



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

*Transferencias monetarias condicionadas: una vía de inclusión  
financiera en México. Un análisis para el periodo 1997-2017.*

**SEMINARIO CURRICULAR**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO(A) EN ECONOMÍA**

**PRESENTA  
JORGE ALBERTO BECERRIL LEÓN**

**ASESORA: DRA. MÓNICA CRISTINA MIMBRERA DELGADO**

ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO

MAYO DE 2019



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.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL .....	10
1.1 Ley de pobres.....	10
1.2 Acuerdos de Speenhamland.....	12
1.3 Nueva ley de pobres.....	14
1.4 Plan Bismarck.....	15
1.5 Plan Beveridge .....	16
1.6 Pobreza en México.....	21
1.7 Transferencias Monetarias Condicionadas .....	24
1.7.1 Antecedentes de los PTMC.....	25
1.7.2 Cómo funcionan las TMC.....	27
1.8 Inclusión Financiera.....	30
CAPITULO 2. ANÁLISIS PARA MÉXICO .....	34
2.1 La asistencia social en México.....	34
2.2 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (1988-1994) .....	38
2.3 PROGRESA (1994-2000).....	40
2.4 Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (2000-2006) .....	48
2.5 Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (2006-2012) .....	52
2.6 Programa de inclusión social PROSPERA (2012-2018) .....	56
2.7 Corresponsales bancarios .....	70
2.8 Educación financiera .....	74
CAPÍTULO 3. MODELO ECONOMETRICO .....	77
3.1 Hechos estilizados.....	77
3.2 Metodología.....	79
3.3 Descripción de series y pruebas de raíces unitarias .....	79
3.4 Pruebas de correcta especificación .....	85
3.5 Analisis e interpretación.....	88
CONCLUSIONES .....	93
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	98

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XX, la protección hacia los sectores más marginados de la población ha sido una tarea que los distintos gobiernos en México han mantenido como de suma importancia dados los altos índices de pobreza y desigualdad. Ante esta obligación del Estado de procurar el bienestar de la población, se han creado diversas políticas y leyes que tengan como único objetivo el cuidado y apoyo a los más pobres.

Puesto que la gran mayoría de personas en situación de pobreza, no cuentan con un trabajo estable y mucho menos seguridad social, la participación del Estado es vital al ser el encargado de llevar a cabo esquemas no contributivos, es decir, que a partir de la recaudación de impuestos se destine una parte a la creación de programas sociales que contrarresten los principales problemas a los que se enfrentan los sectores populares tales como, atención médica, educación, alimentación o desempleo. Por lo tanto, bajo esta idea de que todos los miembros de una sociedad cuenten con las mismas oportunidades y derechos, es que la asistencia social cobra relevancia.

Para Valckax (2007), la asistencia social es “toda acción dirigida a la población que en diversos momentos de la historia ha sido marginada y/o excluida de las condiciones materiales necesarias para su reproducción”; del mismo modo, Fletes (2004), la define como “el conjunto de disposiciones legales y acciones llevadas a cabo por las instancias gubernamentales, (...) dirigidas a atender las necesidades básicas, pero también urgentes, de individuos y grupos de individuos que no están en condiciones de satisfacerlas por ellos mismos”. Partiendo de estas definiciones, es claro que todas las acciones que un gobierno lleve a cabo con el objetivo de cubrir las necesidades de un sector de la sociedad tienen un carácter preventivo, es decir, únicamente como un medio de apoyo que contrarreste las carencias de de un determinado sector de la población.

Con la entrada del modelo neoliberal, los programas sociales, -como indica Cardozo (2005)-, “se vieron sujetos a evaluaciones que mejoraran su desempeño en términos de costo-beneficio”, debido a que como los programas son de carácter no contributivo es oportuno que el presupuesto destinado al funcionamiento administrativo y a los apoyos económicos sean correctamente utilizados. Dicho lo anterior, con el inicio del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en 1988, se da un importante aumento en el presupuesto destinado al Desarrollo social, mismo que se mantuvo en crecimiento durante todo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Con el pasar de los sexenios, los programas sociales que manejaban transferencias condicionadas, fueron cobrando mayor importancia debido a que ya no solo eran de carácter preventivo, sino correctivo; es decir, que a partir de la participación comunitaria en la realización de las condicionalidades estipuladas por el gobierno, los beneficiarios además de recibir sus apoyos, desarrollarían a largo plazo un mejor capital humano que diera lugar a una eliminación total de la pobreza dentro del núcleo familiar.

En 2006, durante el sexenio de Felipe Calderón, se potencializó la parte de innovación financiera dentro del programa Oportunidades, mediante la entrega de apoyos a través de medios electrónicos como tarjetas de débito respaldadas por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), cuya participación fue fundamental para la integración de cerca de 6.5 millones de familias al sistema bancario.

Para 2012, el ahora llamado Programa de Inclusión Social Prospera incluyó dentro de sus metas, no solo el desarrollo de capacidades dentro de las familias beneficiarias, sino además un desarrollo humano donde a partir de la inclusión financiera la población contara con más y mejores servicios financieros dentro de su comunidad.

De acuerdo con el Reporte Nacional de Inclusión Financiera (2017), para 2015 únicamente 52 millones de mexicanos adultos contaban con al menos un

producto financiero, por lo que es importante que tanto autoridades bancarias como gubernamentales establezcan alianzas con el objetivo de por un lado, brindar educación financiera desde niveles básicos de escolaridad que fomenten el uso de productos financieros en los jóvenes y, por otro lado, impulsar la creación de puntos de acceso no bancarios que acerquen en mayor medida a la población al sistema financiero. Debido a lo anterior, y ante la necesidad de alcanzar un desarrollo económico y social dentro de los sectores más populares del país, la inclusión financiera deberá ser una de las vías por las cuales el gobierno cumpla con su función social de cubrir los aspectos básicos que la población requiere para optimizar sus capacidades y mejorar su calidad de vida.

Desafortunadamente, las condiciones para generar una inclusión financiera integral a través de los programas de transferencias monetarias condicionadas son aún muy limitadas desde el punto de vista de infraestructura y de la falta de servicios financieros que se adecuen a las necesidades de los sectores más populares del país.

Para el tratamiento de esta línea de investigación, es importante evaluar el tema por los siguientes puntos:

- i. Según datos del CONEVAL, la población en situación de pobreza extrema ha mantenido porcentajes altos en nuestro país en los últimos años, por lo tanto, se necesitan crear e impulsar nuevas estrategias que permitan a las personas mejorar sus condiciones de vida a través del uso de servicios financieros que promuevan el consumo de productos básicos.
- ii. Los PTMC como PROSPERA, tienen como objetivo superar situaciones de pobreza inter-generacional, y que por consecuencia, a largo plazo las siguientes generaciones eviten requerir programas de asistencia social. Todo esto, a través de obtener una educación financiera que le permita a la población beneficiada un mayor crecimiento económico dentro de su región.

- iii. La importancia de los PTMC reside como un complemento importante del gasto de los hogares que permite una mejor estabilidad económica y distribución del ingreso para las familias beneficiadas.
- iv. Debido al difícil acceso a comunidades rurales se debe invertir en la infraestructura necesaria para crear alternativas de difusión hacia estas zonas, desarrollando así una inclusión financiera integral que facilite el uso y acceso de servicios financieros para la población.
- v. La bancarización de los apoyos permitiría ampliar la gama de servicios financieros a la que la población tiene alcance, así como mejorar su capacidad de ahorro e inversión ante futuros planes de crecimiento dentro de su región.

El objetivo general de este trabajo parte de analizar el alcance y limitaciones de la utilización de los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas como un mecanismo para promover la inclusión financiera dentro de los sectores populares. Para dar respuesta al objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Destacar la trascendencia que tiene la implementación de programas sociales dentro de los sectores más vulnerables del país, a partir de distintos planteamientos teóricos.
- Analizar el papel de las TMC en México a partir de su instauración en 1997, así como, su implementación en cada sexenio como una política de desarrollo social y económico dirigido a las familias más pobres. Así mismo, evaluar la inclusión financiera desde el punto de vista de la infraestructura y su posicionamiento en el país como un indicador de los avances en el acceso al financiamiento.
- Determinar a partir de un modelo econométrico ARIMA, el impacto que tendría dentro de la inclusión financiera la bancarización parcial o total de las TMC, así como los beneficios adicionales que tendrían las familias de darse así los apoyos.

Este trabajo parte de la hipótesis de que si la difusión de las transferencias monetarias condicionadas se focaliza hacia las familias u hogares en pobreza extrema permitiendo una bancarización de los beneficios otorgados por PROSPERA, entonces, se fomentará la inclusión financiera a través de un mayor número de demandantes de servicios financieros, lo que generará una mejor distribución del ingreso familiar que reduzca los niveles de pobreza en el país y mejore el capital humano de la población. Por otro lado, algunas de las preguntas que este trabajo busca responder son las siguientes: ¿La implementación de las transferencias monetarias condicionadas generará las condiciones para eliminar la pobreza intergeneracional con base en el desarrollo del capital humano? ¿La bancarización de las TMC generará a los beneficiarios una mejor calidad de vida que les permite cubrir sus carencias sociales, así como un mayor acceso a servicios financieros?

Para lograr un adecuado entendimiento del problema se estudiaron, - a lo largo de este trabajo-, diversas variables como los niveles de pobreza tanto a nivel rural como urbano, número de familias inscritas a los diferentes programas sociales, gasto federal para el sector de desarrollo social, evolución de los corresponsales bancarios, sucursales y cajeros y cantidad de apoyos otorgados de manera bancarizada a los beneficiarios; este último sirvió para determinar el pronóstico del modelo econométrico.

La delimitación del problema de estudio abarca de 1997 a 2017, esto con el objetivo de abarcar cada uno de los sexenios que han implementado programas sociales como vía de combate a la pobreza. Sin embargo, para el análisis econométrico se tomaron únicamente datos de 2004 a 2010 debido a la poca disponibilidad de los mismos.

La metodología empleada para este trabajo se sustentará en una investigación establecida sobre un método deductivo, esto es, que se partirá de un marco teórico general que nos dará razón sobre los distintos enfoques acerca de los programas de asistencia social, para de esta forma, aterrizarlo al caso particular de México. Además, se llevará a cabo un trabajo de investigación

descriptivo que analice las características de las TMC dentro del periodo de estudio y que a través de una serie de indicadores acerca de inclusión financiera, se refleje el impacto sobre la población objetivo. Por último, se realizará un estudio cuantitativo a partir del análisis de bases de datos estadísticos que integrados a un modelo econométrico, se buscará demostrar si las TMC están cumpliendo con su objetivo de reducir la pobreza extrema en México y que su vez sean determinantes en las metas de inclusión financiera.

Este trabajo de investigación abarcará tres capítulos. En el primero de estos, se desarrollará un marco teórico-conceptual el cual sentará las bases históricas acerca de los sistemas de protección social que se han llevado a cabo como herramientas para el combate a la pobreza. Por tanto, se analizarán distintas corrientes de pensamiento que nos permitirán tener una idea clara acerca de la participación del Estado y las políticas que ha llevado a cabo con el fin de mejorar el bienestar de la población a través de programas de asistencia social.

El segundo capítulo se desarrollará a partir de tres secciones. La primera de estas, presentará las variaciones de pobreza extrema en México durante el periodo 1997-2017. A continuación, se mostrará información sobre el papel de los programas sociales desde su instauración en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, hasta la actualidad. Así como la participación de las TMC dentro de estos programas, evaluando el impacto económico en la población y las modificaciones que han experimentado en los sexenios posteriores. Por último, se analizará la inclusión financiera como una estrategia para que a través de los sistemas de pago correspondientes a las TMC se promueva el uso de créditos, ahorro y seguros. Además de analizar las acciones que ha realizado el gobierno a través de la Banca de Desarrollo en conjunto con instituciones financieras para que los programas sociales se lleven a cabo bajo un esquema de innovación y transparencia.

Finalmente, para el tercer capítulo se explicarán los resultados obtenidos a partir de un modelo econométrico ARIMA que determine los alcances de la

inclusión financiera a partir de una bancarización de las TMC otorgadas a los beneficiarios.

## CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Este apartado tiene como objetivo analizar el fenómeno de la pobreza desde un contexto histórico que permita describir las diferentes etapas dentro de las cuales tanto sociedad como Estado implementaron programas para beneficio de los más pobres, tales como, las Leyes de pobres iniciadas en Inglaterra en 1601 y modificadas hasta mediados del siglo XIX, los planes de Beveridge y Otto Von Bismarck dentro de un contexto de protección a los trabajadores y más aún, exponer como estos programas fueron evolucionando a partir de esquemas de protección social, diferenciando aquellos programas tanto de asistencia como de seguridad social que en su conjunto centralicen acciones en beneficio de los miembros de una sociedad tales como trabajadores, familias y empleadores.

A lo largo del tiempo, la pobreza ha sido objeto de diversos estudios económicos y sociales con la finalidad de reducir el número de personas inmersas en esta situación de vulnerabilidad. Para Montalvo y Durán (1996), la pobreza era vista “no como un problema económico, sino como a una especie de fatalidad, algo inevitable que se debe ir paliando bajo el principio de hermandad que confieren las enseñanzas bíblicas a la sociedad”. En otras palabras, las primeras prácticas de protección social se basaron bajo un principio de caridad, dejando a un lado factores importantes como la seguridad social que brindara también beneficios al trabajador. A continuación, se describen las principales leyes y programas que se promulgaron en búsqueda de un bienestar económico y social que beneficiara a los más necesitados.

### 1.1 Ley de pobres

Para la primera mitad del siglo XVI nacen en Inglaterra las *Leyes de pobres* las cuales eran conocidas como “una serie de normas y prácticas que, conjuntamente, formaban un sistema de ayuda legal a los pobres ingleses financiado con impuestos” (Himmelfarb, 2011). Inicialmente tenían como objetivo reducir el

vagabundeo apoyando solo a personas pobres que vivieran en la comunidad con la condición que no mendigaran fuera de las parroquias.

En 1601 se crea la primera ley de pobres llamada *Ley de Elizabeth* la cual ya contemplaba al Estado como el principal encargado de proveer de ayudas a los más necesitados. Esta ley estaba caracterizada por

*(a) la parroquia era la unidad básica de aplicación; (b) las ayudas se financiaban fundamentalmente a través de impuestos sobre las propiedades locales; (c) la gestión corría a cargo de funcionarios nombrados por los jueces locales; y (d) las ayudas variaban dependiendo del tipo de pobre: limosnas y asilos para los pobres incapacitados (ancianos y enfermos), aprendizaje de oficios para los niños, trabajo para los pobres capacitados, y castigo o prisión para los que podían y no querían trabajar (Rodríguez, 2003, p.120).*

Por lo tanto, basándose en las características de la *Ley de Isabel*, los pobres fueron divididos en dos grupos; por un lado, estaban los pobres incapacitados, es decir, aquellos que no podían realizar algún trabajo y solo se limitaban a pedir limosnas y, por otro lado, se encontraban los pobres que si bien podían obtener un empleo decidían no hacerlo.

Por otra parte, algunos economistas clásicos de la época como David Ricardo criticaron fuertemente la ley de pobres considerándolas innecesarias o perjudiciales para el pleno empleo en la economía. Para David Ricardo, “los subsidios destinados a los pobres eran un error que en lugar de enriquecer a los pobres, están calculadas para empobrecer a los ricos” (Montalvo y Durán, 1996). Robert Malthus también fue un crítico importante sobre la ley de pobres, pues afirmaba que:

*La transferencia de tres chelines adicionales al bolsillo de cada trabajador no aumentaría la cantidad de carne existente en el país (...) ¿Cuál sería, pues, la consecuencia? La competencia (...) haría que subiera con rapidez el precio de*

*ella (...), y ese artículo de consumo no se repartiría entre un número mucho mayor de personas que en la actualidad. (...) cuando las subsistencias son escasas en proporción al número de habitantes importa bien poco el que los miembros más pobres de la sociedad posean dos chelines o uno [Malthus, 1951; p. 320].*

En otras palabras, para Malthus era totalmente innecesario brindar apoyos económicos a los pobres pues estos solo elevarían la demanda de productos provocando procesos inflacionarios y, del mismo modo no mejorarían el nivel social ni económico de la población.

Para 1662, ya con la *Ley de Isabel* en marcha aparecen algunas modificaciones como las *Leyes de asentamiento* las cuales se basaban en la idea de no aceptar personas ajenas a la comunidad pues estas significaban una carga extra para la sociedad. Sin embargo, estas modificaciones perjudicaron especialmente a los trabajadores pues se reducía la libre circulación de trabajo obligándolos a regresar a su comunidad de origen.

En definitiva, la ley de pobres de 1601 y sus modificaciones posteriores permitieron crear las bases necesarias para desarrollar programas de asistencia social que fungieran como una medida preventiva para el combate a la pobreza y beneficiar a miembros de las familias que requirieran apoyos económicos. No obstante, desde la visión capitalista de algunos autores, dichos esquemas no permitían el buen andar de la economía impidiendo una correcta distribución de la riqueza entre burgueses y asalariados.

## **1.2 Acuerdos de Speenhamland**

Casi dos siglos después, en 1795 se logró ampliar las ayudas a los pobres con los *Acuerdos de Speenhamland*, esto debido a las consecuencias de las guerras años antes y el aumento del precio del trigo. Por consiguiente, dichos acuerdos fijaron

los ingresos percibidos sobre el principio de mínimo vital<sup>1</sup>, con esto la intención era garantizar una mejor calidad de vida para los más pobres. Asimismo, “se acordó que las dos terceras partes del salario fueran sufragadas por el patrón y el resto por vía impositiva, con lo que se recogía el mecanismo de la ley isabelina de 1601” (Montalvo, 1996).

Para Aguirre (2010), “Speenhamland consagraba un “derecho a la vida” mediante un sistema de complemento a los ingresos salariales pero que tenía como referencia un nivel de ingreso mínimo que variaba según la composición de las familias y ajustado según el precio del trigo”. Ante esto, se puede afirmar que los Acuerdos de Speenhamland resultaron una innovación sobre la ley inicial de 1601, ya que ahora se buscaba beneficiar a aquellas personas que ya tenían un trabajo fijo pero que su ingreso no les era suficiente para cubrir sus necesidades.

Valdría la pena resaltar, que los *Acuerdos de Speenhamland* formaban parte de las Leyes de pobres antes promulgadas basadas en ayudar a los más necesitados y reducir el vagabundeo siempre bajo la condición de no abandonar las comunidades o parroquias (las cuales fungieron como la unidad básica de aplicación) donde se situaban. Castel (1995) destaca que, “el sistema de Speenhamland implicaba una suerte de “tutela comunitaria” basada en principios paternalistas que en la práctica representaba una particular forma de estructuración social-asistencial basada en las parroquias como organización central para la gestión de la asistencia”.

En conclusión, los eventos acontecidos durante los años previos a los Acuerdos de Speenhamland fueron un punto de partida para que el Estado tuviera un mayor interés en la protección y mejoramiento de la calidad de vida de los más pobres aumentando los subsidios destinados a la pobreza; de hecho, para mediados del siglo XIX en Inglaterra, los ingresos que se destinaban a los pobres cubrieron un 80% de los impuestos locales. Para 1834, estos acuerdos fueron concluidos para dar paso a las llamadas *Nuevas leyes de pobres*.

---

<sup>1</sup> El valor del ingreso se hizo depender del precio del pan y del número de personas por familia.

### 1.3 Nueva ley de pobres

Al concluir los Acuerdos de Speenhamland en 1834, comienza a desarrollarse, en ese mismo año, una nueva ley de asistencia de manera que resultarán en mayores beneficios a los pobres. Algunas de las diferencias con relación a las primeras leyes, fue que la Nueva ley de Pobres se basó en dos principios:

*El “aislamiento”, que implicaba el encierro de los pobres en asilos donde se otorgaba la asistencia. Y, la menor elegibilidad, criterio por el cual los indigentes debían demostrar que estaban en una posición de desventaja en relación con los trabajadores independientes no aislados. (Checkland y Checkland, 1974).*

Sin embargo, La nueva ley de pobres no recibió grandes elogios por parte de los estudiosos de la época: por ejemplo, para Himmelfarb:

*La Nueva ley de pobres es la más importante legislación sobre la pobreza desde la aprobación de las leyes de los pobres originales dos siglos antes. Sin embargo, era obsoleta desde el momento de su aprobación. (...) La crítica principal que se repitió en incontables folletos, sermones, artículos, discursos o informes era que las leyes de los pobres estaban “pauperizando a los pobres”. Este sistema desmoralizaba a los pobres, que eran degradados a su pesar. La nueva Ley se basaba en el principio falso e inmoral de que la pobreza es un delito. (Himmelfarb, 1988, p. 47).*

Desde mi punto de vista, las leyes de pobres a pesar de haber sido una manera innovadora y efectiva hasta cierto punto, de mitigar la problemática de la pobreza, resultaba insuficiente en diferentes aspectos, como la cobertura. Esto debido a que no existía un órgano encargado de establecer reglas o normas que dieran paso a una mejor distribución de los beneficios hacia la población objetivo provocando dificultades para llevar un control o registro del número de personas que se estaba apoyando.

## 1.4 Plan Bismarck

Ante una necesidad de proteger a los trabajadores de riesgos y conflictos de trabajo, se crea en 1883 en Alemania, la seguridad social<sup>2</sup>. Fue Otto Von Bismarck,

*quien presentó al parlamento un proyecto de seguro obligatorio contra accidentes o enfermedades, que alcanzó consagración legislativa el 15 de julio de 1883, para proteger a los trabajadores de la industria en forma obligatoria, contra el riesgo de enfermedad y la contingencia de la maternidad (Nugent, 1997:611).*

Todo esto debido, a que en un principio los trabajadores se empleaban bajo condiciones inaceptables de salario, salud y largas jornadas de trabajo, aunado, a que debían hacerse cargo de costos adicionales por enfermedad o accidentes de trabajo lo que provocaba que niños y mujeres se emplearan para poder solventar los gastos de la familia. Ante esta situación, según Nugent (1997), la clase trabajadora se vio en la necesidad de levantar huelgas para exigir mejores condiciones de trabajo, las cuales significaron maltratar el equipo de los burgueses quienes respondieron creando leyes que castigaran a quienes cometieran estos delitos.

De acuerdo a Ildfonso (2011), se expidieron en Alemania tres leyes, la Ley del Seguro de Enfermedades, la del Seguro de Accidentes de Trabajo de los Obreros y Empleados de Empresas Industriales y la del Seguro de Invalidez y vejez. En el caso de la ley de seguro contra enfermedades se canalizaban prestaciones por parte del empleador, así como seguros contra invalidez y vejez; esto a través del trabajo conjunto del Estado, trabajador y empleador para poder canalizar estos recursos.

---

<sup>2</sup> protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.

Con esto, se cumplía la idea inicial de Bismark sobre la seguridad social, que era que los trabajadores quedaran bajo resguardo del Estado a partir de leyes que brindaran bienestar a la sociedad desde un enfoque laboral.

Este modelo de seguridad social, fue llevado a cabo por otros países en Europa, según CIESS (1984),

*Entre los años de 1887 y 1888 Austria adopta leyes sobre seguro de accidentes de trabajo y sobre seguro de enfermedad; Hungría lo hace en 1891. En Dinamarca se crea el seguro de vejez en 1891; el de enfermedades y maternidad en 1892 y el de riesgos de trabajo en 1898. En Suecia, el seguro de enfermedades y maternidad en 1891, el de riesgos de trabajo en 1901, el de invalidez-vejez-muerte en 1913. Noruega dicta su primera legislación de protección contra riesgos de trabajo en 1895 y de seguro de enfermedad-maternidad en 1909. (...) En los comienzos del siglo XX ya cuentan con seguros sociales Holanda (1901-1913) Irlanda (1897-1908-1911), Italia (1898, 1912, 1919), Luxemburgo (1901-1902 y 1911), Reino Unido (1897, 1908, 1912), Serbia (1910), Rusia (1911), Rumania (1912, Rumania (1912) y Bulgaria (1918). (CIESS, 1984, p. 12)*

Sin duda, Bismarck en Alemania creó las bases necesarias para desarrollar programas de protección social basados en la idea particular de beneficiar a los trabajadores alrededor de diferentes aspectos que pondrían en riesgo su *modus vivendi*. Y por otro lado, se crearon uniones tripartidas entre Estado, individuo y empresario que ayudaron a aumentar la presencia de estos programas alcanzando cada vez más personas empleadas y por consiguiente afiliadas a un seguro social que mejorará la calidad de vida de las familias.

