicas a evaluar para evitar cometer errores pasados, y de esta manera poder adaptar el proceso actual a una nueva propuesta.

#### *4. Conclusiones*

A lo largo de toda esta investigación se han encontrado resultados que en ocasiones pueden ser obvios para muchas personas, pero lo importante es poder identificarlos para de esta forma saber de qué manera se puede encontrar una solución que no será inmediata, pero tendrá las posibilidades de mejorar la situación poco a poco y más con un tema tan relevante como lo es el combate a la pobreza.

Es claro que a lo largo del tiempo al identificar factores que conllevan a una persona a la pobreza es más fácil poder enfrentar este problema, ya sea por transferencias directas, subsidios por parte del gobierno, entre otros. Pero el problema más grande es ver que a pesar de todos estos esfuerzos que se han dado durante tanto tiempo la pobreza no disminuye como se espera.

“El gasto en programas sociales y combate a la pobreza se ha venido incrementando en las últimas décadas, incluso se estableció como ley no disminuir el gasto en este rubro, pero esto no ha logrado revertir en gran medida la pobreza que afecta a México” (Ortiz Galindo & Ríos Bolívar, 2013), esto lo pudimos ver con claridad pero tal como se mencionó en su momento; el hecho de gastar mucho, no significa que se obtendrán buenos resultados.

Las políticas que lleva a cabo el estado para el combate contra la pobreza son de suma importancia y es por ello que estas tienen que ser elaboradas con gran claridad de hacia donde se quiere llevar los resultados, los programas sociales que son el instrumento principal de esta no ha mostrado los resultados deseados en el país.

“De los 136 programas creados para combatir carencias sociales que operan actualmente, sólo 14 (que equivalen al 10.3%) han tenido resultado óptimos, según el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (Indep) 2017, elaborado por la organización Gestión Social y Cooperación (Gesoc)” (Cruz Elbia, 2018), dicho resultado demuestra que en el país aún se está muy lejos de saber diseñar programas sociales que tengan un gran impacto.

El CONEVAL refuerza lo dicho en el párrafo anterior ya que ha dicho que la población en situación de pobreza a aumentado durante los últimos años. Por otro lado, el dinero que se destina al combate contra la pobreza sigue aumentando, pero no se están dando resultados positivos, y es claro que algo no se está haciendo bien, entonces, ¿Por qué se sigue haciendo cosas que no generar resultados?

La problemática de los programas sociales es que no sólo se encuentran aislados en una sola secretaría, lo cual no es malo ya que como bien señala CONEVAL la pobreza es multidimensional por lo cual sería una tarea casi imposible el combatirla desde una sola dependencia, el problema comienza cuando los programas a pesar de ser propuestas de diferentes dependencias, son similares y tratan de atender a una población muy parecida o atienden a la misma población, generando el problema de duplicidad que es bien criticado.

Los programas sociales siempre están siendo analizados no sólo por el CONEVAL, por el ejemplo, el Centro de Investigación en Política Pública, el cual con sus hallazgos refuerzan el argumento sobre el hecho que aún no se sabe diseñar programas sociales y que estos aun presentan ineficiencia en la actual administración<sup>64</sup>.

Entre los resultados más sobresalientes se da la eliminación de programas que muestran resultados positivos con relación a la evaluación de estos que en muchos casos es común tras un cambio de administración. Las reglas de operación cambiaron una vez ya determinado el presupuesto para 2019 y esto generar incertidumbre con respecto al uso de los recursos.

Y así se podría seguir enumerando más problemáticas que presentan los programas sociales en nuestro país. Con todo lo anterior no se busca decir que los programas sociales son malos, ya que en realidad son herramientas muy útiles siempre y cuando estén bien diseñados y se le haga caso a las evaluaciones que realicen diferentes instituciones.