## 1.5 Plan Beveridge

También conocido como “Informe Beveridge”, fue un trabajo realizado por el inglés William Beveridge en 1942 donde presentaba una forma de disminuir la pobreza a partir del principio universal de que cada individuo pudiera gozar de beneficios

laborales o de salud por medio de la seguridad social. Para Esplá (2017), la seguridad social se logra por la cooperación del individuo y el Estado. Su finalidad es asegurar a cada inglés un *mínimum nacional* de subsistencia; es decir, la seguridad de que en cualquier circunstancia un inglés contara con lo indispensable para vivir.

A mi parecer, este plan recogía muchos de los fundamentos sobre el trabajo de Bismarck quien también abogaba a una unión entre Estado y trabajador donde el primero de ellos fungiera como órgano encargado de proveer los apoyos en materia de salud y derechos laborales.

Para López (2011), Beveridge diseñó su informe a partir de los ideales de Keynes sobre la intervención pública y el pleno empleo para que a partir de estos,

*existiera un programa de protección social universal desde la «cuna a la tumba», capaz de garantizar un nivel de ingreso mínimo y «honroso» para aquéllos que, de manera sobrevenida, se encontraran en situaciones de precariedad por enfermedad, desempleo, incapacidad u otras contingencias de naturaleza similar y o alcanzasen la edad de retiro (López, 2011, pp. 96-97).*

Otro de los puntos importantes en el diseño del Informe de Beveridge, es que logró identificar las características de pobreza que podrían ser erradicadas con base en la seguridad social.

## Cuadro 1

### Características de pobreza y acciones para reducirla

Características de la pobreza	Acciones del Sistema de seguridad social
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interrupción o pérdida de la posibilidad de obtener un ingreso a cambio de trabajo, por causas generales (paro obrero, crisis económica, etc.) o por causas personales (enfermedad, accidente, vejez, falta de aptitud, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer un <i>mínimum nacional</i> asegurado en cualquier circunstancia por el seguro.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos insuficientes cuando se trabaja para atender a las cargas familiares, principalmente en las familias numerosas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Universalizar el seguro, para que queden comprendidos en él todos los ingleses</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gastos extraordinarios, que producen déficit en los presupuestos familiares modestos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extenderlo a todos los riesgos y contingencias.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desaparición de la persona que ganaba el pan de la familia.</li> </ul>	

Cuadro 1. FUENTE: Elaboración propia con información de Esplá (2017), *El plan Beveridge*, pp. 21-22. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/el-plan-beveridge-792126/>

Esta percepción permitió crear un sistema de apoyos a los beneficiarios a partir de distintas dificultades que se pudieran presentar a lo largo de sus vidas y sobre todo, como atacar esas externalidades a través de subsidios específicos a cada miembro de la familia. Por ejemplo, en el siguiente cuadro se muestran los principales apoyos dependiendo de la eventualidad.

## Cuadro 2

### Apoyos económicos a trabajadores por tipo de eventualidad

<b>Subsidio</b>	Por paro de incapacidad para el trabajador por enfermedad, por 24 chelines para una persona sola o 40 chelines para un matrimonio.
	De maternidad de 36 chelines por 13 semanas, que cobrarán las mujeres que tengan ocupación retribuida.
	De viudedad de 36 chelines durante 13 semanas, donde la viuda asistirá a un centro de readaptación profesional.
	De tutela por 24 chelines semanales a las viudas y otras personas que no puedan trabajar.
<b>Pensión</b>	De retiro por 24 o hasta 40 chelines que percibirán los adultos mayores a 65 años y las mujeres de 60.
	Por accidente de trabajo o enfermedad profesional. Indemnización a la familia en caso de muerte por accidente de trabajo.
<b>Asignación</b>	Asignación dotal de 10 libras para atender los gastos que ocasiona el matrimonio.
	Para gastos de entierro entre 20 libras por un adulto y 6 por un menor de 3 años.
<b>Bonificación</b>	Bonificación familiar por 16 chelines semanales a cada persona mayor de 16 años sin ocupación retribuida a cargo del cabeza de familia.
	Bonificación infantil de 8 chelines semanales a cada hijo mejor de 16 años cuando los padres cobren subsidio o pensión del seguro.

Cuadro 2. FUENTE: Elaboración propia con información de Esplá (2017). *El plan Beveridge*, p. 22. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/el-plan-beveridge-792126/>

En otro orden de ideas, es importante resaltar la manera en que los ingresos eran percibidos y manejados para cubrir cada uno de los beneficios antes mencionados. Beveridge planteó en su informe que la cooperación entre individuos y Estado se daría de la siguiente forma:

*Una cuota fija para los individuos y una aportación global para el Estado. De este modo, cada inglés contribuiría por un lado como asegurado con una prima igual para todos independientemente de su mayor o menor riesgo y por otro lado como contribuyente del Estado con una parte proporcional de los impuestos que abone. (...) Los patronos, además, pagarán la cuota patronal según el número de obreros tengan empleados. (Esplá, 2017, p. 23)*

Con relación a lo anterior, era importante que los patrones pagaran una cuota equivalente al número de empleados para que de esta forma pudieran cubrir las posibles contingencias que se presentaran a sus trabajadores como el subsidio por enfermedad y/o accidente.

Por último, el Informe Beveridge añadía tres métodos por los cuales se podría desarrollar el Plan de Seguridad Social:

*1. Seguro social: Lleva implícito el principio de solidaridad y mancomunidad, todos deberán contribuir, se destina a cubrir las necesidades básicas; se reciben los beneficios si se pagan cuotas, es de carácter contributivo y obligatorio, impuesto por el Estado, lo que garantiza que las generaciones futuras sean los que cubran las cuotas que servirán para cubrir a los asegurados actuales, no requiere crear reservas.*

*2. Asistencia nacional: Se brinda en casos especiales; significa la obtención de los beneficios mediante la prueba de necesidad, independientemente de haber pagado o no las cuotas previamente; su costo corre a cargo de la Hacienda Pública, la cual debe asegurar asistencia médica gratuita a toda la población, tanto en el plano de la prevención como del tratamiento.*

*3. Seguros voluntarios: La esencia de este tipo de seguro es que su prima se ajusta exactamente al riesgo; precisa la creación de un fondo con el pago de cuotas desde la temprana edad con el objeto de prepararse contra el aumento progresivo de riesgos en la vejez y acumular reservas para las adversidades futuras. (Etala, 2002, p. 48)*

Con base en estos puntos, podemos estructurar un esquema de protección social que parte de dos ideas principales. Por un lado, la seguridad social que como ya se analizó parte de la función tripartita de Estado-trabajador-patrón los cuales contribuyen a través de cuotas que se traducirán en beneficios de salud y trabajo para los trabajadores. Y por otro lado, está la parte asistencial, la cual tiene un carácter no contributivo; es decir, se brinda aún cuando no se pagará por recibir

los beneficios, lo cual también puede combatir situaciones de pobreza en términos de salud o alimentación.

## 1.6 Pobreza en México

Desde hace muchos años, la pobreza en nuestro país ha sido una de las grandes problemáticas que los gobiernos han intentado erradicar a través de diversos programas que ayuden a los más necesitados. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la población en situación de pobreza no ha visto mejoras que les permitan mejorar su calidad de vida. Ante esto, a partir de 2004, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ha sido el órgano encargado de desarrollar la metodología que pueda medir y evaluar este fenómeno de estudio. Dicho organismo realiza mediciones cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal basándose en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Para el CONEVAL, la pobreza es cuando una persona tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (CONEVAL, 2018).

La metodología utilizada tiene como objetivo obtener información adecuada y precisa con relación al nivel de pobreza que presenta la población y así facilitar su medición para poder llevar a cabo políticas públicas adecuadas. Dicha metodología mide, por un lado, el bienestar económico tomando en cuenta la capacidad de compra de las familias sobre una canasta de bienes y servicios con un determinado ingreso y, por otro lado, una serie de derechos sociales que servirán para ubicar a la población en términos de pobreza y/o pobreza extrema dependiendo de la carencia que presente sobre estos derechos. Dichas carencias son las siguientes:

- Rezago educativo
- Falta de acceso a la seguridad social

- Falta de acceso a los servicios de salud
- Vivienda de calidad inadecuada o de espacios insuficientes
- Indisponibilidad de algún servicio básico en la vivienda
- Falta de acceso a la alimentación

Con base en estos indicadores podemos obtener aquella población que se encuentra en pobreza multidimensional, es decir, aquella que tiene como mínimo una carencia social y sus ingresos se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar Económico<sup>3</sup> (CONEVAL, 2015).

Para Julio Boltvinik (2012),

*La medición multidimensional de la pobreza realizada en México es única en el mundo (...). Su estructura temática compleja desarrolló una metodología que apuntaba vagamente hacia una visión integral de la pobreza (sin lograrla), centrándose, entre otros rubros, en la definición de una canasta normativa de satisfactores esenciales (Boltvinik, 2012, p.83).*

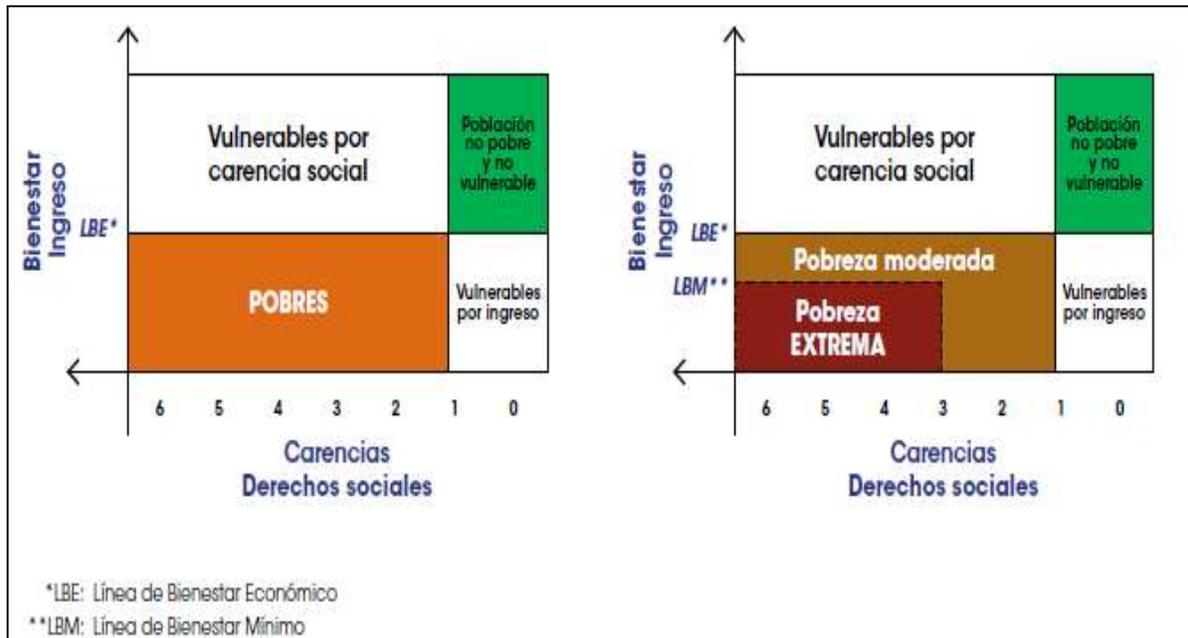
Como se muestra en el gráfico 1,

*La metodología de medición multidimensional mexicana permite identificar a las personas pobres y no pobres, además de reconocer a los grupos vulnerables por carencias sociales (personas que si bien cuentan con ingresos que les permiten adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria, padecen al menos alguna carencia social) o por ingreso (personas sin carencias pero con ingresos insuficientes), así como a la población no pobre y no vulnerable (CONEVAL, 2016, p. 5).*

---

<sup>3</sup> Valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaría de consumo básico.

**Imagen 1**  
**Identificación de la pobreza**



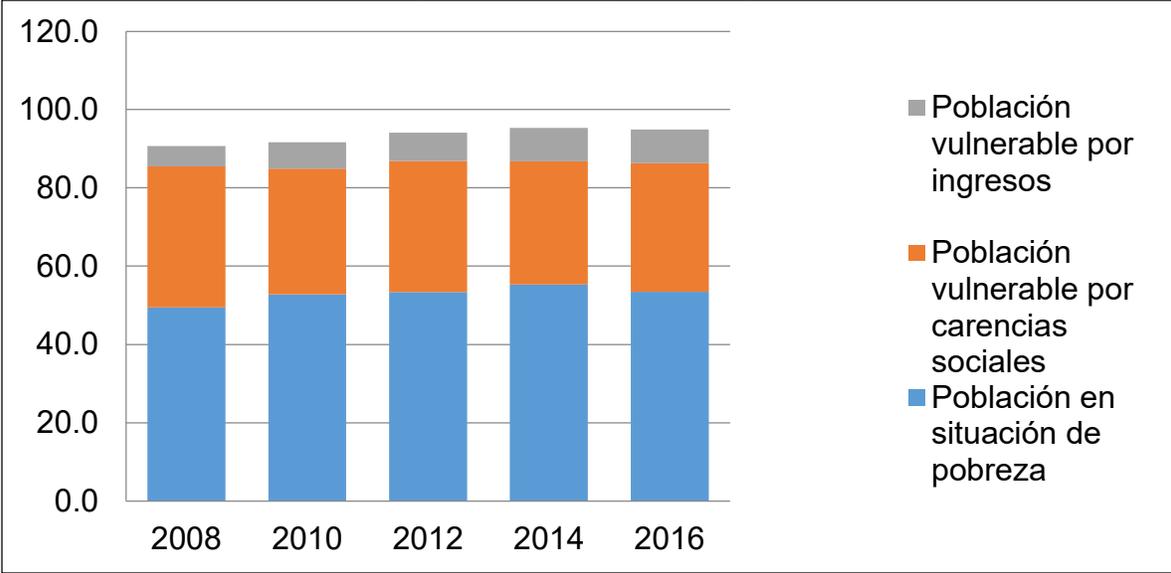
FUENTE: Medición Multidimensional de la pobreza en México. CONEVAL, p. 5. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>

Con base en esta metodología, se tiene la posibilidad de administrar de mejor forma los recursos destinados a la pobreza puesto que se focalizarían a la población más pobre y a partir de ahí distribuirla hacia las familias menos necesitadas que pudiera encontrarse en zonas urbanas. Cabe mencionar, que los apoyos otorgados por PROSPERA están destinados particularmente a personas en situación de pobreza extrema ya que son la población que requiere con mayor urgencia los apoyos; sin embargo, esto también conlleva dificultades tanto geográficas como de captación de datos de los beneficiarios (estos puntos se tratarán con mayor detenimiento en el capítulo 2).

A partir de 2008, CONEVAL comenzó a generar las bases de datos necesarias para el estudio de la pobreza. Como muestra el gráfico 1, a lo largo del periodo de estudio, los tres tipos de pobreza que afectan a la población no han presentado

disminuciones que demuestren una mejora en esta problemática. Por consiguiente,

**Gráfico 1**  
**Indicadores de pobreza 2008-2016**  
**(Millones de personas)**



FUENTE: De elaboración propia con información de estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE\\_pobreza\\_2008-2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx)

En definitiva, en México existe aún demasiada población inmersa en algún tipo de pobreza, por lo cual es importante impulsar programas desde distintos enfoques que ayuden a contrarrestar el ciclo generacional de la pobreza permitiendo que a largo plazo cada vez menos personas padezcan esta situación.

### 1.7 Transferencias Monetarias Condicionadas

Para poder analizar más a fondo los programas de asistencia social, es importante resaltar aquellas acciones que los gobiernos de diferentes países han puesto en marcha para ayudar a las personas que no se encuentren afiliadas a un seguro social y que, por lo tanto, quedan desprotegidas en cuanto a derechos básicos se refiere. Por esto mismo, países como México iniciaron en 1997,

programas de transferencias monetarias condicionadas bajo el nombre de Progres-Oportunidades, los cuales tenían el objetivo de reducir la pobreza desde un punto de vista intergeneracional<sup>4</sup>, a partir de una serie de condicionalidades que el beneficiario debería de cumplir para poder obtener dichos apoyos. El programa social mexicano, fungió como modelo para que otros países de América Latina llevaran a cabo estos programas de acuerdo a las características de su población.

Para el Banco Mundial (2009), las transferencias monetarias condicionadas son programas que transfieren dinero, generalmente a familias pobres, con la condición de que éstas efectúen inversiones especificadas de antemano en el capital humano de los hijos. Según Higinio (2011), “los programas de TMC consisten en subvenciones en efectivo que el gobierno entrega directamente a los hogares en condición de pobreza o vulnerabilidad, a cambio, los beneficiarios deben cumplir ciertas condicionalidades, generalmente relacionadas con inversión en capital humano”.

### 1.7.1 Antecedentes de los PTMC

Los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas, iniciaron hace más de veinte años en Brasil con los programas de Bolsa Escola y el Programa de Ingreso Familiar Mínimo Garantizado en la capital Brasilia y el municipio de Campinas. Para Fiszbein y Schady,

*Esos programas condujeron a réplicas por parte de otros gobiernos locales, a los que siguieron programas federales para sectores específicos y luego a su unificación y reforma. Hoy el programa federal Bolsa Familia atiende a 11 millones de familias (46 millones de personas). Fiszbein y Schady, 2009, p.3).*

---

<sup>4</sup> Situación donde a lo largo del tiempo la familia ha mantenido un estatus de pobreza, heredándose a las generaciones siguientes.

Dentro de los objetivos de dicho programa, se encontraba fundamentalmente reducir la deserción escolar a nivel primaria y secundaria en familias de bajos recursos con lo que se otorgaron apoyos económicos a jóvenes que cumplieran con mínimo de asistencia del 85% como condición para ser beneficiarios del programa.

En México, los PTMC iniciaron en 1997 bajo el nombre de Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y tiempo después bajo el nombre de Progres-Oportunidades. Este programa tiene como objetivo

*interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, promoviendo la movilidad social y de esta forma el desarrollo. Para lograrlo, el diseño del Programa se ha centrado en generar incentivos para incrementar la demanda por servicios que se traducen en inversión en capital humano (educación y salud). Un supuesto para que estas inversiones generen resultados positivos en salud y educación es que cuenten con la calidad técnica necesaria.” (SEDESOL, 2008, p. 17).*

En el caso mexicano, los programas tenían el objetivo inicial de beneficiar a los hogares más pobres del país con lo cual comenzó apoyando a cerca de 300,000 familias ubicadas en zonas rurales afectadas (Banco Mundial, 2009). Tiempo después, ante el buen impacto del programa, se llegó a beneficiar a cerca de 2.6 millones de familias rurales a nivel nacional con lo que el programa se extendió para 2001 a centros urbanos y ciudades.

Uno de los puntos más importantes del programa Progres-Oportunidades es que su política se basa en focalizar las TMC; es decir, centra los apoyos económicos a las familias más necesitadas a través de estudios demográficos y socioeconómicos que permiten seleccionar a los hogares en pobreza extrema para que sean estos los principales beneficiarios de estos programas.

Ante el buen impacto de los PTMC en Brasil y México, otros países de América Latina también llevaron a cabo programas de asistencia social bajo el mismo

cuadro normativo de beneficiar a los sectores vulnerables a partir de políticas conjuntas entre gobierno y población.

### 1.7.2 Cómo funcionan las TMC

En cuestión de la política de cada programa, los países pueden elegir la forma en que estas transferencias serán entregadas a las familias. La mayoría de los países hacen una combinación entre focalización geográfica y familiar (Banco Mundial, 2009) y así determinar con mayor precisión la población que se está ayudando y el impacto social que tendrá dentro de las comunidades.

Para Ibararán y Medellín (2017), el primer paso en el diseño de un PTMC es definir la población objetivo. Esto se realiza a través de criterios de elegibilidad los cuales parten de dos niveles.

*Primero, es necesario elegir criterios socioeconómicos, es decir, si los programas focalizan a los pobres extremos, a todos los pobres o a los pobres y otros grupos vulnerables. Segundo, es preciso determinar criterios demográficos, es decir, si los programas se dirigen a todos los hogares o, por ejemplo, solo a los que tienen niños. (Ibararán, Medellín, 2017, p.12).*

En México, según información de CONEVAL, se utiliza un criterio de elegibilidad en cuestión de pobreza extrema, partiendo de la metodología utilizada por este organismo para determinar aquellas familias que se encuentran bajo esta situación.

Debido a que estos programas son de carácter asistencial; es decir, no contributivos, se basan bajo un presupuesto previamente asignado por el gobierno. Por lo tanto, dentro de los criterios socioeconómicos, se debe tomar en cuenta que, con base en el objetivo primordial de disminuir la pobreza, es de vital importancia que los recursos sean destinados adecuada y específicamente a las familias más necesitadas.

Para cumplir con esta idea, los PTMC deben llevar a cabo métodos de focalización<sup>5</sup> que cumplan con el objetivo específico que cada gobierno implemente para sus programas. En el siguiente cuadro se muestran los tres métodos para realizar una focalización adecuada.

**Cuadro 3**  
**Métodos de focalización**

<b>Geográfica</b>	<b>Categoría</b>	<b>Prueba de medios</b>
Aquellos hogares que viven en ciertas zonas del país y que cumplen con los criterios de elegibilidad. El objetivo de este mecanismo es reducir el riesgo de que familias que no son pobres se integren al programa. Saber a que área se van a destinar las TMC y que realmente sean zonas de pobreza.	Grupos prioritarios entre los elegibles. Elegibilidad de zonas vulnerables en forma automática sin aplicar métodos de focalización.	Grupos prioritarios entre los elegibles. Se realizan encuestas para determinar si el hogar es apto para recibir las TMC con variables asociadas al bienestar.

Cuadro 3. FUENTE: Elaboración propia con información de Ibararán (2017). *Así funcionan las Transferencias condicionadas*, pp. 14-15. Disponible en: <http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2017/03/Asi-funcionan-las-transferencias-condicionadas.pdf>

Sin embargo, a pesar de que la focalización es un método eficiente para poder maximizar los PTMC hacia las zonas más vulnerables del país. Existen algunos países que consideran que estos programas deben ser de carácter universal; para Raczinski (1995), “el universalismo se define como la cobertura o acceso de

<sup>5</sup> una vez que se ha definido la población objetivo, es necesario elegir los mecanismos de focalización, es decir, los métodos utilizados para determinar si los solicitantes satisfacen el criterio socioeconómico.

beneficios sociales a toda la población de un país. Se diseñan en beneficio de todos los habitantes, sin importar sus características personales, económicas y sociales”.

Algunos autores como Costa, plantean algunas ventajas de someter bajo el principio de universalismo a los programas sociales.

*Se ha reconocido que representa una simplificación administrativa, (b) erradica el clientelismo y los efectos conocidos de éste: formación de una burocracia parasitaria, formal o informal, y robustecimiento de las relaciones de dependencia y (c) evita los daños psicológicos y morales vinculados a la estigmatización social de los preceptos del subsidio. (Costa, s/a, p.4).*

Por otro lado, la focalización también presenta algunos inconvenientes que podrían provocar que los medios utilizados para estos programas no cumplan con su objetivo inicial. Medrano, contempla dos errores que podrían presentarse al momento de elegir la focalización como método de distribución de los beneficios.

*El error de exclusión también se conoce como error de cobertura, y se refiere al que se incurre al no acceder a la población objetivo, es decir, cuando hay subcobertura. Este error se mide con base en el porcentaje de la población objetivo del programa (es decir, aquella que cumplen con los requisitos establecidos para participar en el programa) que no se beneficia del mismo. Por otra parte, el error de inclusión —desperdicia recursos del programa o hace menos eficientes sus resultados, al incluir a beneficiarios con ingresos mayores a la línea de pobreza. (Medrano, 2010, pp. 9-10)*

Para Brodershon (1999), la focalización se planteó como una crítica a las políticas y programas universales, pues afirmaba que no se consideraban diferencias entre la población a beneficiar y el resto de gente incurriendo en gastos innecesarios de los recursos públicos.

Desde mi punto de vista y a manera de conclusión, los programas sociales que tienen como objetivo primordial reducir situaciones de pobreza dentro de un país, deben realizarse bajo un contexto de focalización. Esto debido, a que si se desea maximizar los recursos públicos destinados a los programas se debe seleccionar cuidadosamente aquella población que tiene mayores necesidades de obtener estos apoyos económicos que mejoren su calidad de vida a corto y largo plazo. Del mismo modo, es de suma importancia canalizar los recursos a través de las condicionalidades que generen un desarrollo de capital humano donde las personas mejoren aspectos importantes de su vida como la educación y la salud.

## 1.8 Inclusión Financiera

Desde el punto de vista financiero, uno de los temas más recientes e importantes que podrían dar un impulso a las políticas públicas enfocadas al combate a la pobreza es la inclusión financiera. La Política Nacional de Inclusión Financiera la define como el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades de todos los segmentos de la población (PNIF, 2016).

Para Armijo y Reséndiz (2013), la inclusión financiera es

*el acceso de las personas y empresas previamente no atendidas o sub-atendidas a productos y servicios financieros de calidad, que les permitan mejorar sus condiciones de vida y condiciones empresariales, así como el uso de dichos productos y servicios, se considera uno de los precursores fundamentales para mejorar los niveles de vida de los sectores menos favorecidos de la población y habilitar una mayor movilidad social (Armijo y Reséndiz, 2013, p 2).*

Partiendo de estas dos definiciones, se puede afirmar que para que los programas sociales puedan maximizar sus resultados es importante que se desarrollen estrategias que garanticen su difusión a la mayor población posible para que cada

vez más personas conozcan y utilicen los diferentes servicios financieros existentes, así como crear opciones de financiamiento adecuadas para sectores vulnerables de la sociedad.

A nivel internacional, según Raccanello y Herrera,

*solo 50% de las personas adultas en el mundo tiene una cuenta en una institución financiera formal, mientras que en la región de Latinoamérica y el Caribe el uso es aún más bajo (39%) y donde solo 8% de los adultos solicita préstamos en el mercado forma (Raccanello y Herrera, 2014, p. 120).*

Para que la política de inclusión financiera pueda maximizar sus resultados es importante que se desarrollen estrategias que garanticen su difusión a la mayor población posible para que cada vez más personas conozcan y utilicen los diferentes servicios financieros existentes, así como crear opciones de financiamiento adecuadas para sectores vulnerables de la sociedad, ya que, según datos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (2015), se aumentó el número de personas con uso de al menos un servicio financiero pasando de 56% en 2012, a 68% en 2015.

En México, la inclusión financiera podría impactar de manera positiva en la economía desde muchos puntos de análisis. En primer lugar, se potenciaría la inversión de las Pymes al recibir mayores oportunidades de crédito para sus negocios, fortaleciendo así el mercado interno. En segundo lugar, las familias harían un mejor uso de sus ingresos al adquirir seguros de vida, de salud, créditos hipotecarios, etc., que mejorarán su calidad de vida a largo plazo. Y en tercer lugar, se podría combatir la pobreza a partir de desarrollar canales de transmisión donde intervinieran instituciones públicas, privadas y financieras que generaran las condiciones para hacer llegar productos financieros a poblaciones económica y socialmente vulnerables.

Recientemente, la Política Nacional de Inclusión Financiera planteó los siguientes cuatro retos para lograr una mayor Inclusión Financiera en el país (PNIF, 2016).

- **Infraestructura financiera insuficiente**

No toda la población, especialmente la ubicada en zonas rurales, tiene acceso a la oferta de servicios financieros, por lo cual es de suma importancia mejorar la infraestructura en espacios bancarios tales como sucursales, cajeros automáticos y/o corresponsales<sup>6</sup> que les permitan a las personas disminuir sus costos de traslado y así tengan un mayor acceso a estos servicios.

- **Adquisición y uso limitado de los productos y servicios del sistema financiero formal**

En México, según datos de la PNIF solo un 33.5% de los adultos cuentan con algún tipo de ahorro formal y/o informal (PNIF, 2016); esto debido a diversos factores como el poco ingreso que perciben, desinterés o desconfianza en instituciones financieras. Por lo tanto, si la inclusión financiera se desea llevar a toda la población independientemente de su clase social, es importante crear nuevos servicios financieros que se adecuen a las características de las personas para volverlos más atraíbles.

- **El conocimiento del sistema financiero formal es insuficiente para un mejor aprovechamiento de productos y servicios**

Una barrera importante para no tener una mayor inclusión financiera es la poca difusión de educación en términos financieros que permita a las personas conocer y utilizar de manera óptima productos y servicios como cuentas de ahorro para el retiro, seguros, tarjetas de crédito o débito que se acomoden a sus necesidades y limitaciones.

- **Falta de información para analizar el impacto de políticas y programas de inclusión financiera**

---

<sup>6</sup> El corresponsal bancario es un tercero que establece relaciones o vínculos de negocio con una institución de crédito con objeto de ofrecer, a nombre y por cuenta de ésta, servicios financieros a sus clientes.

En México, no se cuenta con una metodología que pueda recabar datos y evaluaciones con relación al impacto de la inclusión financiera en las personas. A pesar de que algunas instituciones como la CONDUSEF o la CNBV realizan estudios sobre servicios financieros no cuentan con las especificaciones necesarias para evaluar de forma detallada cada una de las características de la población como por ejemplo: género, edad o tipo de localidad.

En conclusión, existen avances importantes en materia de inclusión financiera y los factores que de esta se desprenden como la infraestructura o educación financiera, sin embargo, aún hay ciertas limitaciones que no permiten tener un impacto económico en beneficio de la población derivado de la poca generación de servicios financieros adecuados y difícil accesibilidad a los mismos.

Con relación a los PTMC, se esperaría que fueran un canal de inclusión financiera que acercara a las comunidades más alejadas al entorno financiero a través de los apoyos económicos que reciben y que como resultado hubiera una disminución en el uso de efectivo para dar paso a medios de pago digitales.

## CAPITULO 2. ANÁLISIS PARA MÉXICO

### 2.1 La asistencia social en México

La historia de la asistencia social en México se remonta específicamente a la Constitución Política de 1917 en la cual se basaron los principales derechos de las personas desde el punto de vista de mejorar sustancialmente la calidad de la vida de la población. Según Baldomero (2012), algunos de los artículos vinculados a los derechos sociales fueron:

- La protección laboral (artículo 123)
- Derecho a la educación (artículo 3)
- Acceso a la tierra (artículo 27)
- Protección a los menores por parte de las instituciones del Estado (artículo 4)
- Para 1938, se promulgaron algunos otros derechos en materia de salud y acceso a la vivienda.

A partir de la primera mitad del siglo XX, la asistencia social como tal, no tenía una gran importancia dentro de las políticas públicas del país, puesto que se buscaba generar crecimiento económico a partir de la inversión en la industria, la cual desencadenó en el llamado “Desarrollo Estabilizador”<sup>7</sup>. Durante estos años, la absorción de la mano de obra a zonas industrializadas marcó un importante crecimiento dentro de las principales ciudades del país, sin embargo, ante la gran inserción de la población a zonas urbanizadas se generaron cinturones de pobreza a los alrededores de las ciudades. Debido a esto, Baldomero (2012), resalta algunas manifestaciones llevadas a cabo durante esta época como la ferrocarrilera en 1969 o la de los médicos en 1964 donde se exigía mejores

---

<sup>7</sup> También conocido como *El milagro mexicano* marcó la evolución de la economía nacional a partir de 1954 a 1970. Se caracterizó por un crecimiento sostenido libre de inflación y déficit en la balanza de pagos. El PIB per cápita se mantuvo durante estos años en 3.4%.

condiciones laborales, de ingreso y ampliación de servicios de salud, educación y alimentación.

Para el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), se institucionalizó la asistencia social la cual comenzó a recibir presupuesto por parte de la federación. Se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI). Huerta (2006) señala que durante este sexenio

*Se funda en 1961 el Instituto Nacional de Protección a la Infancia INPI, el cual tiene por objetivo proteger a la niñez en forma integral (salud, física y mental), reparte desayunos nutritivos y balanceados pero organizados de manera institucional en todo el sistema educativo público nacional; realiza la convención de Desayunos Escolares de la República, se replican institutos y centros regionales en el país y plantas de elaboración de desayunos y rehidratación de leche, con el Instituto Nacional Indigenista se organizan guarderías para niños indígenas; clínicas de atención a la salud dando servicio de orientación nutricional; servicio a mujeres embarazadas en centros materno infantil; desarrolla el Programa para la integración de menores vagabundos; el Instituto de Rehabilitación para niños impedidos por la Polio. (Huerta, 2006, p.8).*

Uno de los programas más importantes creados durante esta administración fue la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la cual inició trabajos en 1961 bajo la idea de garantizar la compra de productos de una canasta básica de alimentos, así como regular los precios de estos productos principalmente del maíz. Además, tenía la tarea de garantizar el abasto alimentario para la población marginada. Años después bajo el mismo principio de CONASUPO, se funda en 1972 la Compañía Hidratadora de Leche (Liconsa), buscando mejorar el acceso a alimentos en zonas rurales y urbanas. De hecho, a partir de la creación de Liconsa se abren almacenes de abasto y tiendas

comunitarias a lo largo del país con precios menores a los comerciales y que actualmente siguen en operación.

Cabe destacar que, desde estos tiempos, la atención de los programas sociales o institutos creados estaba muy enfocada en beneficio de niños y jóvenes que estuvieran en situaciones de pobreza o maltrato. Y es bajo este mismo principio, que para el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz se crea el Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), el cual, tenía el objetivo de trabajar y coordinar esfuerzos a favor de menores en situación de calle, huérfanos y con dificultades en temas físicos o de equilibrio emocional. Años después, para 1975 se crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), que sería encabezado por las esposas de funcionarios públicos. Bajo la misma idea de crear un instituto único encargado de dar servicios asistenciales a los más desprotegidos, se crea en 1977 el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), dicho programa nació de la unión tanto del IMAN como del INPI; los objetivos del DIF eran promocionar la asistencia social, prestar servicios en ese campo.

Durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), se replanteó la asistencia social, con base en una clasificación sobre las clases de marginación aglutinadas en dos tipos, la del campo o rural y la urbana, localizada en los cinturones de miseria de las grandes urbes ya mencionados anteriormente. Estos tipos estarían bajo la atención del Programa para zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR) y el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).

*El objetivo de COPLAMAR fue articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional. Los objetivos específicos del programa fueron: aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas*

*marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población (...) lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado. (Cordera y Lomelí, 2005, p. 13).*

Con relación a este programa, se puede resaltar los principios de acercar a las comunidades más alejadas a obtener recursos alimentarios, de salud y educativos que permitieran desarrollar mejores condiciones de vida para los miembros de la familia. De hecho, dichos objetivos tienen gran relación con los programas posteriores de corte neoliberal como PRONASOL y PROGRESA.

Sin embargo, a partir de la crisis petrolera que sucumbió en 1982, programas como el COPLAMAR vieron afectados sus recursos, así como otros programas de corte asistencial; por lo que se decidió conjuntarlos en los llamados Programas de Desarrollo Regional basados en el apoyo a componentes de salud, educación y alimentación.

Otro programa importante durante la segunda mitad del siglo XX fue el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) creado durante el gobierno de Miguel de la Madrid en 1983, el cual buscaba una autosuficiencia alimentaria en las comunidades indígenas y que, además, los campesinos tuvieran apoyos en sistemas de riego para pequeños productores.

En conclusión, durante gran parte del siglo XX se buscó de manera muy puntual que la asistencia social pudiera llegar a toda la población marginada a través de programas sociales de corte correctivo que dieran beneficios inmediatos a miembros específicos de la familia como niños y mujeres, sin embargo, ante la falta de una estructura y metodología para

ofrecer dichos apoyos fue complicado para las instituciones acercarse a la población en situación de pobreza y conocer de primera mano las necesidades y condiciones bajo las cuales se encontraban. Es por eso que a partir del 1988 se crea un programa social exclusivo a atender a las familias más vulnerables en materia de desarrollo humano y social.

## 2.2 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (1988-1994)

Para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se inició el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), según Ontiveros (2005) el PRONASOL tenía como objetivo *“combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas –población objetivo– en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos”* PRONASOL, fue la pieza angular de muchos otros programas regionales que para dicho sexenio recibirían más de 10 veces los recursos asignados que en administraciones anteriores.

Como resalta Rojas (1992), *los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal del financiamiento del Programa. Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios. Así, los recursos asignados al Programa se aplican totalmente a las prioridades y grupos de población que se pensó beneficiar.*

**Cuadro 4**  
**Gasto programable del sector Desarrollo Social 1989-1994**  
**(Miles de millones de pesos de 1980)**

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Total del sector</b>	296.8	318.1	341.1	421.3	485	537.4	637.8
<b>Total de gasto programable</b>	929.7	882.4	906.6	950.7	997.7	1038.7	1148.6

FUENTE: De elaboración propia con información de Cordera y Lomelí (1999), *El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural*. p.3. Disponible en: [http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/prior/desrural/desrural/pobreza/solidar.pdf](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/desrural/pobreza/solidar.pdf)

Es claro, el gran impacto que se le buscaba dar a este tipo de programas encaminados a superar situaciones de pobreza en el país. Puesto que, como se observa en el cuadro 4, la evolución del gasto al sector fue creciente durante todo el sexenio pasando de 296.8 a 637.8 millones de pesos para el año 1994 lo que representó casi la mitad del total del gasto programable para ese año que fue de 1148.6 millones de pesos.

El PRONASOL, tenía como acciones principales ordenarse bajo las necesidades de lo más pobres del país y así actuar en consecuencia; además, buscaba romper el círculo de pobreza intergeneracional a través de hacer especial atención a niños y jóvenes puesto que, son ellos quienes a largo plazo eliminarían dicho círculo de pobreza.

Según Huerta (2006), “los principales programas creados para este sexenio en México fueron: Desarrollo Integral del Adolescente, Escuela para Padres, Casas de Cuidado Diario, La Salud Comienza en Casa, Salud Reproductiva, Solidaridad, Procampo”.

Como también indica Rojas (1992), el PRONASOL partía de tres aspectos fundamentales para cumplir con sus objetivos de combate a la pobreza:

- Solidaridad para el bienestar social: mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con hincapié en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.
- Solidaridad para la producción: oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, macro industriales y piscícolas.
- Solidaridad para el desarrollo regional: construcción de obras de infraestructura con repercusión regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

**Cuadro 5**  
**Población por nivel de bienestar**

Año	Pobres extremos		Pobres intermedios	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
<b>1984</b>	11.0	15.40%	19.4	27.10%
<b>1989</b>	14.9	18.80%	22.9	28.90%
<b>1992</b>	13.6	16.10%	23.6	27.90%

FUENTE: De elaboración propia con información de Cordera y Lomelí (1999), *El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural*. p.2. Disponible en: [http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/prior/desrural/desrural/pobreza/solidar.pdf](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/desrural/pobreza/solidar.pdf)

Tal y como muestra el cuadro 5, los niveles de pobreza presentaron una ligera disminución gracias a la entrada en vigor del PRONASOL, en comparación a años antes donde para 1989 el 18.80% de la población vivía en pobreza extrema y que para 1992, es decir, tres años después de iniciado el programa logró una disminución del 2.7%.

### **2.3 PROGRESA (1994-2000)**

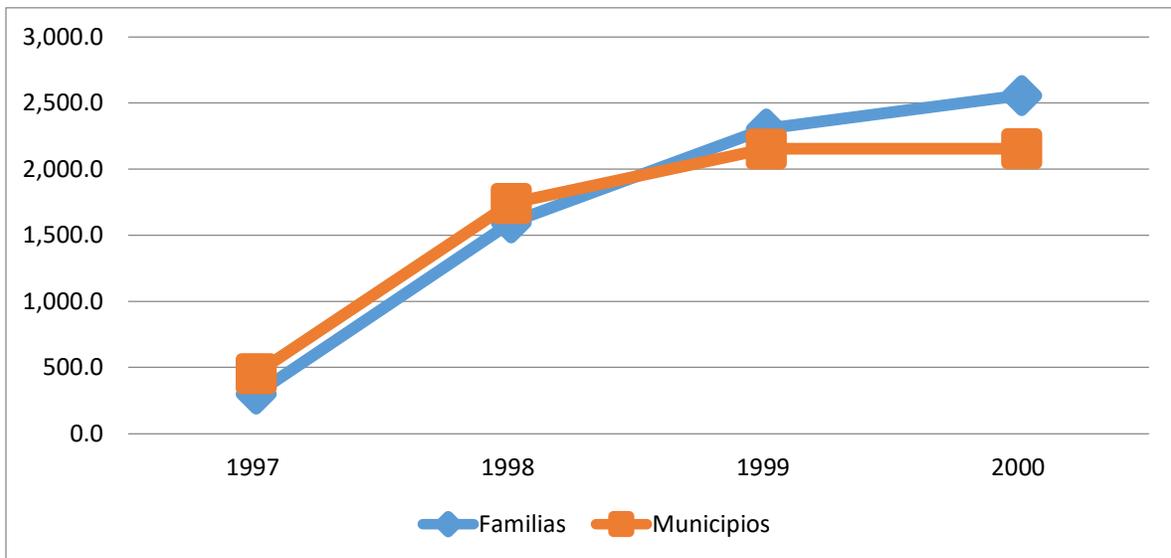
Ya para el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), el principal programa social del país cambio de nombre a Progresá, el cual, mantenía la misma línea que su antecesor sobre atacar la falta de oportunidades y la pobreza. Hevia (2009), resalta que “las innovaciones principales son las de integrar en un solo programa las dimensiones de salud, alimentación y educación y la creación de capital humano para una mejor inserción de las siguientes generaciones en el mercado de trabajo”. Dichas características aparecieron bajo el principio de condicionalidades entre el programa y el beneficiario que generaran un capital humano a largo plazo y que, como su antecesor (PRONASOL) se eliminara la pobreza intergeneracional. Por su parte, el Diario Oficial de la Federación (1999), menciona que el Progresá

*tiene como propósito apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar y que, asimismo, se propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus*

*condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades de educación, salud y alimentación como aspectos básicos para este fin.* (DOF, 1999, p.1).

Bajo esta idea, este nuevo programa social mantenía la idea de salvaguardar las necesidades básicas de las familias más pobres del país a partir de la tripleta esencial para potenciar las capacidades de los individuos como alimentación, salud y educación. Aunado a esto, el Progres a innovó acerca de la focalización de los apoyos los cuales estaban dirigidos en su mayoría a las familias más pobres. De igual forma el DOF (1999), mencionaba que los recursos, por abundantes que sean, siempre serán necesariamente escasos para combatir la pobreza, es imprescindible asegurarse que beneficien a quienes más lo necesitan, no destinarlos a quienes reciben otros apoyos o no se encuentran en una situación apremiante.

**Gráfico 2**  
**Beneficiarios del Progres a**



FUENTE: De elaboración propia con información del anexo gráfico y estadístico del 6to informe de gobierno de Ernesto Zedillo. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Anexo.htm>

Como se observa en el gráfico 2, conforme el programa fue tomando más fuerza, los beneficiarios tanto a nivel familiar como municipal, fueron acrecentando

durante la segunda mitad del sexenio gracias a la focalización que se dio a los apoyos, brindando una mejor utilización de los recursos y por ende, mayor cobertura a nivel nacional.

Las principales características del programa fueron las siguientes:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres; brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.
- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud, la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
- Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares a complementarias al Programa.

Tal y como mencionan algunas características, el Progresá buscaba potenciar las capacidades de las familias en situaciones de pobreza extrema brindando un acceso básico de bienestar en temas de nutrición, educación básica y servicios básicos de vivienda. Además, creó corresponsabilidades las cuales buscaban una participación constante de los miembros de la familia para así fomentar el desarrollo humano de cada uno de los beneficiarios. Dicho esto, el cuadro 6 muestra el avance durante el sexenio de los principales componentes del programa.

**Cuadro 6**  
**Componentes del programa de educación, salud y alimentación.**

Año	Acciones por componente							
	Educación		Salud			Alimentación		
	Becas proporcionadas (millones de pesos)	Paquetes de útiles escolares repartidos (miles)	Consultas proporcionadas por año (miles)	Promedio de consultas proporcionadas por año (miles)	Suplementos alimenticios distribuidos (millones de dosis)	Transferencias monetarias a las titulares beneficiarias (millones de pesos)		
					Menores de 5 años	Mujeres embarazadas y en lactancia		
1997	321.9	84.9	85.8			2.7	2.3	64.8
1998	1,299.0	703.7	829.3	5,219.7	435.0	153.5	98.8	790.7
1999	2,192.6	2,478.6	1,435.9	16,317.3	1,359.8	372.8	171.0	2,711.5
2000	2,480.5	3,681.6	1,522.7	19,255.3	1,604.6	274.5	119.6	3,753.9

FUENTE: De elaboración propia con información del 6to informe de gobierno de Ernesto Zedillo.

Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/index.html>

En el ramo educativo, las becas buscaban alentar la permanencia en la escuela de los niños y los jóvenes de ambos sexos. Conforme mayor era el nivel escolar, el aumento de estos apoyos educativos tenía el propósito de estimular el que los jóvenes siguieran estudiando hasta concluir el ciclo de educación básica. Además, puede observarse aumentos importantes en cada uno de los componentes a partir de 1998 y hasta concluido el sexenio.

En el cuadro 7, se muestran todos los programas activos durante este sexenio que atendían los rubros principales de educación, salud y alimentación.

**Cuadro 7**  
**Programas sociales para el combate a la pobreza**

Desarrollo del capital humano	Desarrollo de capital físico
Programa de ampliación de cobertura e IMSS-Solidaridad,	Desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas a través del FAIS, del ramo 33.

Seguridad social para jornaleros agrícolas del IMSS.	Agua potable y saneamiento en zonas urbanas y rurales marginadas, CNA.
Programas compensatorios y comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo.	Caminos y telefonía rural, SCT.
Programas alimentarios: desayunos escolares, abasto social de leche y tortilla, y otros apoyos.	
Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá.	
Oportunidades de Ingreso.	
Programa de empleo temporal.	
Apoyos productivos del Instituto Nacional Indigenista.	
Fondo Nacional de Empresas Sociales, Fonaes.	

FUENTE: De elaboración propia con información de Baldomero (2012). *Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria*. p.21. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1826/programas\\_sociales\\_mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1826/programas_sociales_mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Como ya se mencionó, las condicionalidades *programa-individuo* fungieron como el principal canal de apoyo, dentro del cual se optó por hacer entregas en efectivo a través de diversas instituciones financieras como el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), Telecomunicaciones de México<sup>8</sup> (TELECOMM) y BBVA Bancomer.

<sup>8</sup> TELECOMM fungía como el principal canalizador de apoyos en efectivo, ya que tenía la capacidad de llegar de manera más fácil a las comunidades donde no existían cajeros o sucursales bancarias, con lo que la entrega en efectivo facilitaba la tarea del programa.

Asimismo, Hevia (2009) hace énfasis en la forma de focalizar dichos apoyos. Por lo tanto,

*se desarrolló un doble proceso de focalización. En primer lugar, se determinaba la localidad rural que sería beneficiada por el programa a partir de la información censal y de que contara con la infraestructura adecuada para cumplir con las corresponsabilidades (escuela y centro de salud). Una vez elegida se enviaba a un cuerpo de entrevistadores, quienes censaban el 100% de los hogares en dicha localidad y, mediante un complejo proceso de asignación de puntajes, se seleccionaba a las familias favorecidas, las cuales integraban un padrón único de beneficiario (Hevia, 2009, p. 45).*

En conclusión, con esta focalización el programa obedecía a una de sus características principales que era de llegar a las hogares y familias en pobreza extrema. Además, en conjunción con las instituciones bancarias afiliadas, se daba lugar a una bancarización del programa la cual tuviera el objetivo de minimizar riesgos al realizar la entrega de los apoyos y así, fomentar el uso de productos financieros.

De acuerdo a un estudio realizado por Julio Boltvinik (2004), donde trataba de conocer el número de familias de zonas urbanas excluidas por el PROGRESA, debido a la focalización específica a zonas rurales, concluyó que

*la población en situación de pobreza extrema es de 21.7 millones de habitantes (3.6 millones de hogares). En un programa de focalización a pobres extremos, que no tuviera errores de exclusión (...), toda esa población (y solo esta) debería ser cubierta por el programa. Sin embargo, todos los pobres extremos urbanos quedan excluidos (8.7 millones de personas, 40% de los pobres extremos) (Boltvinik, 2012:324).*

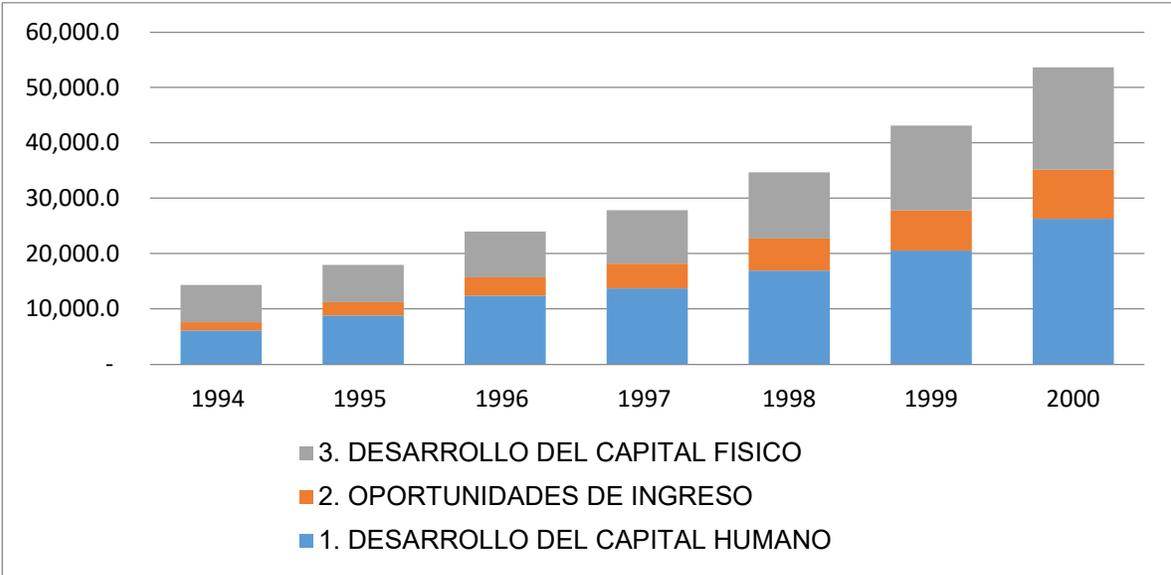
Por lo tanto, de acuerdo al estudio realizado por Boltvinik, durante el PROGRESA existió una gran exclusión de la población en situación de pobreza extrema establecida en zonas urbanas; situación que cambió para el siguiente sexenio ya

que Oportunidades decidió incluir población asentada en zonas urbanas que cumplieran de igual forma con los requisitos para ser incluida en el programa. Es decir, hubo una mal planeación en los censos realizados durante el sexenio de Ernesto Zedillo para hacer llegar los apoyos a los más pobres.