---

<sup>64</sup> Para mayor información consultar <https://imco.org.mx/diagnostico-imco-la-politica-social-mexico-sin-rumbo-destino-cierto/>

La evaluación es de gran importancia para la creación de los programas ya que con estos se puede ver las fortalezas y debilidades de cada programa, pero un problema es la poca importancia que se le da, tomando como ejemplo al CONEVAL, dicha institución realiza esta evaluación con el fin de apoyar al combate contra la pobreza, pero las entidades al momento de crear sus programas pareciera que no toman en cuenta estas recomendaciones.

En el país es necesario ver la importancia que tiene esta labor y los resultados se podrían ver reflejados en un mediano y largo plazo con una disminución de la pobreza en sus diferentes aspectos que la conforman en el país, y se podrían buscar nuevas formas para enfrentar este problema y no usar en su mayoría transferencias directas que sólo aparentan solucionar el problema.

Las diferentes formas para evaluar tienen que actuar en conjunto para un mejor funcionamiento, tal como se mencionó en su apartado correspondiente, no se busca eliminar la metodología que implementa el CONEVAL dentro de materia de evaluación, pero si buscar tener en cuenta otras metodologías como la evaluación ex ante que en este caso se plantea.

En un aspecto teórico, la evaluación ex ante genera un mejor uso de los recursos asignados, se decidiría que programas pueden operar, pero con la propuesta se tendría un filtro a uno de los problemas de estos en nuestro país (duplicidad), y con esto se podría decir que la hipótesis planteada al principio de esta investigación se acepta, pero esto es en el aspecto teórico.

El hecho de implementar este tipo de evaluaciones no garantiza resultados positivos sino está acompañada por una administración eficiente y que tome en cuenta las recomendaciones de evaluaciones pasada para la creación de nuevos programas o en su defecto seguir usando programas que ya demostraron ser eficientes y no partir de ceros. Sólo de esa forma se podrán obtener los resultados que tanto se han buscado ya que de otra forma se seguirá aumentando este problema y cada vez será una tarea más complicada.

Por último, es importante mencionar el escenario actual ya que con la llegada del COVID-19 los progresos que se habían obtenido en cuanto a la reducción de la pobreza se podrían ver eliminadas, es necesario tener un buen planteamiento tanto del presupuesto público para las próximas cuentas públicas y tener en cuenta las áreas primordiales como la salud; de igual forma, la evaluación de los programas tomaran un papel aun más importante ya que actualmente el uso eficaz de los recursos es necesario ahora más que nunca.

Es primordial que los programas actuales tomen en cuenta a la población vulnerable y de igual forma a la población que históricamente ha sido discriminada; tales como: mujeres, adultos mayores, población indígena entre otros<sup>65</sup>, esto se debe a que en un principio esta población ya vive una situación alarmante, con la crisis sanitaria aumentaría y es por eso que al elaborar y evaluar los futuros programas no debemos olvidar esos puntos.

El panorama actual muestra que las decisiones que tomará el Gobierno tendrán que estar bien planificadas y dentro de estas decisiones es importante tomar en cuenta todos los resultados que han traído consigo las evaluaciones pasadas y sobre todo las observaciones donde se puede mejorar, teniendo en cuenta el panorama actual ya que esta no se solucionara en el corto plazo.

Es momento para que a la evaluación se le dé la importancia que en realidad amerita, ya que es una de las principales herramientas con las que se cuenta en la toma de decisiones y de tomar en cuenta los resultados obtenidos aumentan las posibilidades que los impactos negativos consecuencia de la pandemia actual se verán reducidos.