Como ya se describió en el cuadro 7, los programas sociales durante el sexenio se ramificaron en las aéreas de oportunidad más importantes para el desarrollo integral de las familias. El gráfico 3, muestra la estructura del gasto conferida a los diferentes tipos de programas sociales; como puede observarse, los programas destinados al desarrollo de capital humano son los que más presupuesto absorben, los cuales, son los programas alimentarios como el del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), abasto social de leche, entre otros.

**Gráfico 3**

**Gasto federal en programas de combate a la pobreza (1994-2000)  
Cifras en millones de pesos corrientes**



FUENTE: De elaboración propia con información del anexo grafico y estadístico del 6to informe de gobierno de Ernesto Zedillo. Disponible en:

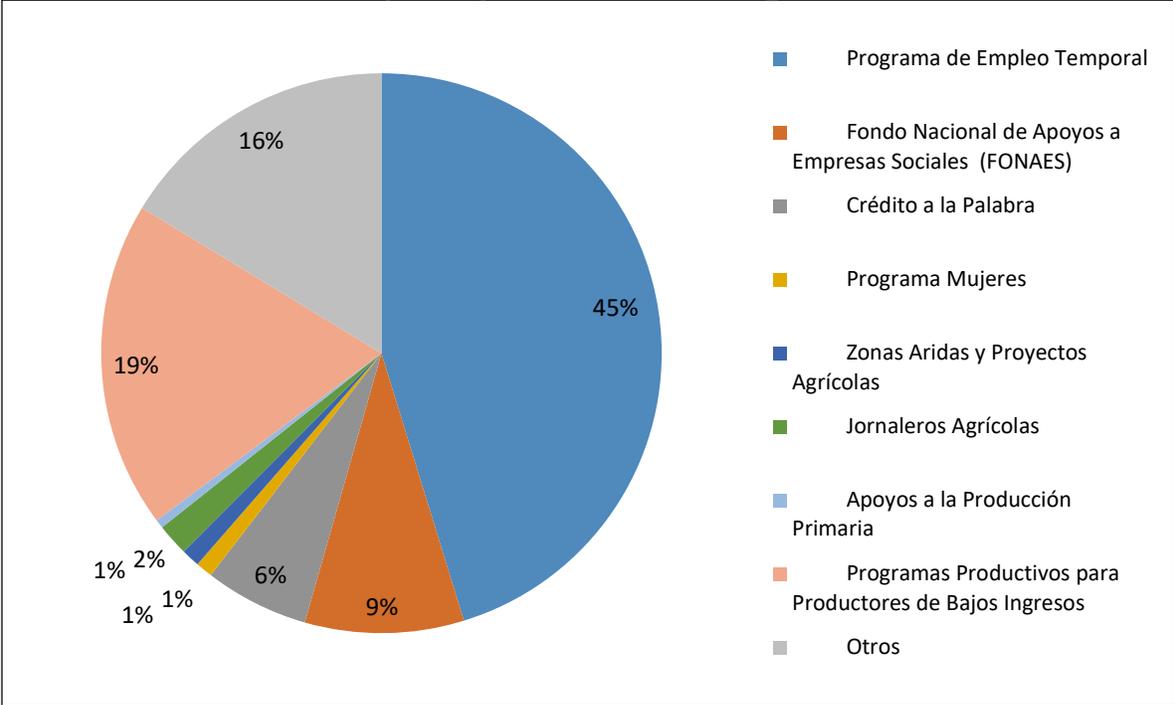
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Anexo.htm>

Dentro del rubro de oportunidades de ingreso, el cual, era de suma importancia para los objetivos a largo plazo del PROGRESA, se describen a continuación

todos los programas que se incluían, así como el presupuesto de cada uno de ellos a lo largo de todo el sexenio.

**Gráfico 4**

**Gasto federal para oportunidades de ingreso año 2000**



FUENTE: De elaboración propia con información del anexo gráfico y estadístico del 6to informe de gobierno de Ernesto Zedillo. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Anexo.htm>

Puede observarse un amplio apoyo al programa de empleo temporal, el cual, buscaba brindar oportunidades económicas a personas desempleadas para que no perdieran poder adquisitivo y así, mantener un ingreso básico para satisfacer sus necesidades y las de su familia. También, resalta el programa para productores de bajos ingresos, dirigido especialmente a sectores rurales para que se contribuya a erradicar la falta de acceso a servicios básicos como alimentación.

## 2.4 Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (2000-2006)

A pesar del cambio no solo de gobierno, sino también de partido político, para el sexenio de Vicente Fox, el programa social PROGRESA, que ahora cambiaría de nombre a Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, no sufrió grandes cambios en cuanto a sus características generales de focalización hacia las zonas más vulnerables del país y de condicionar los apoyos a las familias. Sin embargo, una de las características añadidas al programa fue que el impuesto al valor agregado (IVA), que pagaran comunidades indígenas serían reembolsado a través del programa Oportunidades.

También, durante este sexenio en 2003, se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), con la cual se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y asimismo la LGDS estipula que el gasto social debe aumentar cada año en la misma proporción que el crecimiento esperado del PIB, y que no puede ser reducido en tiempos de crisis. Esto llevó a niveles récord de gasto social, equivalentes al 11.1% del PIB en 2006 (Tetreaul, 2012:56).

El CONEVAL fungiría como una gran herramienta a largo plazo para medir y analizar la pobreza en México, ya que, al tener una mejor estructura de la misma se podría proyectar de mejor forma las políticas de desarrollo social en el país para beneficio de los más pobres.

Según Baldomero (2012), Vicente Fox dentro del diseño del Plan Nacional de Desarrollo creó seis objetivos generales en materia social:

1. Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
4. Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

6. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

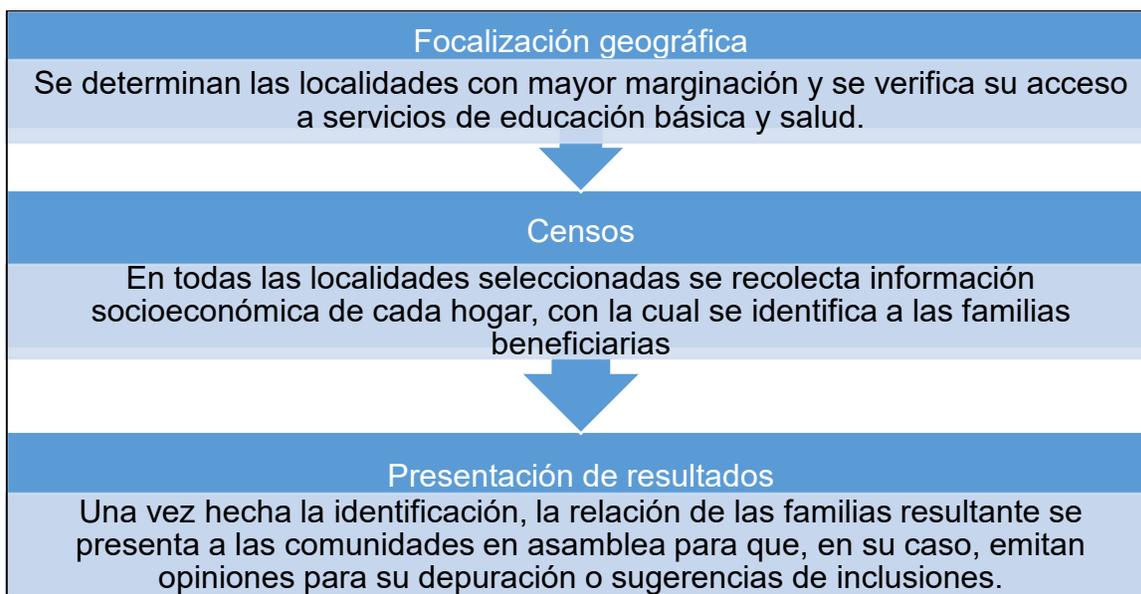
Sin embargo, dichos objetivos presentaban tal generalización que no motivaron un cambio real con relación a los programas antecesores por lo que siguieron una misma línea de trabajo. Otra característica nueva de Oportunidades fue la creación de un programa de microcréditos llamado “Changarros”, el cual estaba dirigido principalmente a personas en pobreza extrema que decidieran iniciar un negocio personal o familiar, sin embargo, el programa presentaba serias dificultades para la población pues los préstamos solo abarcaban entre los \$3,000 y \$7,000 con tasas de interés de entre 1.5 y 7% mensual.

De acuerdo al boletín publicado por el Diario Oficial de la Federación (2002),

*las acciones del Programa buscan contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema. (...) Por esta razón, la focalización es el medio para alcanzar la adecuada concordancia entre las acciones del Programa y la identificación de las familias potencialmente beneficiaria.*

Al igual que los programas anteriores a Oportunidades, se hace especial énfasis en la focalización de los apoyos hacia las zonas más vulnerables del país, para que de este modo, los recursos del programa se dirijan a los más pobres y se pueda cumplir con la meta inicial de disminuir la pobreza extrema. Bajo esta idea, el programa cuenta con tres etapas para identificar a las familias que califican para ser beneficiarias del programa.

**Cuadro 8**  
**Criterios de identificación de localidades para el programa Oportunidades**



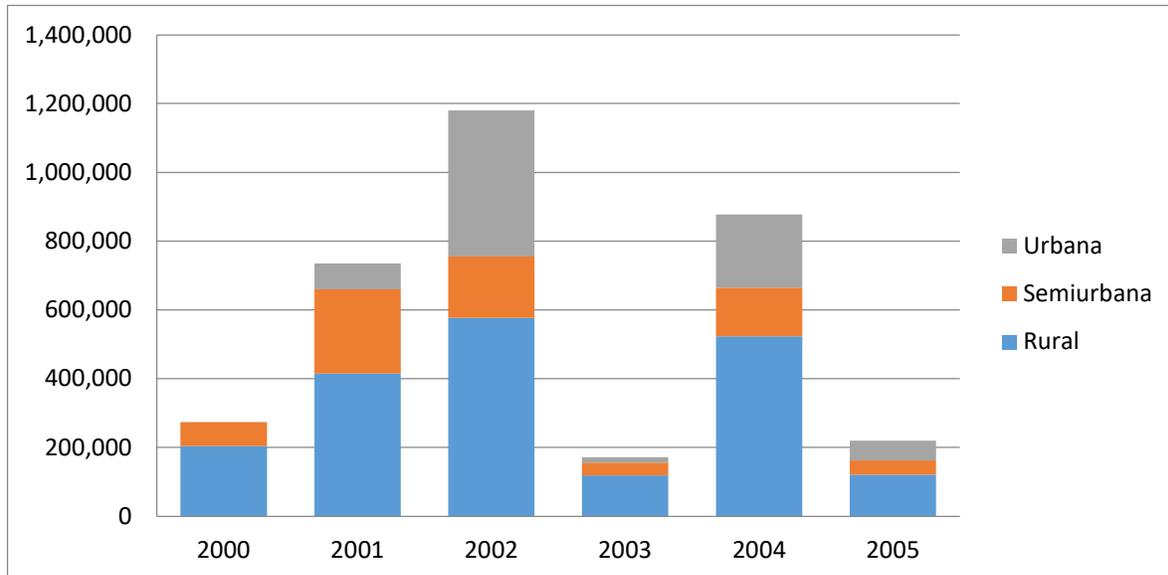
FUENTE: De elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación (2002).

Dada la información del cuadro 8, y al igual que en el PROGRESA, Oportunidades llevó a cabo criterios especiales de focalización haciendo especial énfasis en localidades con altos niveles de marginación, con dicho análisis, los recursos tenían la garantía de llegar a las zonas geográficas más pobres del país y con esto potencializar los recursos del programa. Es de resaltar que las familias beneficiarias de programa, o bien, el o la titular pueden recibir los apoyos durante un máximo de tres años, siempre y cuando se cumpla con las responsabilidades estipuladas y su situación socioeconómica amerite aún la entrega del beneficio. Pasados estos tres años, se realiza un nuevo proceso de inscripción por un periodo igual.

El programa Oportunidades logró generalizar los apoyos no solo a sectores rurales, sino que a diferencia de PROGRESA, amplió la cobertura de apoyos hacia el sector urbano; para 2002, el 36% de las familias inscritas al programa eran de zonas urbanas y entre 2002 y 2005, se dio una cobertura a más de 710 mil familias provenientes del sector urbano.

**Gráfico 5**

**Familias incorporadas al programa Oportunidades por tipo de localidad  
2000-2005**



FUENTE: De elaboración propia con información de Hevia (2009). *De Progreso a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox*, p. 59. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a3.pdf>

A pesar de la ampliación de los apoyos económicos del programa hacia comunidades urbanas, se puede apreciar en el gráfico 5 una clara decantación por las zonas rurales, puesto que son estas zonas las que cuentan con el mayor número de personas en pobreza extrema y a quienes debe focalizarse en mayor medida los apoyos tanto económicos como en especie.

A manera de conclusión, los cambios realizados a la política social mexicana por la administración de Fox sirvieron para consolidar institucionalmente y expandir en forma modesta la estrategia anti pobreza del país, durante un periodo de relativa estabilidad económica. De acuerdo con el método oficial de la línea de pobreza adoptado por el CONEVAL, hubo una disminución continua de la incidencia de los tres niveles de pobreza durante el sexenio de Fox, hasta 17.9 puntos porcentuales (Tetreault, 2012, p.57).

## 2.5 Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (2006-2012)

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo de 2007, la política de desarrollo social durante el sexenio de Felipe Calderón tenía como principal objetivo lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades (PND, 2007). Además, dicha política social se caracteriza por los siguientes puntos:

- Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos
- Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
- Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.
- Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.
- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Transparentar la asignación y el gasto de los recursos

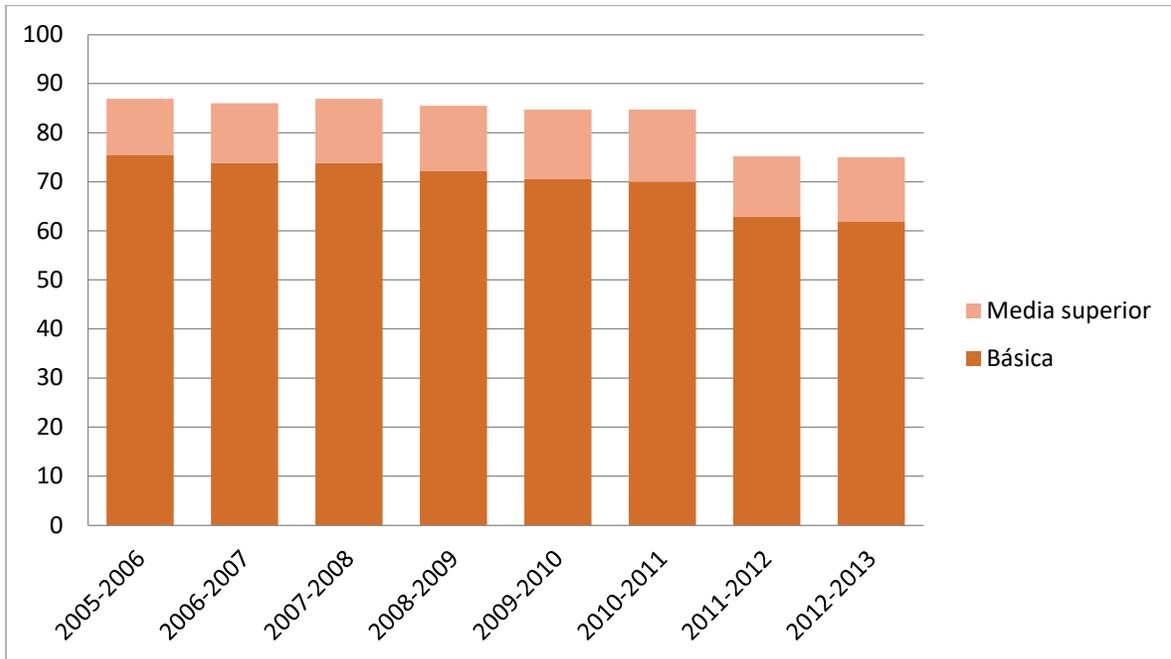
Así pues, tal como los programas en los pasados sexenios, la segunda etapa de Oportunidades se basó principalmente en el apoyo a los más necesitados a través de una visión a largo plazo que permitiera que por medio de las condicionalidades se pudiera eliminar el círculo de pobreza provocando un mayor desarrollo de capacidades entre los beneficiarios.

Como resalta Baldomero (2012), durante la administración de Felipe Calderón hubo un crecimiento importante en la creación de nuevos programas sociales que de acuerdo al Catálogo de Programas Federales llegaron a ser más de 169 programas; entre los más destacados se encuentran los siguientes:

- 70 y más, dirigido a personas de la tercera edad que no tuvieran una pensión; los apoyos eran de \$500 mensuales además de atención médica y medicamentos que procuraran una mejor calidad de vida para los adultos mayores.
- Piso Firme, con este programa se tenía el objetivo, de acuerdo a los censos poblacionales, de cambiar pisos de tierra en comunidades de bajos recursos para mejorar las condiciones de salud y servicios de la vivienda.
- Programa de apoyo alimentario, programa aunado a Oportunidades con el objetivo de complementar el gasto de las familias en alimentos. En conjuntos estos dos programas beneficiaron a más de 6 millones de familias en todo el país.
- Programa de Fortalecimiento al Programa de Becas, con el objetivo de evitar la deserción escolar en el nivel básico educativo, se otorgaron durante todo el sexenio cerca de 38 millones de becas a alumnos de todos los niveles educativos, además que para 2012 se crearon un millón más para jóvenes de educación media y superior. (Resumen ejecutivo 6to informe de gobierno, 2012).

Con relación al último punto, el gráfico 6 muestra la participación de las becas a nivel básico y medio superior.

**Gráfico 6**  
**Becas Oportunidades para nivel básico y media superior**



FUENTE: De elaboración propia con información del anexo estadístico del 6to informe de gobierno del 2012. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sesto/xls.html>

Puede observarse una clara tendencia hacia las becas de nivel básico puesto que es donde se presentan mayores casos de abandono escolar, por lo que es importante motivar a los jóvenes a continuar con sus estudios a un nivel superior que les permita desarrollar un mayor nivel de capacidades que mejoren su calidad de vida futura.

Para el gobierno de Felipe Calderón fue de suma importancia utilizar la metodología realizada por el CONEVAL para el estudio de la pobreza, ya que de esta forma sería más fácil ubicar a los hogares más pobres del país dependiendo del rezago o carencia que tuvieran. Dicha metodología fue la siguiente:

- Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.
- Pobreza de capacidades: es la población que, si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita

insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.

- Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros (PND, 2007:145).

Para ejemplificar dicha información, el cuadro 9 muestra las variaciones de cada uno de los tipos de pobreza durante el sexenio.

**Cuadro 9**  
**Evolución de la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio**  
**(Millones de personas)**

Año	Alimentaria		De capacidades		De patrimonio	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
<b>2006</b>	4,942,523	9,800,217	8,978,519	13,094,469	23,487,919	22,014,385
<b>2008</b>	7,386,444	12,828,076	11,972,004	15,795,508	27,548,420	24,745,299
<b>2010</b>	8,873,963	12,330,478	14,089,457	15,940,050	32,088,922	25,618,738

FUENTE: De elaboración propia con información del anexo estadístico del sexto informe de gobierno de 2012, p. 293. Disponible en: [http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/pdf/ANEXO\\_ESTADISTICO/Anexo\\_Estadistico\\_Sexto\\_Informe.pdf](http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/pdf/ANEXO_ESTADISTICO/Anexo_Estadistico_Sexto_Informe.pdf)

Es clara la poca efectividad del programa durante gran parte del sexenio, ya que de 2006 a 2010 no se presentaron mejoras en cuanto al número de personas en situación de pobreza ya sea alimentaria, de capacidades o de patrimonio. Lo que significa una clara ineficiencia en cuanto a los trabajos de focalización o corresponsabilidades con los beneficiarios. Es claro, que los programas sociales no son la única vía por la cual la pobreza podría disminuir, sin embargo, el gobierno como principal encargado de salvaguardar y atender las necesidades de los más pobres se esperaba una disminución importante dentro de esta problemática, ya que para este periodo los programas sociales ya tenían cerca de 20 años de iniciados.

La entrega de los apoyos del Programa a las familias participantes se basó en dos aspectos fundamentales para lograr la aceptación, enraizamiento social y potenciación de los beneficios del Programa: la corresponsabilidad de los beneficiarios y la participación de las comunidades.

A partir de 2012, el gobierno federal por medio de sus programas sociales impulsó la bancarización de beneficiarios de oportunidades y la incorporación del modelo de corresponsalías para atender la necesidad de servicios en zonas urbanas subatendidas y localidades rurales; además, promover la inclusión financiera y facilitar la rentabilidad de nuevos puntos de acceso a los servicios financieros en el país. En este sentido, BANSEFI continúa con la ejecución del programa de apoyos para la adopción y fomento del uso de los servicios tecnológicos que ofrece.

- Al cierre de junio de 2012, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha autorizado la operación de 206 tiendas DICONSA como corresponsales de BANSEFI, de las cuales 195 se encuentran en operación, ampliando de esta forma la red de corresponsales a 19 estados<sup>2/</sup> y 165 municipios a lo largo de la República Mexicana.
- En mayo-junio 2012, se entregaron apoyos a alrededor de 4.7 millones de beneficiarios del programa Oportunidades (82% del padrón total), a través de una Tarjeta con Chip asociada a una cuenta bancaria. Se llegó así principalmente a beneficiarios localizados en zonas sin presencia bancaria. Por otra parte, alrededor de un millón fueron dispersados a través de tarjetas de débito.
- En relación a la dotación de infraestructura bancaria, al 31 de mayo de 2012, se contaba con 18,909 Terminales Financieras de BANSEFI (TFB) con aplicativos asociados a la entrega electrónica de apoyos.

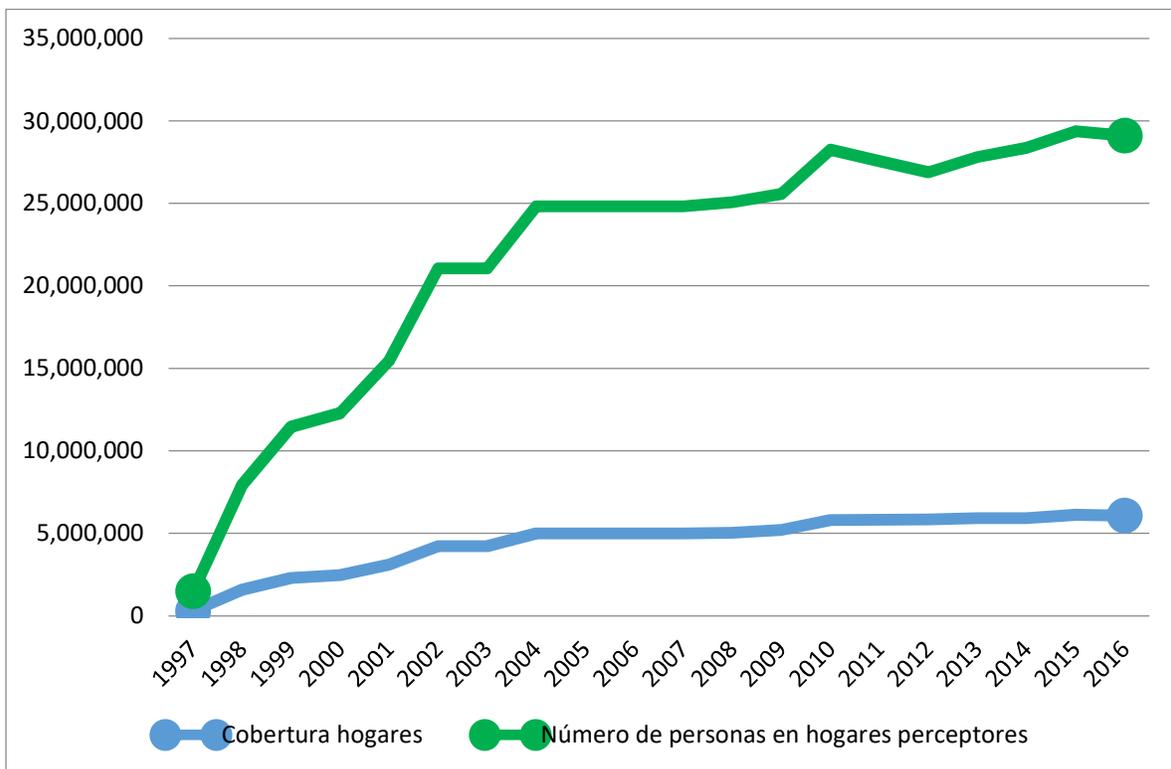
## **2.6 Programa de inclusión social PROSPERA (2012-2018)**

Para el sexenio de Enrique Peña Nieto, se crea el 5 de septiembre de 2014 el programa de inclusión social PROSPERA, el cual, se basaba principalmente en

*articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social dirigidas a la población que se encuentra en situación de pobreza, mediante esquemas de corresponsabilidad que permiten a las familias mejorar sus condiciones de vida, asegurando el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social e igualdad de oportunidades con el principal objetivo de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. (PROSPERA, 2016).*

A continuación, en el gráfico 7 se muestra la variación tanto de familias como personas que han sido beneficiarios de los programas sociales desde el Progreso en 1997 hasta Prospera en 2016.

**Gráfico 7**  
**Beneficiarios de los programas sociales de 1997 a 2016**



FUENTE: De elaboración propia con información de los anexos estadísticos del 6to informe de gobierno de 2017 citando a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (2017).

Se puede observar un claro aumento en la cobertura tanto a nivel hogar como individuo, lo que muestra que cada vez más población tiene acceso a los beneficios que dichos programas ofrecen. No obstante, de acuerdo a los niveles de pobreza publicados por el CONEVAL (mismos que se mostrarán más adelante), existe aún una gran parte de la población en situación de pobreza que no está siendo atendida por el gobierno y que por lo tanto su situación económica y social esta lejos de mejorar.

**Cuadro 10**  
**Esquema de corresponsabilidades de PROSPERA**



FUENTE: De elaboración propia con información de PROSPERA (2016). *Información de PROSPERA Programa de inclusión social*, p.4. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/151112/CUADERNILLO\\_EDUC\\_BASICA\\_VoBo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/151112/CUADERNILLO_EDUC_BASICA_VoBo.pdf)

A partir de PROSPERA y a diferencia de los pasados programas, se crearon esquemas tanto de corresponsabilidad como de *sin corresponsabilidad*, con el objetivo de crear una mejora integral a los beneficiarios. La única diferencia es que para los esquemas de *sin corresponsabilidad* los beneficiarios no tenían que llevar

a cabo acciones bipartitas con el programa para recibir los apoyos de todos los componentes de salud, alimentación, educación y vinculación.

Así pues, PROSPERA añadió otras características que dieran resultados integrales en beneficio de la población por medio de acciones que promovieran la inclusión financiera, productiva, social y laboral.

**Cuadro 11**  
**Beneficios complementarios a las familias beneficiarias del Programa**

Inclusión productiva	Inclusión laboral	Inclusión financiera	Inclusión social
El Programa establecerá esquemas de articulación que faciliten el acceso de los beneficiarios de PROSPERA, a la oferta institucional de programas de fomento productivo y generación de ingreso.	Mediante acuerdos de coordinación interinstitucional, el Programa fomentará el acceso de sus beneficiarios a las acciones o programas de capacitación y empleo que les permitan insertarse favorablemente en el mercado laboral	El Programa facilita el acceso a los beneficiarios del Programa, en condiciones preferenciales, a servicios financieros, de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos.	A través de acciones de coordinación interinstitucional se fomentará el acceso prioritario de los integrantes de hogares atendidos por el Programa a aquellos programas que faciliten el acceso a los derechos sociales de las personas.

FUENTE: De elaboración propia con información de PROSPERA (2016). *Información de PROSPERA Programa de inclusión social*, p. 6. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/151112/CUADERNILLO\\_EDUC\\_BASICA\\_VoBo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/151112/CUADERNILLO_EDUC_BASICA_VoBo.pdf)

Dentro de estos nuevos complementos, la inclusión financiera es uno de los más importantes para la línea de investigación de este trabajo, puesto que incluye por primera vez servicios financieros a los beneficiarios del programa con el objetivo de incluirlos al sistema financiero a través de los apoyos económicos que se les entregan a las familias.

Con relación, a los apoyos que se otorgaron durante la administración de Enrique Peña Nieto, PROSPERA dio a conocer las características de cada uno de estos a partir de los principales componentes ya mencionados.

**Cuadro 12**  
**Apoyos que entrega PROSPERA**

<b>Componente</b>	<b>Apoyo</b>	<b>Montos</b>	<b>En qué consiste</b>	<b>Corresponsabilidad</b>
<b>Alimentario</b>	Alimentario	\$335	Apoyo monetario para la mejora de la alimentación en la familia	Asistencia a las consultas médicas
	Alimentario complementario	\$140	Apoyo económico para el alza en el precio de los alimentos	Asistencia a las consultas médicas
	Infantil	\$120	Apoyo monetario mensual de 0 a 9 años	Presentar acta de nacimiento
<b>Salud</b>	Paquete básico garantizado de salud	N/A	Salud preventiva	Asistencia a las consultas médicas
	Suplemento alimenticio	Suplemento alimenticio	Suplemento alimenticio que se entrega a todos los niños de 6 a 59 meses de edad, mujeres embarazadas o en lactancia	Recibir y consumir suplementos alimenticios que le son entregados en la unidad de salud
	Adultos mayores	\$370	Apoyo efectivo para mayores de 70 años	Asistencia a las consultas médicas
<b>Educación</b>	Becas	De \$175 a \$1120	Primaria y en localidades mayores a 2500 habitantes y hasta 3er año de media superior	Asistencia regular a la escuela

	Útiles escolares	\$235 y \$115	Primaria en dos entregas	Asistencia regular a la escuela
		\$440	Secundaria y media superior	
<b>Vinculación</b>	Inclusión productiva	N/A	Acceso de los beneficiarios a la oferta institucional de programas de fomento productivo	N/A
	Inclusión laboral	N/A	Acceso de los beneficiarios a los programas de capacitación y empleo	N/A
	Inclusión financiera	N/A	Acceso a los beneficiarios a servicios financieros, educación financiera	N/A
	Inclusión social	N/A	Acceso de los integrantes a programas que faciliten el acceso a los derechos sociales de las personas	N/A

FUENTE: De elaboración propia con información de PROSPERA (2016). *Información de PROSPERA Programa de inclusión social*, p. 7. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/151112/CUADERNILLO\\_EDUC\\_BASICA\\_VoBo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/151112/CUADERNILLO_EDUC_BASICA_VoBo.pdf)

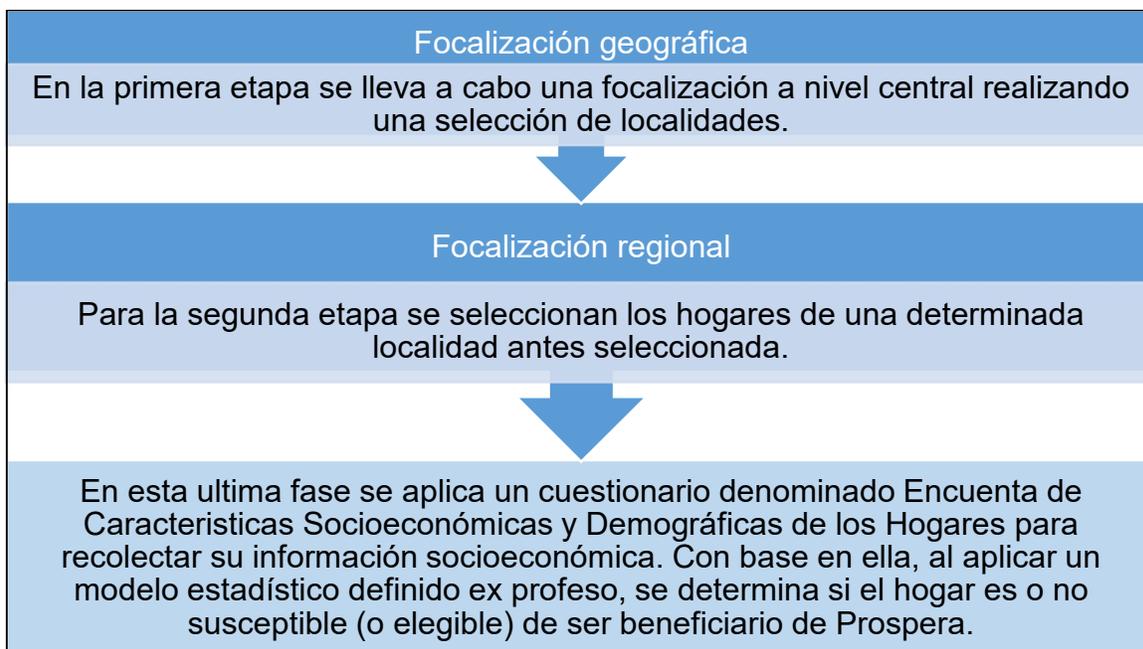
Una vez que se tienen las vías por las cuales se desea beneficiar a los miembros del programa, se inicia con el proceso de selección de las regiones y, posteriormente de las familias que podrían calificar para ser beneficiaria de PROSPERA. Primeramente, la elegibilidad comienza seleccionando a aquellos hogares que cuenten con ingreso menor a la Línea de Bienestar Mínimo, de acuerdo a Dávila (2016), “el proceso debe realizarse con el objetivo de ubicar

dobles registros dentro de las familias, una vez seleccionadas se integran al padrón de beneficiarios donde deben cumplir con las responsabilidades estipuladas (Véase cuadro 12), que tendrán un seguimiento bimestral por parte del programa”.

Tal como sucedía en programas anteriores, en el tema de la focalización se realizan diferentes filtros para determinar la zona geográfica que se desea ayudar (Véase cuadro 13). Para este proceso de selección, PROSPERA toma en cuenta los siguientes puntos:

- Demanda ciudadana
- Hogares registrados en el Sistema Nacional de Focalización para el Desarrollo.
- Sin presencia del programa, tomando en cuenta el índice de rezago social, índice de marginación e información estadística.

**Cuadro 13**  
**Identificación de hogares de Prospera**

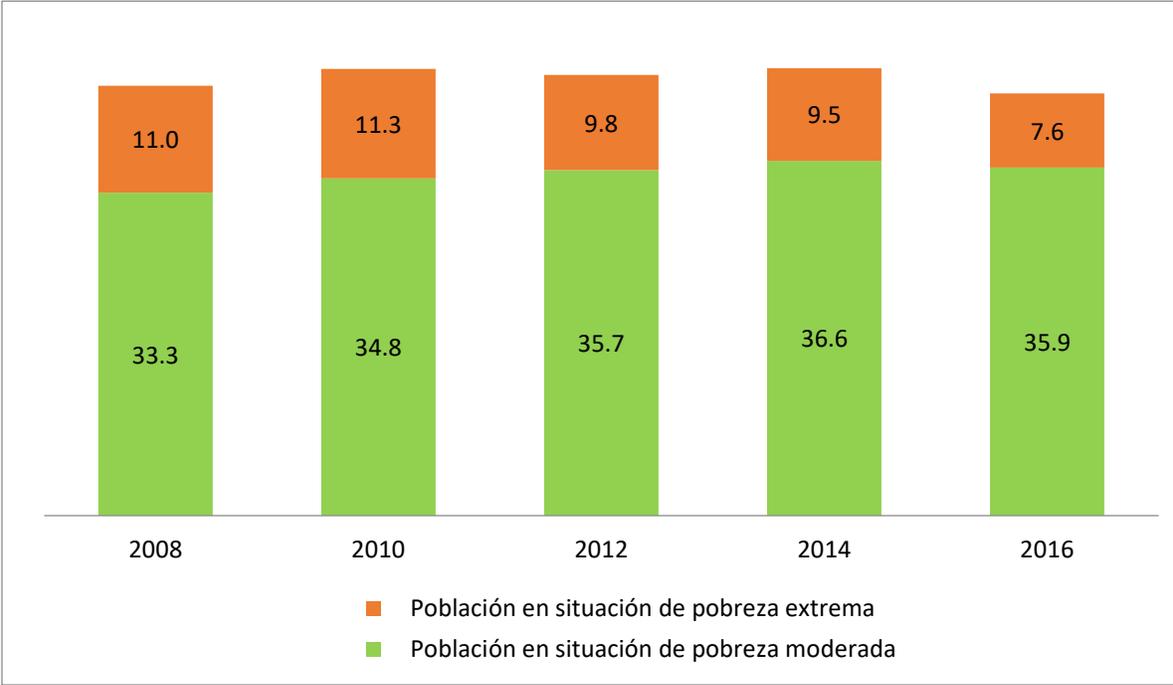


FUENTE: De elaboración propia con información de Dávila (2016). *¿Cómo funciona PROSPERA? Mejores prácticas Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*, p. 12.

A lo largo de este capítulo, se han mostrado datos que muestran la evolución de la pobreza a partir de la metodología que ha impuesto el CONEVAL para la medición de esta problemática. Como ya se mencionó en el capítulo 1, a partir del año 2008, el CONEVAL añadió a su metodología de medición diversos rezagos sociales que permiten clasificar de mejor forma las carencias a las que se enfrenta la población y así ubicar a una familia o individuo ya sea por encima o por debajo de la línea de bienestar mínimo.

**Gráfico 8**

**Población en situación de pobreza moderada y extrema 2008-2016 (millones de personas)**



FUENTE: De elaboración propia con información de estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE\\_pobreza\\_2008-2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx)

Se puede observar una clara tendencia a la baja en la población en situación de pobreza extrema, sin embargo, la población en situación moderada mantiene un comportamiento volátil durante los ocho años. Por lo que es posible, que los aumentos que hay de 2008 a 2014 tengan una relación directa con la disminución de personas en situación de pobreza extrema, es decir, aquella población que

antes tenía tres o más carencias sociales ahora tengo solo una o dos y, por lo tanto, ahora este considerada por encima de la línea de bienestar mínimo.

Debido a que los apoyos económicos de PROSPERA están encaminados principalmente a rezagos sociales del tipo educativo, de salud o alimentación, es probable que gracias a estos apoyos los beneficiarios eliminen cualquier carencia dentro de estos tres aspectos y, por consiguiente, no se les considere más dentro de este grupo de pobreza extrema. De cualquier modo, aún hay más de 40 millones de pobres en el país lo que representa un poco menos de la mitad de la población total, por lo que aún cuando las acciones del gobierno han dado resultados es notorio que los esfuerzos no han sido suficientes para disminuir estas cifras.

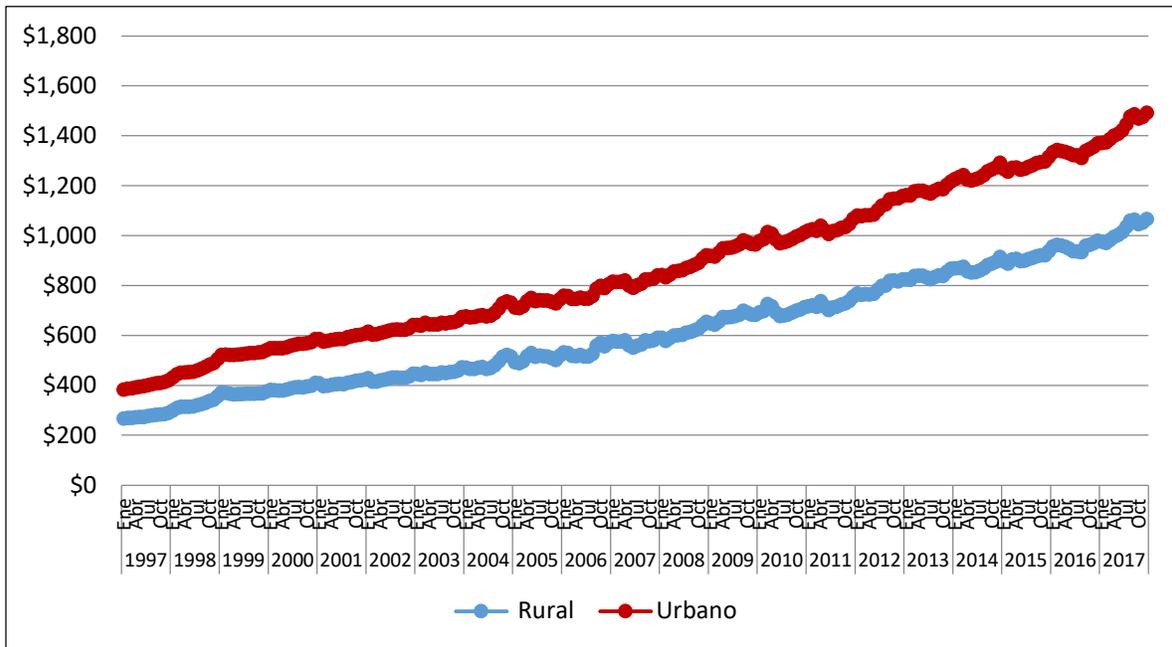
Otro aspecto para evaluar la situación que vive la población inmersa en pobreza, -ya sea moderada o extrema-, es la variación del valor de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona para así conocer la línea de ingresos<sup>9</sup> mínima con la que cada población debe contar para satisfacer sus necesidades básicas de alimento y vestido.

---

<sup>9</sup> Para actualizar mensualmente las Líneas de Pobreza por Ingresos (canasta alimentaria más no alimentaria) y Líneas de Pobreza Extrema por Ingresos (canasta alimentaria), el CONEVAL toma en cuenta los cambios del valor de las **canastas alimentaria y no alimentaria** utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) calculado y publicado por el INEGI.

**Gráfico 9**

**Evolución mensual del valor de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos  
Canasta alimentaria a precios corrientes  
enero 1992 - diciembre 2017**

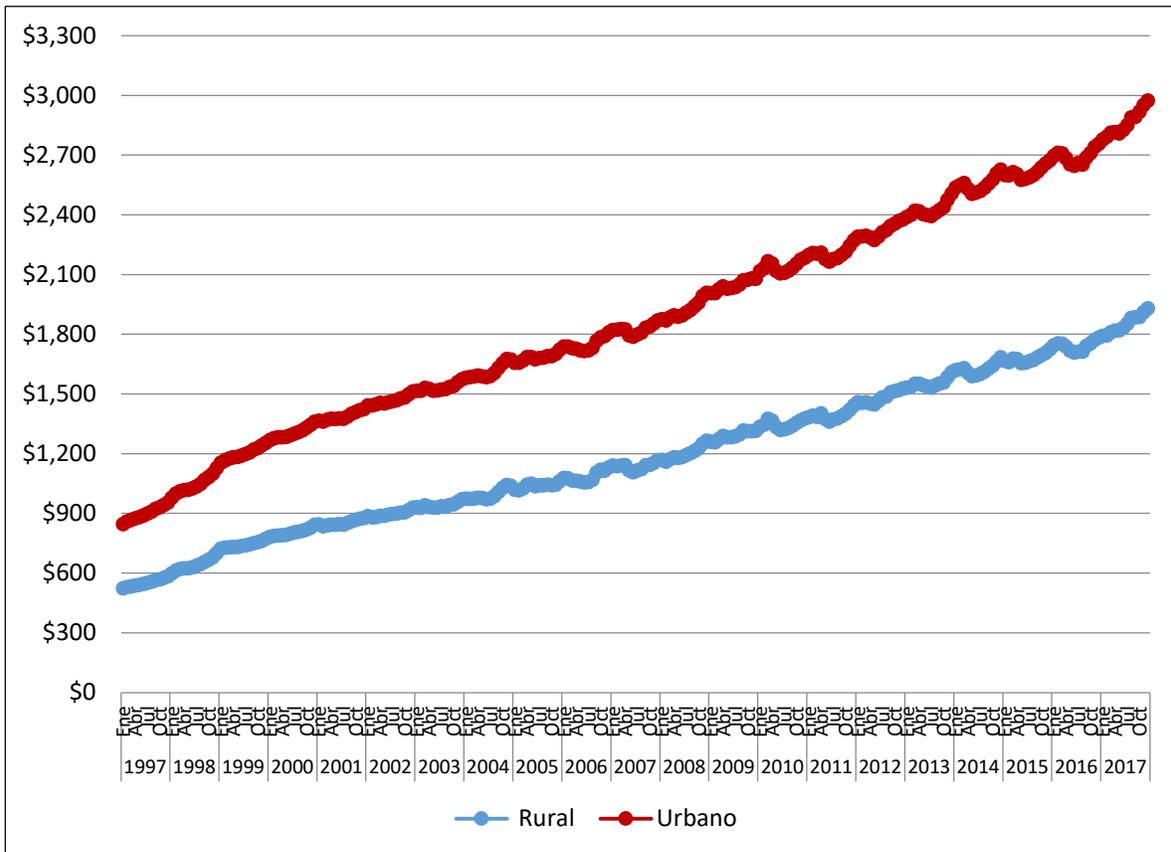


FUENTE: Estimaciones del CONEVAL con información del INEGI. Disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Gráfico 10

**Evolución mensual del valor de la Línea de Pobreza por Ingresos  
Canasta alimentaria más no alimentaria a precios corrientes  
enero 1992 - diciembre 2017**



FUENTE: Estimaciones del CONEVAL con información del INEGI. Disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Como puede observarse en el gráfico 9, la variación de los precios de la canasta alimentaria ha sido creciente tanto a nivel urbano como rural, por ejemplo, para enero de 1992, cuando inicia el PRONASOL, el valor de la canasta básica a nivel rural era de \$ 115.02, en la cual se incluían productos como arroz, pescado, leche, carne de res, etc.; asimismo, para diciembre de 2017 el valor de esta misma canasta a nivel rural fue de \$ 1,066.58, esto significa un aumento de cerca del 1078%. Por su parte, la zona urbana durante el mismo periodo de tiempo la variación fue de \$ 173.22 a \$ 1491.59, respectivamente; lo que muestra que a lo largo de este periodo las personas no son capaces de adquirir todos los productos de dicha canasta aún si destinaran todo su ingreso: esto se debe a la evidente

falta de empleo y los bajos salarios percibidos por las familias. Del mismo modo, para el caso de la línea de pobreza considerando canasta alimentaria y no alimentaria<sup>10</sup> (Véase grafica 10), la inflación es persistente durante los veinte años de estudio puesto que para enero de 1992 el valor de la canasta a nivel urbano y rural fue de \$361.34 y \$ 215.10, respectivamente; para diciembre de 2017, es decir, a finales del sexenio de Enrique Peña Nieto con Prospera paso a \$2, 974.80 y \$ 1,930.80, respectivamente.

Por esta razón, es que los programas sociales son fundamentales para combatir la pobreza en nuestro país, ya que representan un ingreso adicional a las familias que no pueden adquirir todos los bienes de un determinado grupo y además generan condicionalidades para desarrollo sus capacidades intelectuales, humanas y sociales.

A partir de la creación del programa social PROSPERA durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, se crea en 2014 el Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF) con el objetivo de llevar a cabo las operaciones necesarias para atender las necesidades financieras de los sectores populares y en especial de los beneficiarios de PROSPERA. Además, dicho organismo trabajaría de forma conjunta con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi).

Para esta nueva etapa de PROSPERA, además de la idea principal de brindar apoyos económicos y en especie a familias de bajos recursos que fortalecieran su desarrollo humano, se dio inicio a un segundo nivel donde los beneficiarios también tuvieran un desarrollo de capacidades a partir de la inclusión financiera y que fuera a través de las transferencias condicionadas el canal por el cual comenzaran a hacer uso de servicios financieros básicos tales como una cuenta bancaria y, posteriormente mayores productos que fortalecieran su calidad de vida.