---

<sup>65</sup> Para más información consultar el siguiente link  
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Consideraciones2021.aspx>

## Bibliografía

- Adelantado, J. (21 de mayo de 2018). *LAS POLÍTICAS SOCIALES*.
- Aguilar Astorga Carlos Ricardo. (2017). *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Baldomero Velázquez Luna. (2012). *Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria*. México: Instituto Belisario Domínguez "Senado de la República".
- Banco Mundial. (1990). *Infomes sobre el Desarrollo Mundial 1990. México, Banco Mundial*.
- Barragán Daniela. (2019). Peña Nieto se gastó 2.8 en la pobreza, pero el resultado fue "claramente insuficiente". *sinembargo.mx*.
- Bentancor Harretche, V. (2015). La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada.
- Cardenas Gracia, J. (2017). En J. Cardenas Gracia, *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal* (págs. 67-105). Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Cardozo Brum, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Cámara de Diputados/Porrúa.
- Casillas Celia, M. M., Mercedes, P., Javier, R., Ana, R., & AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Cohen Ernesto. (2001). Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión". En CEPAL, *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociale: tres estudios de caso* . Santiago de Chile: CEPAL.
- Coloca Osorio, O. R., Leriche Guzmán, C. E., & Briseño Martínez, N. (2017). La pobreza desde las teorías de Ricardo y Sen. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*.
- CONEVAL. (s.f.). Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx>
- CONEVAL. ( Primera edición, octubre 2010). *La pobreza por ingresos en México*. México. D.F: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). *Metodología para la medicion multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. Méxcio: CONEVAL.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Consideraciones para el proceso presupuestario 2021*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. (2020). *Informe de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. (12 de Mayo de 2018). CONEVAL. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Cordera, R., & Lomelí, L. (2008). *El Papel de las Ideas y las Políticas en el cambio Estructural en México, 1982-2004*. México, D.F.: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.
- Cortés Fernando. (2014). Gasto social y pobreza. *Programa Universitario de Estudios del Desarrollo*.
- Cradozo Brum, M. (2003). Evaluación de políticas de desarrollo social. *Política y Cultura*, 139-154.
- Crichigno Patricio. (s.f.). Surgimiento del Estado de Bienestar y las Políticas Públicas en América Latina. CEPAL.
- Cruz Elbia. (31 de julio de 2018). Solo 10% de los programas sociales funciona en México, según un reporte de Gesoc. Ciudad de México, México.
- Dela Graza Malo, M. (s.f.). Políticas de Ajuste en México-1982-1991. *Indicadores Económicos FEE*, 171-181.
- Hevia de la Jara Felipe. (2009). De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica*, 43-81.
- Millán Calenti, J. C. (2005). *Políticas Sociales, Modelos de Intervención y Estado de Bienestar*. Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias.
- Moyado Estrada Francisco. (1996). LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: UN ENFOQUE DESCENTRALIZADOR CON FINES DE ADAPTACIÓN. *Estudios Políticos*, 131-150.
- Nacif, B. (2010). El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes de un gobierno dividido, en José Luis Méndez. En *Políticas públicas, Serie Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México.
- Navarro, H. (2003). *Esquema general para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. Curso internacional "El uso de indicadores socioeconómicos en la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza"*. Guatemala: ILPES/AECI/Universidad de Alcalá.
- Navarro, H., King, K., Ortegón, E., & Pacheco, J. F. (2006). *Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ortiz Galindo, J., & Ríos Bolívar, H. (2013). La Pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional. *Análisis Económico*, 189-218.

- Picó, J. (1987). *Teorías Sobre El Estado del Bienestar*. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/lecturas/inae4/u1l3.pdf>
- Revueltas Andrea. (1993). *Las reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal*. Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Rodríguez, K., & Patrón, F. (s.f.). *La Efectividad de la política social en México: Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso*.
- Sobre conceptos y medidas de pobreza. (1992). *Comercio exterior*.
- Tello Macías, C. (1 de Noviembre de 1978). *nexos*. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=3233>
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEPTOS Y HERRAMIENTAS DESDE LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y CIUDADANÍA*. Bogotá, D.C. Colombia: IEMP. EDICIONES.
- Townsend, P. (1993). *La conceptualización de la pobreza*. *Comercio Exterior*.
- Universidad de Puerto Rico. (8 de marzo de 1991). Obtenido de <http://sociales.uprrp.edu/egts/wp-content/uploads/sites/9/2016/05/Conferencia-Dorothy-D.Bourne-8-Marzo-19917.pdf>