---

<sup>10</sup> los valores de las Líneas de Pobreza por Ingreso (canasta alimentaria y no alimentaria) que se presentan toman en cuenta el Cambio de Año Base del INPC a la segunda quincena de julio de 2018, por lo que pueden diferir con las publicaciones anteriores.

Para esto, el PROIIF parte de cinco componentes principales, los cuales tendrían el objetivo de ser la vía que incluya financieramente a los sectores populares (Véase cuadro 14).

**Cuadro 14**

**Características de los componentes de inclusión financiera del PROIIF**

<p><b>Ahorro</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ofrece a las beneficiarias la posibilidad de ahorrar parte de su transferencia bimestral. El monto mínimo a ahorrar es de \$50. La Ganancia Anual Total (GAT) nominal es de 1.52 por ciento y el real de 2.04 por ciento antes de impuestos para saldos promedio de ahorro mayores a \$600.</li> <li>• La cuenta de la titular permite la recepción de remesas nacionales e internacionales, transferencias, retiros y compras en comercios</li> </ul>
<p><b>Crédito</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Crédito Básico es una línea de crédito pre-autorizada por \$500 hasta \$2,000 a pagar en un plazo de nueve bimestres. La tasa de interés es del 9.99 por ciento.</li> <li>• Los pagos se hacen a través de descuentos de los apoyos que recibe la titular. Dichos descuentos no pueden ser mayores al 30 por ciento del total que ésta recibe.</li> <li>• El Crédito Más con Ahorro incluye un préstamo adicional por \$2,500 a pagar en un plazo de tres años. La beneficiaria debe haber ahorrado previamente al menos \$200 durante tres bimestres consecutivos. Al igual que en el Crédito Básico, Bansefi descuenta directamente los montos del préstamo de las transferencias de PROSPERA.</li> </ul>
<p><b>Educación financiera</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La educación financiera consiste en una sesión de hasta dos horas en la que se explica a las titulares en qué consiste el programa, se les informa sobre el uso de la cuenta y la tarjeta y se hacen recomendaciones sobre crédito y ahorro. Quien imparte la sesión es, generalmente, una persona contratada por Bansefi de forma temporal para realizar esta función.</li> </ul>
<p><b>Seguro de vida o discapacidad</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este seguro es proporcionado por MasterCard a través de Bansefi a las titulares que posean la tarjeta. Dicho seguro ofrece protección gratuita ante muerte accidental, desmembramiento o parálisis. La cobertura es de 750 dólares y además se ofrece asistencia funeraria de \$7,500 pesos y asistencia legal funeraria telefónica.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para el cobro de este seguro los beneficiarios deben presentar en un plazo de 90 días los formatos y la documentación requerida.</li> </ul>
<p><b>Paquete de beneficios adicionales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paquete básico con un costo de \$25.50 bimestral que incluye: cobertura de vida adicional (\$12,500) para la titular y su familia, llamadas ilimitadas a teléfonos fijos y celulares en México y a 46 países más y orientación médica y nutricional las 24 horas.</li> <li>• Paquete ampliado con un costo de \$36.88 bimestral que incluye: servicios básicos funerarios gratis para el beneficiario y su familia (un evento por año), red de descuentos con ahorros en materiales de construcción, electrodomésticos, ropa y farmacia y cobertura dental y de visión.</li> </ul>

FUENTE: De elaboración propia con información del Programa Integral de Inclusión Financiera. *Evaluación de la gestión operativa del Programa Integral de Inclusión Financiera*, p. 13-15. Disponible en: [https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2016/informe\\_final\\_PROIIF.pdf](https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2016/informe_final_PROIIF.pdf)

Sin embargo, uno de los problemas que el PROIIF determinó para hacer llegar todos estos productos financieros a los beneficiarios fue la falta de infraestructura tanto física como humana por parte de BANSEFI, la cual no era suficiente para satisfacer las necesidades de los usuarios a lo largo de todas las zonas tanto urbanas y, especialmente las rurales.

De acuerdo a Carballo (2017) “la ubicación geográfica del beneficiario determinaría el canal por el cual el beneficiario recibiría su dinero”; por un lado, está el canal abierto donde los recursos se depositan bimestralmente a una cuenta a nombre del titular, además de poder hacer uso de ella en cajeros automáticos, sucursales o comprar en tiendas de auto servicio. Y el canal cerrado, que ante la falta de infraestructura antes mencionada y el evitar traslados que representen costos adicionales a los beneficiarios, se da por medio de Mesas de Entrega de Apoyos que son lugares acordados entre el personal de PROSPER y BANSEFI donde los titulares acuden y reciben su apoyo en forma de efectivo.

Con base en lo antes mencionado, se creería que la inclusión financiera presentaría avances debido a la bancarización de los apoyos, sin embargo, Carballo (2017) menciona que “cerca del 79% de los beneficiarios de PROSPERA radica en zonas rurales de difícil cobertura para el sistema bancario y por lo cual están sujetas al canal cerrado”.

Dicho lo anterior, es evidente la necesidad de una inversión mayor en infraestructura por parte de Bansefi que acerque a las comunidades más alejadas y no queden excluidas en el uso de productos financieros, o bien, crear alianzas con instituciones no bancarias que cumplan el papel de Corresponsales y sea a través de estos donde los beneficiarios puedan hacer uso de sus cuentas sin necesidad de recorrer grandes distancias.

## **2.7 Corresponsales bancarios**

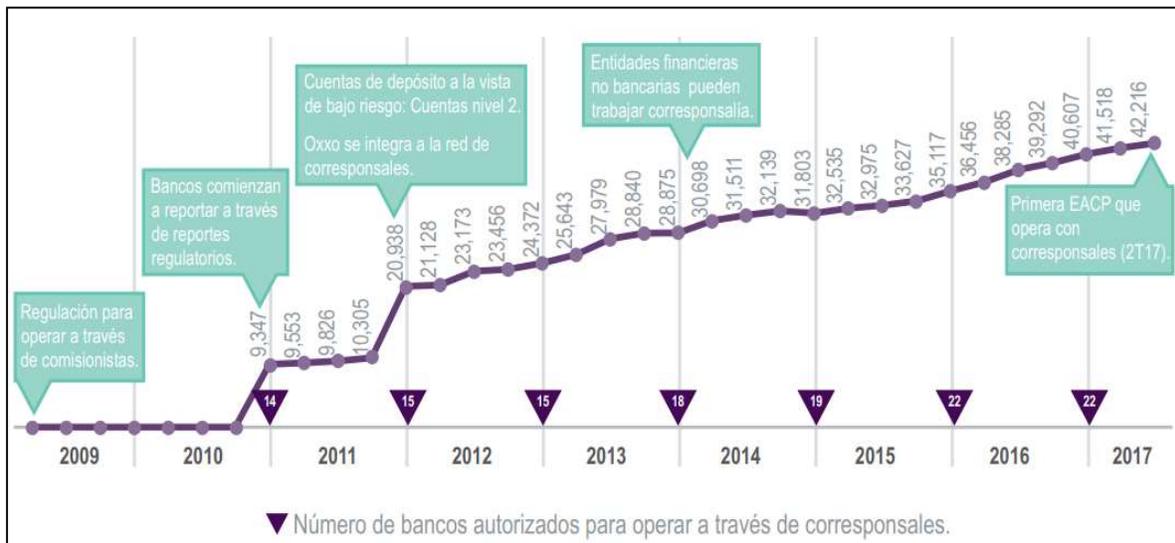
Una de las figuras más importantes para generar una mayor inclusión financiera en México son las corresponsalías o corresponsales bancarios, los cuales son entidades por lo general no bancarias que cumplen el papel de ser un intermediario entre el banco y el beneficiario para poder llevar a cabo movimientos bancarios tales como depósitos o retiros. Según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), en un estudio realizado sobre el impacto de los corresponsales en la inclusión financiera se afirma que

*Los corresponsales bancarios también contribuyen a disminuir el mercado informal de servicios financieros en México. En muchos municipios, principalmente los rurales y con alto rezago social, las actividades informales son todavía muy frecuentes entre los habitantes tanto en el crédito como en el ahorro. En el primero, 25% de la población utiliza únicamente productos de crédito informales, más un 12% adicional que utilizan tanto productos formales como informales. En el ahorro existen productos como las tandas, en donde el porcentaje de personas que solo utiliza el canal informal asciende a 32%, más un 28% adicional que utilizan ambos. Al tener más puntos de contacto, los corresponsales aumentan las*

*posibilidades de que las personas opten por acudir a una institución formal en lugar de una informal. (CNBV, 2018, p.6)*

El crecimiento de los corresponsales bancarios en los últimos años ha sido favorable en el sentido de que cada vez son más las tiendas de auto servicio, o bien, instituciones financieras que fungen como un corresponsal. Como puede observarse en la imagen 2, a partir de mediados de 2011 el aumento de corresponsales se debió a la integración de la cadena Oxxo como corresponsal, lo cual significó un aumento de aproximadamente 8 mil tiendas pues en 2010 existían cerca de 9 mil puntos y para 2017 llegaron a ser alrededor de 17 mil sucursales Oxxo en todo el país. De hecho, como indica Carabarrín y De la Garza (2016), “para 2015 Oxxo representaba el 60% de las sucursales banca-corresponsal”.

**Imagen 2**  
**Evolución del número de módulos de corresponsales**



FUENTE: Tomada del Reporte Nacional de Inclusión Financiera, p. 33. Disponible en: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%209.pdf>

Otro punto a destacar, es la modificación al marco regulatorio que permitió la apertura de cuentas bancarias de una forma más rápida y sin la necesidad de acudir a una sucursal bancaria. Dichas cuentas varían en relación a los requisitos

para su apertura, así como a los depósitos máximos que se le pueden realizar (Véase cuadro 15). Por ejemplo, la tarjeta Transfer es una tarjeta de débito nivel 2 expedida en tiendas Oxxo y respaldada por CitiBanamex con un costo de \$50 M/N y un saldo máximo de \$18,000.00 M/N, esta tarjeta permite hacer compras en diferentes establecimientos afiliados a VISA, realizar retiros y depósitos dentro de la misma tienda Oxxo y, manejarla a través de una aplicación de celular por la cual se puede realizar pago de servicios, recargas de celular, enviar dinero, etc.

**Cuadro 15**  
**Productos bancarios de captación en moneda nacional**

	<b>Nivel 1 Tarjetas pre pagadas</b>	<b>Nivel 2 Baja transaccionalidad</b>	<b>Nivel 3 Bajo riesgo</b>	<b>Nivel 4 Tradicionales</b>
<b>Datos del titular</b>	Ninguno (anónimo)	Nombre completo, fecha de nacimiento, domicilio, sexo y entidad federativa.	Las mismas del nivel 2 + país de nacimiento, nacionalidad, ocupación, profesión, giro de negocio.	Los mismos que las cuentas nivel 3
<b>Requisitos de apertura e identificación</b>	No presencial	Solo datos sin copias	Apertura presencial, cotejar datos con identificación.	Conservar copias de documentación, apertura presencial
<b>Lugar de distribución o apertura</b>	Sucursales, comisionistas, medios electrónicos y comercios	Sucursales, comisionistas y páginas de internet	Sucursales, comisionistas y personas morales	Sucursales
<b>Límites</b>	Depósitos: 750 UDIS mensuales	Depósitos de 3,000 UDIS mensuales	Depósitos de 10,000 UDIS mensuales	Limite determinado por el banco

FUENTE: De elaboración propia con datos de BANXICO (2011). *La innovación e inclusión financiera a través de los sistemas de pago de bajo valor*, p. 8. Disponible en: [http://www.forodepagos.org/pdf/week2011/semana\\_de\\_pagos\\_2011-12.pdf](http://www.forodepagos.org/pdf/week2011/semana_de_pagos_2011-12.pdf)

De acuerdo al Reporte Nacional de Inclusión Financiera de 2018, las instituciones financieras que están autorizadas para operar a través de comisionistas son:

- Banca Múltiple
  - ABC Capital
  - Afirme

- American Express
- Azteca
- Citibanamex
- BanBanjío
- BBVA Bancomer
- BanCoppel
- Bancrea
- Banorte
- Compartamos Banco
- Famsa
- HSBC
- Inbursa
- Santander
- Scotiabank
- Banca de Desarrollo
  - Bansefi
- Socap
  - Caja Real del Potosí
- Sofipo
  - Libertad
  - Opciones empresariales del Noreste

Dentro de la gran mayoría de estas instituciones las principales transacciones que se pueden realizar son las de depósitos, pago de créditos y consultas de saldo. Además, cada una de estas instituciones bancarias puede trabajar en conjunto con alguna tienda de auto servicio, según el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2016), Walt-mart presta servicios de corresponsalía bancaria a American Express, Invex y Banco Walt-mart; Soriana a American Express, BBVA Bancomer, Banorte, HSBC, Invex, y Scotiabank; Chedraui a American Express, Banamex, BBVA Bancomer, Banorte, HSBC, Invex y Scotiabank; y Coppel solamente presta servicios a BanCoppel.

En conclusión, debido a la implementación de corresponsales bancarios a lo largo del país, se dan grandes beneficios las partes involucradas como los bancos, la población y los corresponsales. Los bancos, ven el beneficio a partir de una mayor cobertura de sus productos a un menor costo; las personas pueden realizar transacciones de manera más rápida y sin llevar a cabo gastos adicionales de traslado; y, por último, los corresponsales se benefician a través de las comisiones que reciben por cada una de las transacciones que realizan.

## 2.8 Educación financiera

La educación financiera de acuerdo a la Estrategia Nacional de Educación Financiera se define como

*el conjunto de acciones necesarias para que la población adquiera aptitudes, habilidades y conocimientos que le permitan administrar y planear sus finanzas personales, así como usar de manera óptima los productos y servicios que ofrece el sistema financiero en beneficio de sus intereses personales, familiares, laborales, profesionales, y de su negocio (RNIF, 2018, p.158).*

En materia de educación financiera, algunas instituciones tales como Banco de México, Bansefi y la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR), han puesto en marcha acciones que favorezcan a la educación financiera en todos los niveles sociales del país, así como a cada uno de los miembros de las familias.

- Banco de México
  - Materia titulada El dinero en México: creación, tipos y usos para el nivel educativo de primaria alta (4º, 5º y 6º).
  - Modelo pedagógico de aprendizaje de educación financiera basado en competencias.
  - Premio contacto Banxico.
- Bansefi

- “Curso-Taller de Educación Financiera Infantil y Juvenil: Juega y aprende los secretos del dinero”
- Programa de formación en educación financiera y certificación de competencias.
- Talleres de capacitación en educación financiera a facilitadores, vocales y beneficiarias del programa PROSPERA.
- CON SAR
  - La feria de las Afores con la participación de todas las instituciones relacionadas al manejo de cuentas Afore.
  - Censo de acciones de educación financiera.

Estas acciones y programas trabajan en conjunto con las líneas de acción planteadas por la Estrategia Nacional de Educación Financiera, la cual plantea diversos puntos diseñados para ampliar y fortalecer la educación financiera en México.

**Cuadro 16**  
**Líneas de acción en materia de Educación Financiera**

1. Fomentar el desarrollo de competencias financieras en la educación obligatoria, desde edades tempranas.
2. Desarrollar, en coordinación con la iniciativa privada y no gubernamental, programas de educación financiera que atiendan las necesidades específicas de cada segmento de la población y de las empresas.
3. Acompañar los esfuerzos de protección al consumidor con acciones de educación financiera que promuevan una cultura de consumo financiero, para que la población compare efectivamente la oferta de productos y servicios financieros antes de contratarlos.
4. Introducir nuevos canales de acercamiento y difusión para lograr que la población se familiarice con el uso de productos, servicios y canales financieros más eficientemente.
5. Explotar el uso de innovaciones tecnológicas en el sector financiero (sector <i>FinTech</i> y servicios financieros digitales) para identificar sinergias

que promuevan la educación financiera en la población.
6. Generar datos, información y mediciones para evaluar y en su caso, modificar y mejorar, los esfuerzos de educación financiera.

FUENTE: De elaboración propia con información del Consejo Nacional de Inclusión Financiera, (2018). *Reporte Nacional de Inclusión Financiera*. Disponible en: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%209.pdf>

Como puede observarse en el cuadro 16, dichas líneas de acción están encaminadas a acercar desde temprana edad a la población a conocer y hacer uso de servicios financieros de acuerdo a sus necesidades, así como promover el ahorro y un consumo responsable de dichos productos para generar una mejor calidad de vida y desarrollar aptitudes que favorezcan el desarrollo humano y de capacidades como lo plantean los objetivos iniciales de Prospera.

A manera de conclusión, todos los puntos desarrollados dentro de este capítulo, conllevan grandes áreas de oportunidad para las autoridades tanto gubernamentales como bancarias, con el objetivo de fomentar el uso adecuado de servicios financieros por parte de las familias, a través de la educación financiera y además, facilitar el acceso por medio de dos canales. Primero, aumentar la inversión en infraestructura física, es decir, la creación de más puntos bancarios tales como sucursales o cajeros que se encuentren cerca de las zonas más alejadas para así evitar costos extra de traslado para los usuarios. De igual forma, mayor inversión en infraestructura digital, esto es, que se promueva el uso de aplicaciones móviles que permitan un acceso más rápido y fácil a datos bancarios, así como, poder hacer transacciones o pagos de servicios de modo que las personas manejen menos efectivo. Segundo, que por parte de las autoridades como la CNBV se den las condiciones legales para promover asociaciones entre instituciones bancarias y no bancarias con el fin de acercarse más al usuario y diversificar los tipos de servicios financieros que existen.

## CAPÍTULO 3. MODELO ECONÓMÉRICO

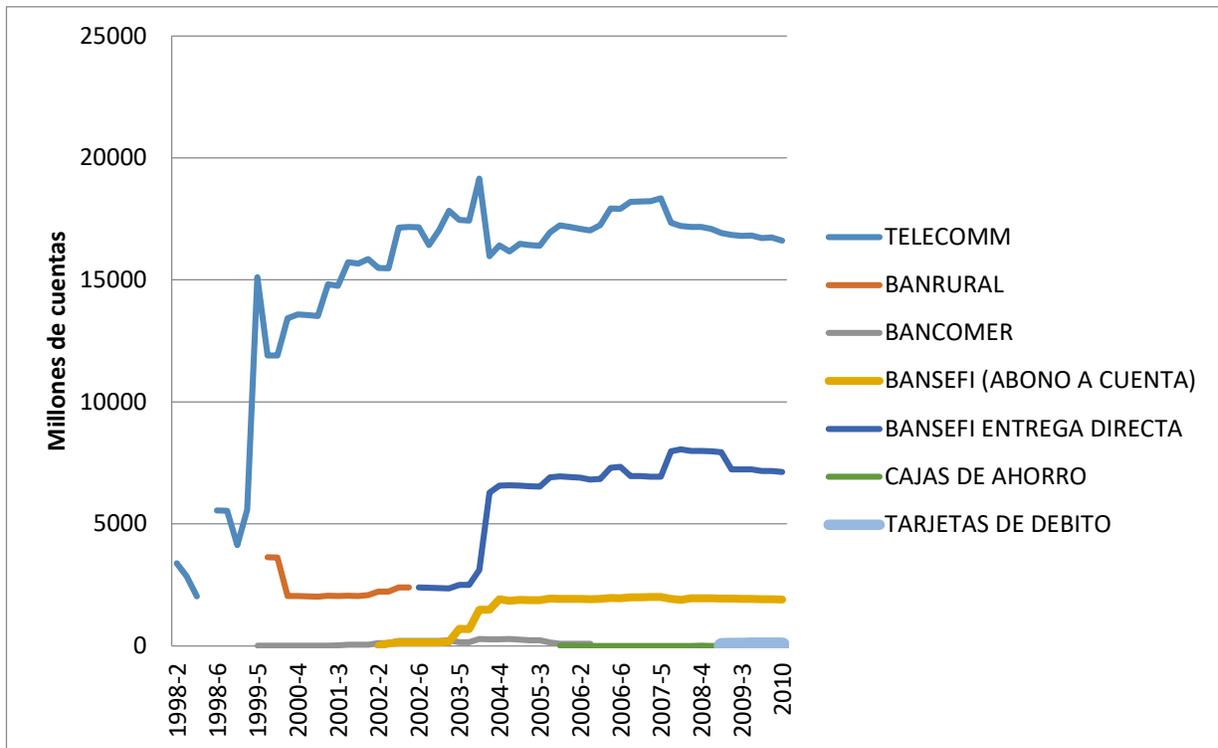
### 3.1 Hechos estilizados

Este capítulo tiene el objetivo de analizar el impacto que tendrían los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en la población en situación de pobreza extrema y como a partir de la bancarización de los apoyos por parte del gobierno en conjunto con el Bansefi los beneficiarios pueden alcanzar un mayor desarrollo de capacidades. Para este análisis se realizará un modelo econométrico ARIMA donde se pronostique el comportamiento a corto plazo de la cantidad de apoyos que se otorgan vía electrónica del año 2004 a 2010 de forma bimestral; los datos utilizados son únicamente a nivel rural debido a que, a pesar de que los apoyos se entregan a familias ubicadas tanto en zonas rurales como urbanas, solo se desea conocer el impacto de la inclusión financiera a partir de las TMC dentro de los sectores populares o, dicho de otro modo, en localidades alejadas que no cuentan con una infraestructura bancaria importante. Una vez obtenido el resultado, se analizará el comportamiento de los datos a partir de que tanto pudo aumentar o disminuir la bancarización de los apoyos para el periodo del pronóstico, y por ende el impacto que tendría dentro de la inclusión financiera.

Primeramente, se debe identificar cuáles han sido los medios por los cuales el gobierno ha otorgado los apoyos. En el gráfico 11, se muestran los medios que se utilizaron de 1998 a 2004 para que a través de los programas sociales en turno se hicieran llegar los apoyos a las familias.

**Gráfico 11**

**Instituciones pagadoras de apoyos de los diferentes programas sociales a nivel rural de 1998 a 2010**



FUENTE: De elaboración propia con datos de Evaluación externa del programa PROSPERA. Disponible en: [https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval\\_cuant/p\\_bases\\_cuanti.php](https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval_cuant/p_bases_cuanti.php)

Como puede observarse, a partir de 2002 es que los apoyos comenzaron a darse a través de abonos a cuentas, o bien, utilizando cajas de ahorro o tarjetas de débito, todos estos respaldados por el Bansefi. Sin embargo, las entregas en efectivo (TELECOMM), son las que cubren la mayor parte de las entregas durante este periodo; esto se debe, como ya se mencionó anteriormente, a lo poca infraestructura bancaria cercana a localidades donde pudiera haber familias beneficiadas, con lo que para los programas es más práctico hacer llegar los apoyos a través de tiendas Liconsa o sucursales de Telecom que si tienen una cobertura mayor y, por lo tanto, no conllevan gastos adicionales en cuanto a infraestructura se refiere; desafortunadamente, con esto la inclusión financiera pierde sentido ya que las familias continuarían recibiendo sus apoyos en efectivo.

### 3.2 Metodología

Los modelos autorregresivos integrados de medias móviles (ARIMA), deben de ser necesariamente estacionarias y su forma funcional debe ser lineal. La metodología llevada a cabo es la propuesta por González (2009), la cual engloba los siguientes puntos:

- **Identificación:** donde se analiza la estacionariedad de la serie, así como la elección de los órdenes (p,q), los cuales se obtienen del análisis de los correlogramas de autocorrelación parcial y total.
- **Estimación:** Usando de forma eficiente los datos se realiza inferencia sobre los parámetros condicionada a que el modelo investigado sea apropiado. Para este punto se realizarán pruebas de correcta especificación de normalidad, autocorrelación, heterocedasticidad y estabilidad que nos permitirán saber si nuestro modelo sea apropiado y estable.
- **Pronóstico:** Una vez determinado el orden del modelo y que las pruebas de correcta especificación hayan sido las esperadas de acuerdo a las hipótesis planteadas en cada una de ellas, se realizará el pronóstico a la serie, que, con base en los datos pasados, nos arrojará valores futuros que nos permitirán dar una interpretación de acuerdo a los objetivos e hipótesis planteados.

### 3.3 Descripción de series y pruebas de raíces unitarias

Para la evaluación y análisis de los datos se realizará un modelo ARIMA tomando en cuenta una única variable que representa el número de cuentas que a partir de 2004 y hasta 2010, el BANSEFI ha otorgado a los beneficiarios del programa Oportunidades. Los datos son presentados de manera bimestral y en millones de cuentas. El proceso de este modelo se realizará con ayuda del programa Eviews8.

El objetivo de este modelo es pronosticar a corto plazo el comportamiento de dicha variable y evaluar, a partir de los datos arrojados, un posible incremento en la inclusión financiera desde el punto de vista de las cuentas otorgadas a población inscrita al programa Oportunidades.

Para entender de mejor forma los modelos ARIMA, es necesario identificar cada una de sus partes que los compone. Por un lado, están los modelos autorregresivos (AR), el cual indica si la variable endógena de un período t es explicada por las observaciones de ella misma correspondientes a períodos anteriores añadiéndose, como en los modelos estructurales, un término de error (Arce, s.a.). Por ejemplo, un modelo AR (p)<sup>11</sup> se expresaría de la siguiente forma:

$$y_t = \vartheta + \theta_1 Y_{t-1} + \varepsilon_t$$

donde,  $\theta_1$  es una constante,  $Y_{t-1}$  indica los rezagos y  $\varepsilon_t$  es el error.

Por otro lado, están los modelos de media móvil (MA), que representan el valor de una determinada variable en un período t en función de un término independiente y una sucesión de errores correspondientes a períodos precedentes (Arce, s.a.). La expresión de los modelos MA (q)<sup>12</sup> es la siguiente:

$$y_t = \lambda + \varepsilon_t + \varepsilon_{t-1}$$

Debido a que las series por lo general no son estacionarias, en los modelos ARIMA se debe llevar a cabo un proceso de estacionariedad y, por medio de este, conocer el orden de integración (I). En resumen, un modelo ARIMA se divide de la siguiente forma:

AR = modelo autorregresivo

I = orden de integración

MA = modelo de medias móviles

---

<sup>11</sup> indica el orden del modelo

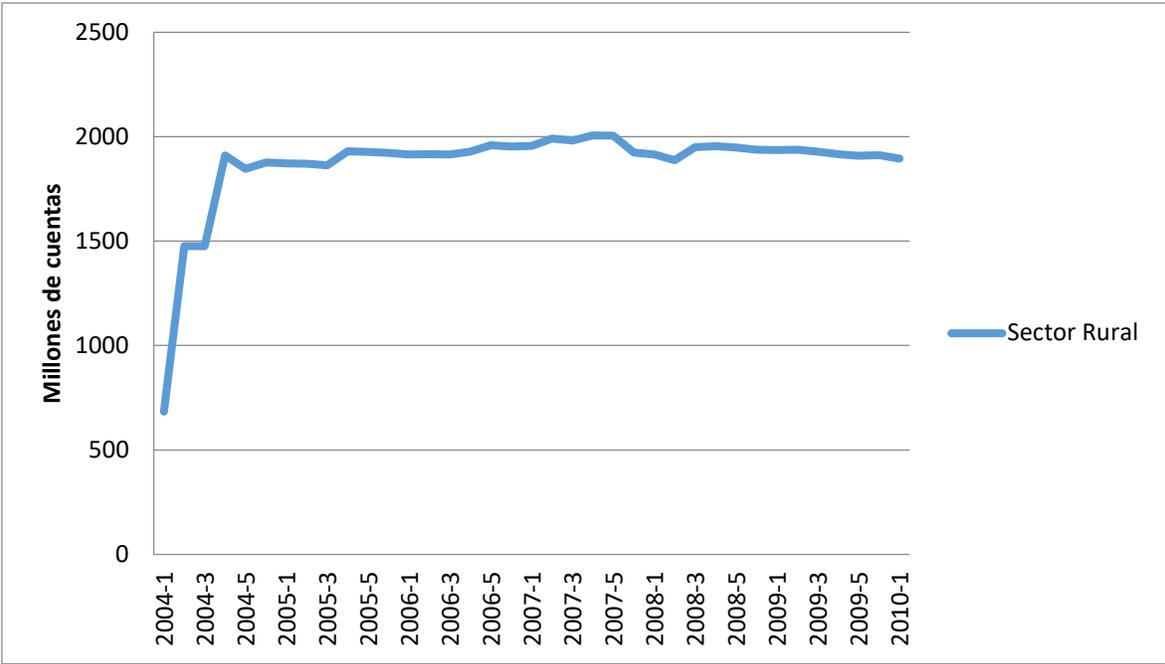
<sup>12</sup> términos de error

Para iniciar con nuestro modelo, es necesario observar el comportamiento de nuestra serie; como muestra el gráfico 12 la serie muestra un comportamiento con tendencia, por lo tanto, es necesario aplicar pruebas de raíces unitarias para conocer el orden de integración de la variable (I).

**Gráfico 12**

**Apoyos otorgados por BANSEFI al sector rural a través de cuentas bancarias**

**2004-2010 (Datos bimestrales)  
Millones de cuentas**



FUENTE: De elaboración propia con datos de Evaluación externa del programa PROSPERA.  
Disponible en: [https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval\\_cuant/p\\_bases\\_cuanti.php](https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval_cuant/p_bases_cuanti.php)

**Cuadro 16**

**Pruebas de raíces unitarias en niveles y primeras diferencias<sup>13</sup>**

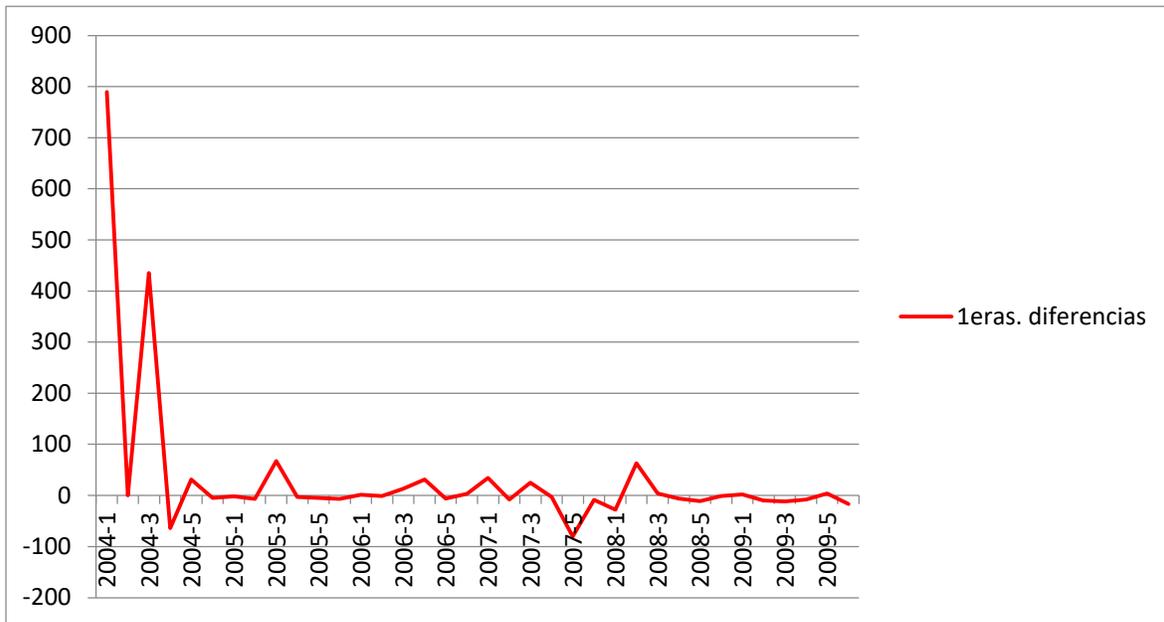
VARIABLE	MODELOS	ADF	PP	KPSS
$C^{BAN}$	INTERCEPTO	<b>0.0000</b>	<b>0.0000</b>	0.4718>0.4630
	TENDENCIA E INTERCEPTO	<b>0.0000</b>	<b>0.0000</b>	0.1819>0.1460
	NADA	0.8536	0.8309	-----
$\Omega C^{BAN}$	INTERCEPTO	<b>0.0000</b>	<b>0.0000</b>	<b>0.4346&lt;0.4630</b>
	TENDENCIA E INTERCEPTO	<b>0.0000</b>	<b>0.0000</b>	0.1562>0.1460
	NADA	<b>0.0000</b>	<b>0.0000</b>	-----

De acuerdo al cuadro 16, se concluye que la serie es de orden de integración 1, ya que se debieron tomar 1eras diferencias para volverla estacionaria. El gráfico 13, muestra la serie de datos ya representada de forma estacionaria.

<sup>13</sup>  $C^{BAN}$  = número de cuentas otorgados a beneficiarios de PROSPERA por parte del BANSEFI.  
 $\Omega C^{BAN}$  = primera diferencia del número de cuentas otorgados a beneficiarios de PROSPERA por parte del BANSEFI. Para la prueba Dickey Fuller Aumentada (ADF) y PhillipsPerron (PP), la hipótesis nula ( $H_0$ ) propone que la variable tiene raíz unitaria, mientras que para la prueba Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) la  $H_0$  considera que es estacionaria. Números en **negritas** indican el rechazo de la  $H_0$  en cada prueba. Todas las pruebas se realizaron al 95% de significancia. Las mayúsculas indican la variable en niveles;  $\Omega$  indica la primera diferencia de la variable.

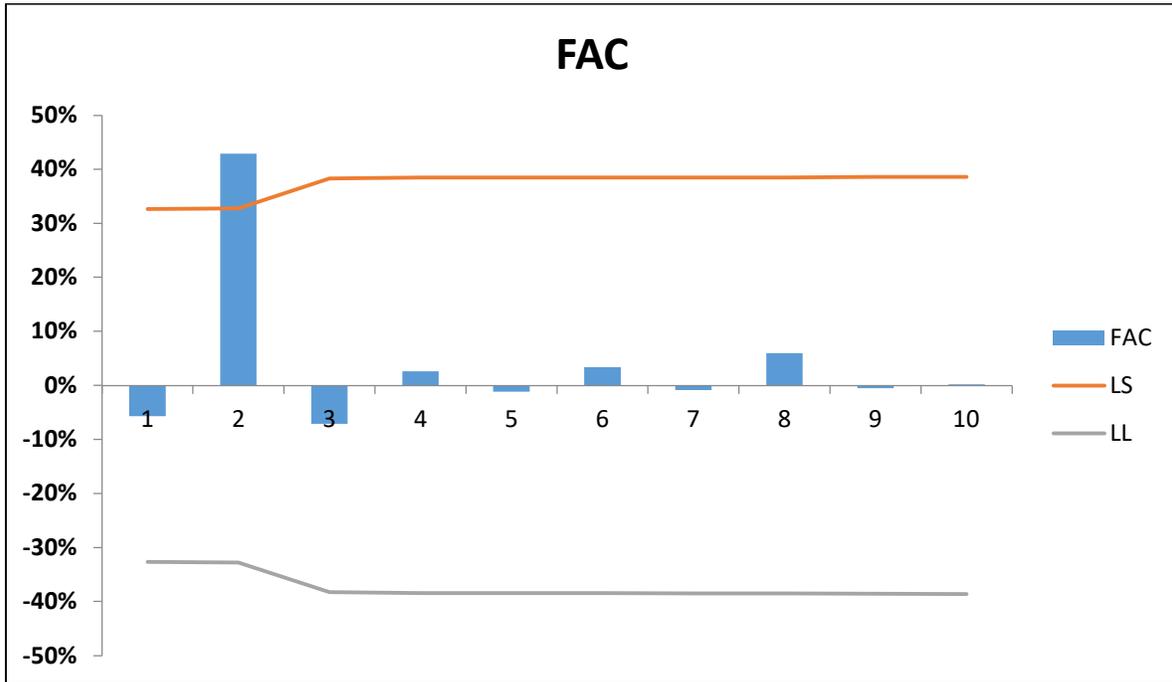
**Gráfico 13**

**Serie estacionaria en primeras diferencias**



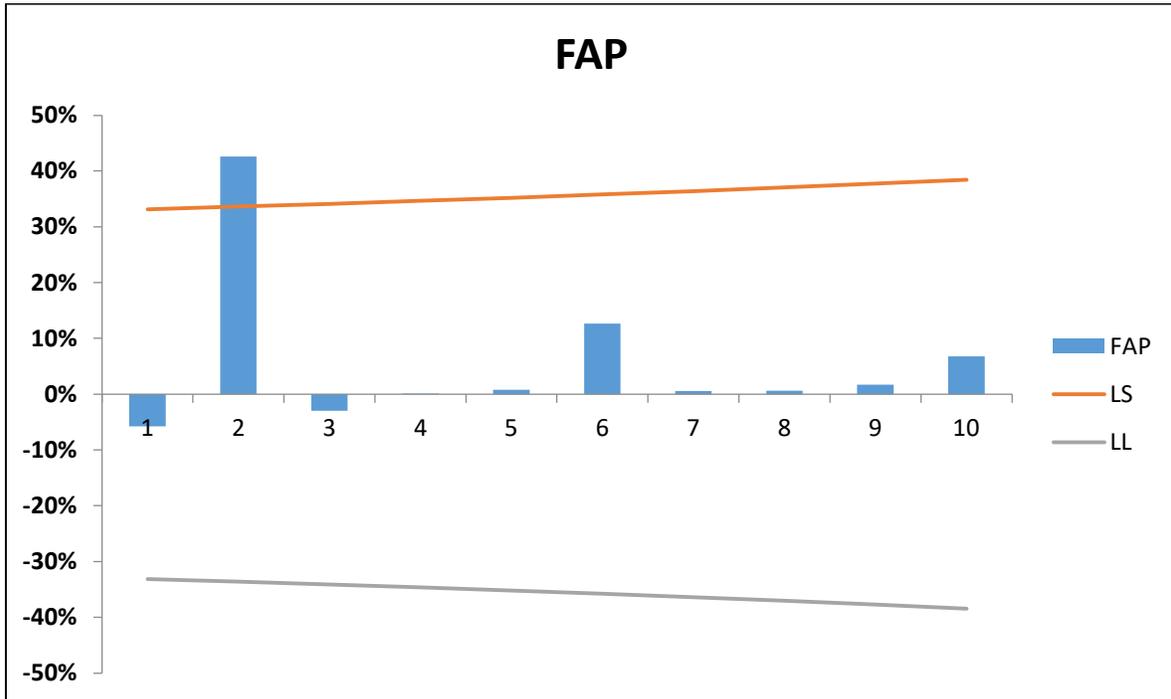
Seguido de esto y una vez que el programa generó la nueva base de datos en 1eras diferencias, se procede a realizar el correlograma, el cual nos dará la información necesaria para conocer los valores de  $AR(p)$  y  $MA(q)$  que anteriormente se describieron.

**Gráfico 14**  
**Correlograma de autocorrelación total**



Como puede observarse en el gráfico 14, en el rezago dos, la barra rebasa la línea roja (intervalo de confianza), por lo tanto, estamos ante un modelo de medias móviles MA(2).

**Gráfico 15**  
**Correlograma de autocorrelación parcial**



Asimismo, en el gráfico 15 se presenta el correlograma que nos indicará el número de rezagos en el modelo autorregresivo  $AR(q)$ , el cual, para este modelo será un  $AR(2)$ , pues de igual forma para el segundo rezago la barra sale de la línea del intervalo de confianza.

Podemos concluir que con las pruebas de raíces unitarias y los correspondientes correlogramas realizados, para nuestra serie de datos tendremos un modelo **ARIMA (2,1,2)**.

### 3.4 Pruebas de correcta especificación

Las pruebas de correcta especificación permiten conocer si la variable que se está utilizando para el modelo ARIMA es estable. Las tres pruebas son las siguientes:

- Prueba de normalidad
- Prueba de auto correlación

- Prueba de heterocedasticidad

### Prueba de normalidad

Esta prueba, parte de la hipótesis de que la probabilidad será mayor al 95% de significancia, por lo tanto:

$H_0$ : *se distribuye como una normal*

$H_1$ : *no se distribuyen como una normal*

Los resultados fueron los siguientes:

$$p = 0.4331 > 0.05$$

$\therefore$  *NO se rechaza  $H_0$*

Este valor indica que la serie de datos se distribuyen como una normal.

### Prueba de autocorrelación

Lo que esta prueba nos va indicar si existe una relación entre los valores pasados y presentes de nuestra serie al 95% de significancia. Las hipótesis son las siguientes:

$H_0$  = *no hay autocorrelación*

$H_1$  = *Si hay autocorrelación*

Al introducir los comandos correspondientes al programa Eviews, los resultados fueron:

- Con 1 rezago:

$$Prob F (1,29) = 0.1669 > 0.05$$

$\therefore$  *NO se rechaza  $H_0$*

Al no rechazarse  $H_0$ , se indica que no hay auto correlación en 1 periodo entre los valores pasados y presentes.

## Prueba de Heterocedasticidad

La prueba de heterocedasticidad muestra que los errores no son constantes en la muestra que se está trabajando; y por su lado, la homocedasticidad indica que la varianza de los errores es constante. Al 95% de significancia, las hipótesis son las siguientes:

$$H_0 = \text{hay homocedasticidad}$$

$$H_1 = \text{hay heterocedasticidad}$$

- Con 1 rezago:

$$\text{Prob } F(1,31) = 0.2778 > 0.05$$

$$\therefore \text{NO se rechaza } H_0$$

- Con 2 rezagos:

$$\text{Prob}(2,29) = .5263 > 0.05$$

$$\therefore \text{NO se rechaza } H_0$$

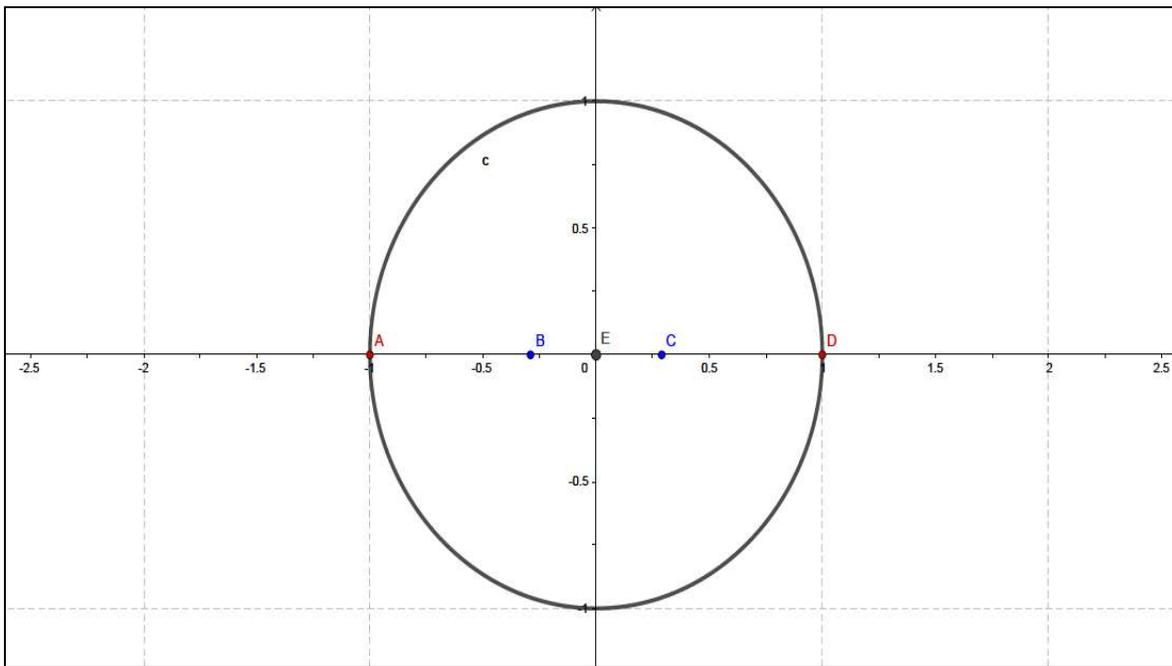
Con ambos rezagos podemos observar que la varianza es constante a lo largo del tiempo.

Al realizar el análisis de cada una de estas tres pruebas de especificación podemos concluir que nuestro modelo es estable.

## Estabilidad

Otra prueba que puede indicar la buena realización del modelo, es la prueba de estabilidad la cual a partir de un plano cartesiano muestra los puntos que, de estar dentro del círculo, significaría una estabilidad dentro de los valores.

**Gráfico 16**  
**Prueba de estabilidad**



Nota: Para la elaboración de este gráfico se utilizó el programa Geogebra.

Los puntos en color rojo (A y D), representan los rezagos correspondientes al modelo de medias móviles (MA), que como se demostró en el correlograma fueron dos rezagos. De igual forma, los puntos en color azul (B y C) significan los rezagos de la parte autorregresivo (AR) que también fueron dos.

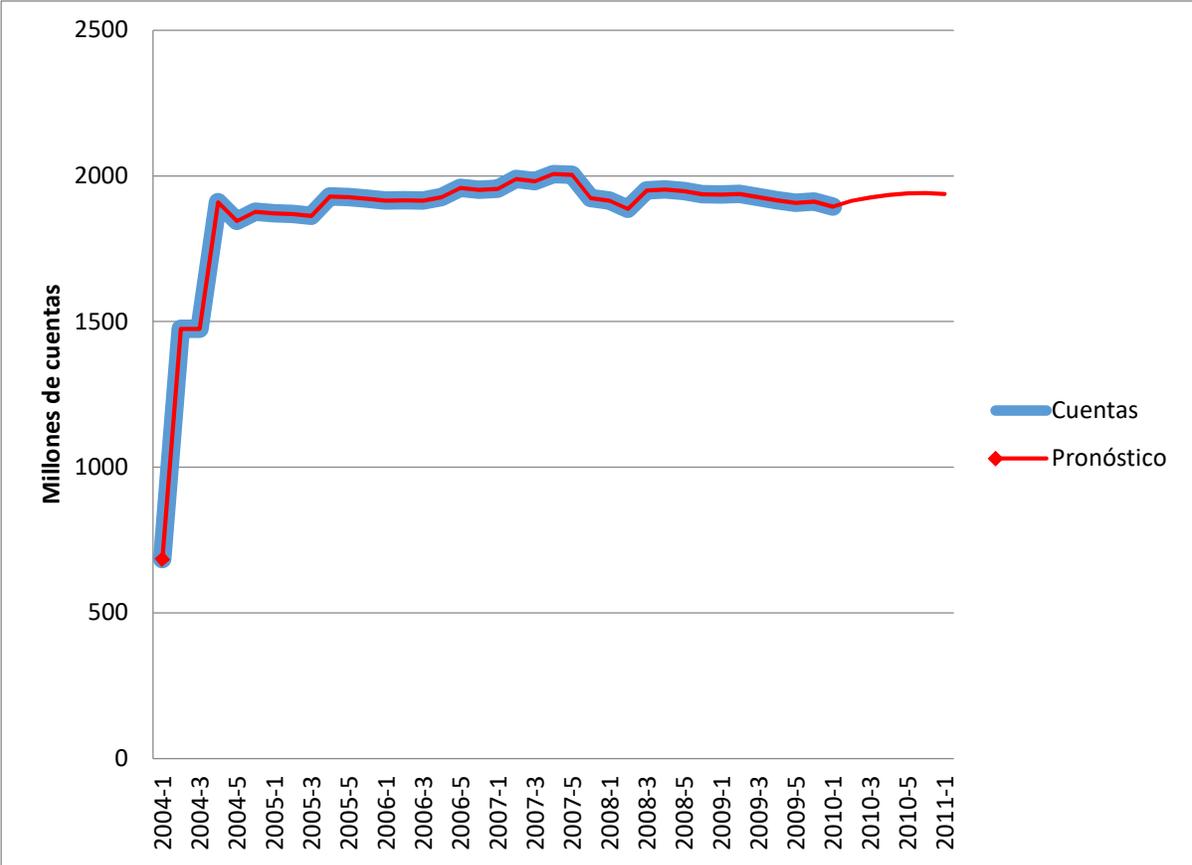
### 3.5 Análisis e interpretación

Una vez realizadas las pruebas de correcta especificación y haber concluido que nuestro modelo es estable, se pueden realizar los pronósticos sobre la serie de datos para visualizar el comportamiento a un corto plazo de los indicadores. Debido a que el modelo ARIMA se basa en pronósticos de corto plazo, el análisis a futuro se realizará a un año a partir del primer bimestre de 2010.

Enseguida, en el gráfico 17 se puede observar, por un lado, la variable original del número de cuentas que se otorgaron a beneficiarios del programa Oportunidades a nivel rural por parte del BANSEFI; y, por otro lado, esta misma variable pero con el pronóstico correspondiente del segundo bimestre de 2010, al primer bimestre de 2011. Para una mejor visualización del pronóstico en el grafico 18 se presentan datos bimestrales del 2008.1 a 2011.1 donde se puede observar de mejor forma la tendencia que presentan los datos.

**Gráfico 17**

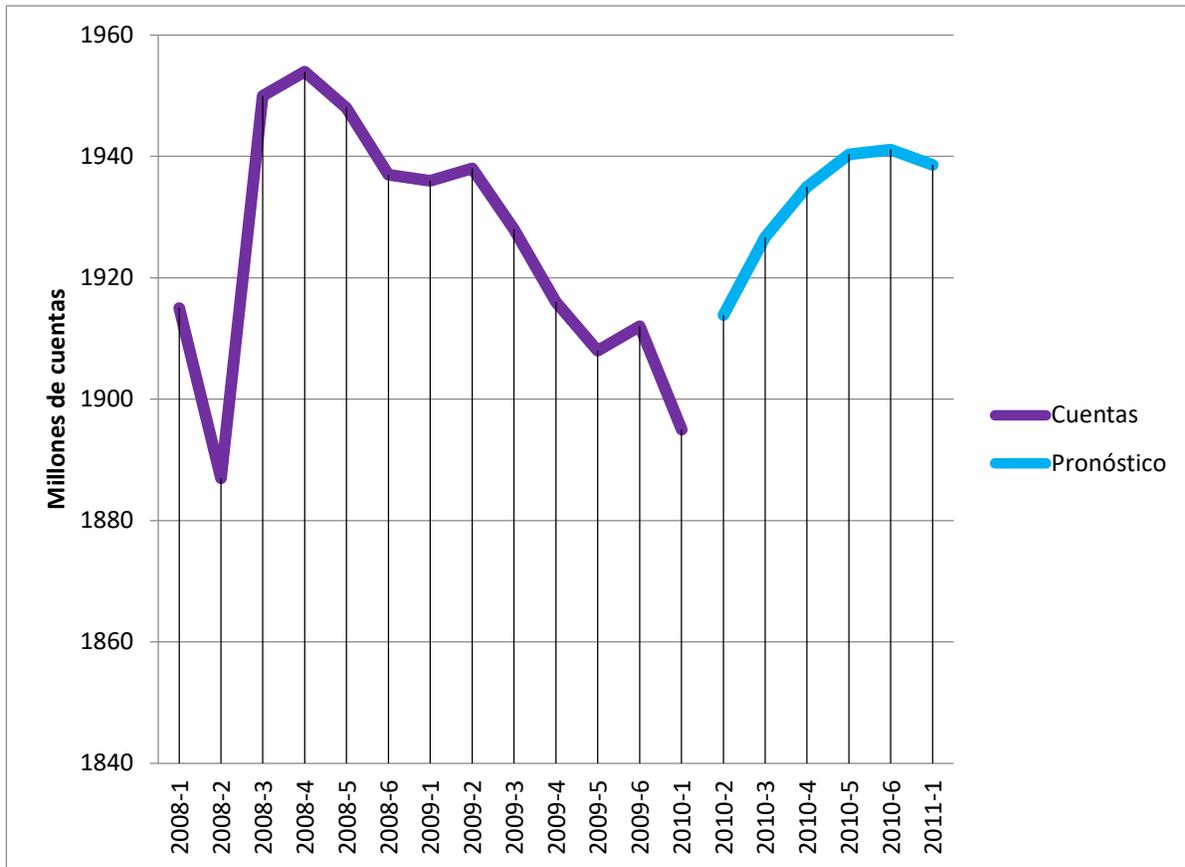
**Pronóstico del número de apoyos otorgados a través de cuentas bancarias de BANSEFI a nivel rural (Datos en millones de cuentas)**



FUENTE: De elaboración propia con datos de Evaluación externa del programa PROSPERA. Disponible en: [https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval\\_cuant/p\\_bases\\_cuanti.php](https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval_cuant/p_bases_cuanti.php)

**Gráfico 18**

**Pronostico del número de apoyos otorgados a través de cuentas bancarias de BANSEFI a nivel rural (2008.1-2011.1)  
Datos en millones de cuentas**



FUENTE: De elaboración propia con datos de Evaluación externa del programa PROSPERA. Disponible en: [https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval\\_cuant/p\\_bases\\_cuanti.php](https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval_cuant/p_bases_cuanti.php)

Por un lado, durante los años de estudio y en particular, para el sexenio de Felipe Calderón, Hevia (2009) resalta “la ampliación de la población objetivo del programa hacia zonas urbanas lo que acrecentó el padrón de beneficiarios entre 2002 y 2005 a cerca de 710 mil familias”, dicho incremento se puede observar en el grafico 18 donde durante todo 2004 la tendencia fue positiva al llegar a casi 2 millones de cuentas. Aunado a esto, por el tipo de localidad, la población en zonas urbanas tenía mayor acceso a servicios bancarios tales como sucursales o cajeros donde podían disponer de su efectivo con mayor rapidez y seguridad y sobre todo

reducir costos de traslado y tiempo para poder retirar sus apoyos. En el caso de los beneficiarios de zonas rurales el gobierno implementó diversos sitios como tiendas Liconsa o sucursales del BANSEFI donde las personas podían retirar su dinero y así no tener que trasladarse hacia otros puntos lejos de sus comunidades.

De acuerdo al quinto informe de gobierno de Felipe Calderón, gracias a los programas de corresponsales del BANSEFI “se logró una cobertura de 87.3% del territorio nacional aumentando la inclusión financiera dentro de los programas sociales” y a su vez en población que difícilmente puede obtener productos financieros de banca privada debido a su alto costo.

Otro punto importante que verifica el pronóstico es que, terminado el sexenio en 2012, había cerca de 4 millones de beneficiarios del programa bancarizados, alrededor del 82% del padrón total, lo que refleja un cambio cuantitativo importante en comparación a los cerca de 2 millones de personas que poseían una cuenta bancaria del BANSEFI para 2010. Además del programa principal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Oportunidades, otros programas sociales como “70 y más” dirigido a personas mayores también fueron bancarizados, los apoyos de este programa pueden retirarse en sucursales Bancomer, Banamex y Banorte con lo que se da un incremento de los puntos de acceso donde las personas puedes disponer de su dinero.

Puesto que la tendencia de la variable es ascendente a lo largo del pronóstico esto significa que cada vez son más los beneficiarios que están recibiendo sus apoyos a través de medios electrónicos, de modo que, por parte del gobierno se deben establecer nuevas normas y leyes que brinden una mayor transparencia sobre el presupuesto utilizado y la entrega de apoyos, para que de esta forma se pueda atender en mayor medida toda aquella población que aún no se encuentra cubierta.

Dicho lo anterior, el Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF), resalta en su informe anual, diferentes recomendaciones tanto a nivel federal como a las instituciones bancarias como Bansefi, con el objetivo de mejorar los esfuerzos

dentro de la inclusión financiera en México y en particular a la población beneficiaria de programas sociales.

Las recomendaciones hacia el gobierno federal, se basan de acuerdo a este informe en que “Bansefi pueda contar con mayores recursos presupuestales que le permita fortalecer su infraestructura física y de personal capacitado. Del mismo modo, se recomienda analizar que Bansefi establezca alianzas con otras instituciones que posean infraestructura más amplia para canalizar servicios financieros”. Por otra parte, las recomendaciones al Bansefi van de acuerdo a que “su tarea no debe limitarse a la colocación de productos, sino a ayudar a atender (...) los aspectos que excluyen a la población de Prospera”.

Dicho lo anterior, se esperaría que ante un mayor presupuesto dirigido a la banca de desarrollo se pudiera mejorar las condiciones de trabajo para ofrecer a los usuarios un servicio integral que incluya no solo productos financieros y puntos de acceso más cercanos a las localidades, sino además una serie de cursos o talleres que atiendan la falta de conocimiento de las personas para que facilite el uso de estos servicios.

## CONCLUSIONES

La creación de los programas sociales como canal de apoyo económico, alimenticio y de salud ha tenido un impacto importante dentro de la población objetivo, sin embargo, no han sido suficientes los esfuerzos que afirmen que la pobreza en nuestro país ha disminuido. Como se mostró en el capítulo 2, en términos generales los niveles de pobreza no han presentado disminuciones en cuanto a la población afectada, lo cual, desde el punto de vista de la inclusión financiera se deriva de tres principales aspectos.

Primero, la poca innovación financiera dirigida a la población beneficiaria de los programas, ya que no todos los apoyos económicos se dan a través de depósitos bancarios lo que disminuye el uso de servicios financieros por parte de las personas. Segundo, las limitaciones geográficas a las que se enfrentan las instituciones encargadas de dar los apoyos, que, aunque esta situación se ha favorecido con la entrada de corresponsales bancarios, es aún insuficiente para dar abasto a las necesidades de la población, sobre todo en regiones alejadas. Y tercero, la falta de confianza por parte de la población hacia el sistema bancario, lo que frena la demanda de servicios financieros limitando el ahorro por parte de las familias.

Los alcances de los PTMC a favor de la inclusión financiera han ido creciendo a lo largo de los años gracias a las continuas innovaciones que se han impuesto dentro de las políticas de los programas sociales a nivel nacional. Lo anterior, debido a la continua participación en conjunto con el sector bancario para ampliar la presencia de servicios financieros dentro de la población. Esto se refleja en los esfuerzos que ha llevado a cabo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en conjunto con el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CNIF), para crear una base de datos que permita conocer los avances de la inclusión financiera en México acerca de los canales de acceso tales como sucursales, corresponsales, cajeros automáticos o banca móvil. Con esto, es posible identificar las zonas del país con menor cobertura por parte de la banca en temas

de infraestructura, así como la participación de diferentes entidades bancarias que ofrezcan servicios de ahorro y crédito popular, seguros, productos de captación, etc.

En otro orden de ideas, no es tarea únicamente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el promover el uso de dichos servicios. Una de las limitaciones a las que enfrentan los programas y las familias es la falta de capacidad o conocimiento para hacer un uso correcto de los productos y servicios que ofrece la banca, por lo que, sería de gran utilidad que desde la escuela niños y jóvenes recibieran cursos y talleres que ampliaran sus conocimientos en el tema, así como también adultos mayores que apenas están recibiendo algún crédito o cuenta de ahorro para que puedan hacer un uso correcto y se beneficien de todos los servicios que puede ofrecer el tener una tarjeta de crédito o débito, seguros de vida, etc.

Por otro lado, si bien la inclusión financiera no es el único camino que lleve a la disminución o erradicación de la pobreza en nuestro país, si puede ser una pieza importante en el desarrollo integral de las familias, donde a través de los programas de transferencias monetarias condicionadas se den las bases que potencialicen el capital humano de las personas eliminando a un largo plazo la pobreza intergeneracional.

Dicho lo anterior, gracias al modelo econométrico presentado en el capítulo 3, la hipótesis inicial cumple con la idea central del trabajo, donde a partir de la bancarización parcial de los apoyos, cada vez más personas pueden verse beneficiadas del sistema financiero, que a la par de otros aspectos importantes para su utilización como la inversión en infraestructura y tecnología bancaria, se dé un alejamiento de las principales carencias sociales que afectan a las familias.

A partir del estudio de la inclusión financiera como punto de partida para combatir la pobreza en México, surgen diversos temas de investigación y análisis que podrían favorecer aún más la mitigación de este problema desde el punto de vista financiero, y así, sentar las bases para un mayor crecimiento. Una de ellas, son las

finanzas populares, las cuales, por medio de las diversas instituciones reguladas por el gobierno como la banca de desarrollo, que ofrecen servicios de ahorro y crédito se puedan crear productos que se adecuen a las características o necesidades de una población en específico y así, fomentar el uso de estos de manera formal, evitando que acudan a medios informales que la mayoría de las veces suelen ser más caros a un largo plazo.

Cabe destacar, que, ante la falta de indicadores actualizados, no se tuvieron las herramientas necesarias para dar un mejor pronóstico a la fecha en cuanto al impacto de la inclusión financiera dentro de los programas sociales en años recientes. Sin embargo, como ya se mencionó, el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, ofrece diversos indicadores que permiten visualizar el aumento o disminución en el uso de servicios financieros por parte de las familias a nivel nacional y por estado, o bien, la creación de nuevos puntos bancarios que faciliten el acercamiento a dichos servicios financieros.

La inclusión financiera al ser un tema reciente en México, aún tiene diversos puntos de análisis y áreas en las cuales debe mejorarse para poder maximizar los resultados que se tienen actualmente. De hecho, el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, publicó en 2016, los retos a los que se enfrentan y los principales ejes para lograrlo. Uno de ellos, y sobre el cual debería basarse gran parte del estudio o investigación es “la generación de datos que permita evaluar esfuerzos e identificar áreas de oportunidad que contribuyan al diseño de programas de inclusión financiera” (PNIF, 2016). Y es bajo este eje sobre el cual instituciones públicas y financieras deben hacer énfasis para desarrollar una base de datos que permita conocer la situación real de la inclusión financiera en México desde el punto de vista de productos financieros y como crear nuevas alternativas para la población; o bien, a nivel infraestructura, es decir, que más comunidades tengan acceso y puedan hacer uso de los servicios que ofrece la banca y a partir de esto tengamos en México un sistema bancario innovador y al alcance de todos.

Por parte de los programas sociales, deben existir mayores recursos y presupuesto para que mejoren las condiciones de los mismos, así como evitar que

haya errores de exclusión, es decir, mejorar los métodos de focalización ya mencionados para que los programas cumplan con su objetivo de apoyar a los más pobres. Se recomendaría realizar estudios más precisos sobre las características y carencias de la población objetivo para diseñar políticas dentro de los programas acordes a las necesidades de los beneficiarios y por ende maximizar los resultados de disminuir la pobreza en México.

Actualmente el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha creado nuevas estrategias en torno a los programas sociales, por un lado, el antes Programa de Inclusión Social Prospera se convertirá en El Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, el cual según el periódico Unión “estará a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP), quien brindará apoyos a estudiantes desde nivel preescolar, primaria y secundaria hasta nivel superior con montos desde los \$ 800 hasta los \$ 2,400 de manera bimestral”. Lo anterior, cobra gran significado a partir de las ideas iniciales de estos programas sociales que es apoyar en mayor medida a los jóvenes, quienes en un futuro serían los encargados de eliminar la pobreza dentro de sus familias al tener mayores oportunidades laborales y por ende mejores ingresos para vivir.

Una de las acciones positivas llevadas a cabo por el gobierno federal es que para estos nuevos apoyos también se considerará a Banco Azteca como encargado de recolectar y distribuir los montos de los apoyos, con lo cual se favorece la inclusión financiera aumentando la oferta de instituciones que expidan y fomenten el uso de tarjetas bancarias; además de que dicho banco tiene una mayor presencia en diferentes partes del país, lo cual ayuda a las familias beneficiarias al momento de recibir su dinero. Otro punto a favor es que el ahora Banco del Bienestar (antes Bansefi), mejorará las condiciones de sus productos financieros colocándolos en un nivel 2, que incluye la utilización de chips para así evitar posibles clonaciones o uso indebido de las tarjetas, con lo que el banco tendrá un mayor control de los apoyos dando certidumbre a las familias al momento de recibir su dinero.

Estas acciones, van de la mano con los objetivos primordiales de los programas tanto a nivel social como económico. Por un lado, cumplen con la obligación social

de velar por los intereses y necesidades de los más pobres, creando iniciativas en virtud de lo educativo, salud y alimentación. Y por otro lado, se continúa vinculando a los beneficiarios con el sistema financiero por medio de los programas gubernamentales bajo la idea de promover cada vez más el uso de servicios financieros a través de cuentas de ahorro o préstamos bancarios que de acuerdo a sus posibilidades sean una vía importante para tener acceso a una mayor gama de productos y servicios que mejoren su calidad de vida futura.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

Aguirre, J., Lo Vuolo, R. (2010), "El sistema de Speenhamland, el Ingreso Ciudadano y la "retórica de la reacción", *Historia de América*, No. 143, pp. 117-143.

Armijo de Vega, R., Reséndiz Carrillo, D., Ruiz Godínez, A., Vite García, A. y Apérez Flores, F. (2013), *Banca corresponsal e inclusión financiera: modelos de negocio en América Latina*, Documento electrónico disponible en: <https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-banca-corresponsal-e-inclusion-financiera-modelos-de-negocio-en-america-latina-9-2013.pdf>

Baldomero, L. (2012), *Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria*, México, Senado de República LXI Legislatura.

Banco de México (Banxico) (2011), *La innovación e inclusión financiera a través de los sistemas de pago de bajo valor*, Documento electrónico disponible en: [http://www.forodepagos.org/pdf/week2011/semana\\_de\\_pagos\\_2011-12.pdf](http://www.forodepagos.org/pdf/week2011/semana_de_pagos_2011-12.pdf)  
Consultado 24 de octubre de 2018

Banco Mundial (BM) (2009), *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*, Documento electrónico disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/280111468137109519/Transferencias-monetarias-condicionadas-reduccion-de-la-pobreza-actual-y-future>

Boltvinik, J. (2004), "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El PROGRESA/Oportunidades", en J. Boltvinik y A. Damián (coord.), *La pobreza en México y el Mundo: Realidades y Desafíos*, México, Siglo XXI.

Brodershon, V. (1999), "Focalización de programas de superación de la pobreza", en *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*, Instituto Interamericano del niño (IIN) y UNICEF, Montevideo.

Carabarán, M., De la Garza, A. (2016), *Corresponsales bancarios e inclusión financiera en México*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Carballo, I.E., Vinocur, R.A. (2017), "Transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera en América Latina: una primera aproximación regional", *Contexto*, No. 6, pp. 1-22.

Cardozo, Miriam. (2005). "Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México", *Política y Cultura*, No. 24, pp. 169-186.

Castel, R. (1995), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. 1ra ed., Buenos Aires, Editorial Paidós.

Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS) (1984), *Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1994*, México, Conferencia Interamericana de seguridad social.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2016), *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera*. Documento electrónico disponible en:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104215/Cuadrante\\_nacional\\_inclusi\\_n\\_financiera\\_2016\\_i\\_mpresi\\_n\\_carta.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104215/Cuadrante_nacional_inclusi_n_financiera_2016_i_mpresi_n_carta.pdf) Consultado 10 de octubre de 2018

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2018), *Medición del impacto de los corresponsales bancarios en la inclusión financiera en México*, Documento electrónico disponible en:  
[https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Modelos%20de%20Negocio%20para%20la%20IF/4%20Impacto\\_corresponsales\\_paper\\_esp.pdf](https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Modelos%20de%20Negocio%20para%20la%20IF/4%20Impacto_corresponsales_paper_esp.pdf)  
Consultado 15 de enero de 2019

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015), *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*. Documento electrónico disponible en:  
<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf> Consultado 05 de abril de 2018

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2008-2016), *Medición de la pobreza. México: Anexo estadístico de pobreza en México*, Documento electrónico disponible en:  
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE\\_pobreza\\_2008-2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx)  
Consultado 12 de mayo de 2019

Consejo Nacional de Inclusión financiera (CNIF) (2018), *Reporte Nacional de Inclusión Financiera*, Documento electrónico disponible en:  
<https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%209.pdf> Consultado 24 de abril de 2019

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018), *Medición de la Pobreza, OCTUBRE 4, 2018*, de Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social Sitio web:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2019), Evolución de las líneas de pobreza por ingresos, MAYO 17, 2019, de Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social Sitio web: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Cordera, R., Lomelí L. (1999), *El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural*, México, Facultad de Economía, UNAM.

Costa, M. (s/a). *¿Universalismo y/o focalización? Debates y tensiones en torno a la orientación de la política social asistencial en la Argentina*, Argentina, CONICET.

Chekland, S. y Checkland, O. (1974), *The Poor Law Report of 1834*, Harmondsworth: Penguin.

Dávila Lárraga, L. G. (2016), *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*, México, Banco Interamericano de Desarrollo.

Diario Oficial de la Federación (1999), Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), México D.F., 26 de febrero de 1999.

Diario Oficial de la Federación (2002), Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para la Operación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, México D.F., 15 de marzo de 2002.

Esplá, C. (2017), *El Plan Beveridge: Sir William, el optimista*. Alicante, Biblioteca Virtual de Cervantes.

Fletes, R. (2004), "Asistencia social: alcances y limitaciones", *Estudios Jaliscienses*, No. 55, pp. 48-63.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington D.C., Estados Unidos, Banco Mundial.

Gobierno de la República (2000), Anexo estadístico del sexto informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, Documento electrónico disponible en:

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Anexo.htm>

Gobierno de la República (2012a), Anexo estadístico del sexto informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón, Documento electrónico disponible en: [http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/pdf/ANEXO\\_ESTADISTICO/Anexo Estadístico Sexto Informe.pdf](http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/pdf/ANEXO_ESTADISTICO/Anexo_Statistico_Sexto_Informe.pdf)

\_\_\_\_\_ (2012b), Anexo estadístico XLS del sexto informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón, Documento electrónico disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/xls.html>

Gobierno de la República. (2017), Anexo estadístico del sexto informe de Gobierno 2017-2018, Documento electrónico disponible en: [http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6 IG Anexo Estadístico.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6_IG_Anexo_Estadistico.pdf)

Gobierno de México (2019-2024), PROSPERA, México: Evaluación Cuantitativa. Bases de datos y Cuestionarios, Base de datos disponible en: [https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval\\_cuant/p\\_bases\\_cuanti.php](https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval_cuant/p_bases_cuanti.php)

González, P. (2009), *Análisis de series temporales: Modelos ARIMA*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Hevia de la Jara, F. (2009), “De Progresos a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Sociológica*, No. 70, pp. 43-81.

Higinio Maldonado, J. Giraldo, I. Barrera, A. y Del Pilar, R. (2011), *Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?*, Perú, Bellido Ediciones.

Himmelfarb, G. (1988), *Pobreza: Inglaterra a principios de la era industrial* México, Fondo de Cultura Económica.

Huerta, M. (2006). La Asistencia Social en México. *Revista de letras jurídicas*, no. 14, pp. 1-14.

Ildelfonso Ruiz, M. (2011), *Políticas públicas en salud y su impacto en el Seguro Popular en Culiacán, Sinaloa, México*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

Ibarrarán P., Medellín, N., Regalia, F. y Stampini, M. (2017), *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de su*

*implementación*, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo.

López Del Paso, R. (2011). "William H. Beveridge y su influencia en los sistemas públicos de previsión social", *Extoikos*, No. 2, pp. 96-97.

Malthus, Robert (1951), *Ensayo sobre el principio de la población*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ra ed. en inglés: 1798.

Medrano, A. (2010). *Principales efectos de la focalización como parte del modelo de política social neoliberal*, México, Consejo Nacional de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Montalvo, M. y Durán, M.A. (1996), "Las Leyes de Pobres y el espíritu económico de la pobreza", Universidad de Granada, España, Departamento de Economía Aplicada.

Nugent, R. (1997), "La seguridad social: su historia y sus fuentes. Libro: Instituciones del derecho del trabajo y de la seguridad social", México, IJ UNAM.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003), *Hechos concretos sobre la seguridad social*, Documento electrónico disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf) Consultado 7 de octubre de 2018

Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CNIF) (2016), *Política Nacional de Inclusión Financiera*, Documento electrónico disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110408/PNIF\\_ver\\_1jul2016C\\_ONAIF\\_vfinal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110408/PNIF_ver_1jul2016C_ONAIF_vfinal.pdf) Consultado 13 de febrero de 2018

Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIF) (2016), *Evaluación de la Gestión Operativa del Programa Integral de Inclusión Financiera*. Informe final, Documento electrónico disponible en: [https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2016/informe\\_final\\_PROIIF.pdf](https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2016/informe_final_PROIIF.pdf) Consultado 5 de marzo de 2019

Raccanello, K., & Herrera E. (2014), "Educación e inclusión financiera". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, No. 44, pp. 119-141.

Raczinski, D. y Vial, J. (1995), "Políticas económicas y Sociales en el Chile Democrático" *Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena*, Santiago, Ch., CIEPLAN. pp. 217-253.

Rodríguez Caballero, J. (2003), *La economía laboral en el período clásico de la historia del pensamiento económico*, Tesis doctoral, Universidad de Valladolid, España.

Rojas, C. (1992), "El programa nacional de Solidaridad: hechos e ideas a partir de un esfuerzo", *Comercio exterior*, Vol. 42, No. 5, pp. 440-448.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2008), *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, México, SEDESOL.

Sin embargo (25 de febrero de 2019), Bansefi inicia la entrega de las primeras tarjetas a beneficiarios de programas sociales federales, *Sin Embargo*, Artículo disponible en línea en: <https://www.sinembargo.mx/25-02-2019/3541984>

Tetreault, V. (2012), "La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?", *Estudios críticos del desarrollo*, No. 2, pp. 41–74.

Un1ón, (27 de febrero de 2019), Prospera 2019 se convertirá en Becas del Bienestar, *Un1ón*, Artículo disponible en: <http://www.unionguajuato.mx/articulo/2019/02/27/educacion/prospera-2019-se-convertira-en-becas-del-bienestar>

Valckax, A. (2007), *Más que "callejeros": discursos y prácticas en los programas del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, Puebla y la Fundación Junto con las Niñas y los Niños (JUCONI)* (Trabajo de pregrado), Universidad de las Américas Puebla, Puebla.