



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“PERSISTENCIA DE LA POBREZA EN MÉXICO:
POLÍTICA SOCIAL Y EMPLEO, 2008-2014”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A:

ANA KAREN MUÑOZ GONZÁLEZ



**DIRECTOR DE TESIS:
DR. LUIS ANTONIO FONCERRADA PASCAL**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, NOVIEMBRE DE 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A mis padres, gracias por su apoyo incondicional y por dar lo mejor de sí para hacer de mí una mejor persona; mis logros son también sus logros. Los amo.

A Bombi, mi hermana, gracias por estar siempre a mi lado y ser mi compañera de aventuras. Te amo.

A Juan Carlos, gracias por estar siempre a mi lado, por llenar cada uno de mis días de amor y felicidad. Te amo mucho.

A mis amigos y compañeros que me han acompañado en este camino.

A mi asesor, Luis Foncerrada, por su paciencia y consejos que me ayudaron a realizar este trabajo.

A cada uno de mis sinodales por sus valiosas aportaciones.

Finalmente, a la UNAM por darme las herramientas para desarrollarme como profesionista.

Contenido	
Introducción	4
Capítulo 1. Pobreza en México	10
1.1 Antecedentes	10
1.2 Medición de la pobreza en México	10
1.3 Resultados de la medición	13
1.3.1 Pobreza por ingresos	14
1.3.2 Pobreza multidimensional	15
1.4 Retos	22
2. Política Social en México	23
2.1 Antecedentes de la política social en México	23
2.2 Marco Normativo-Institucional de la Política Social	26
2.3 Gestión por Resultados.....	28
2.4 Gasto Social.....	29
2.5 Programa Prospera.....	31
2.5.1 Antecedentes	31
2.5.2 Descripción del programa.....	36
2.5.3 Comparación.....	40
2.5.4 Resultados	41
3.6 Retos	44
3. Empleo e instituciones en México como determinantes de la pobreza.....	46
3.1 Empleo.....	46
3.1.1 Empleo en México.....	46
3.1.2 Situación actual	47
3.2 El rol de las instituciones.....	54
Conclusiones y retos.....	56
Bibliografía.....	60

Introducción

La presente tesis aborda la problemática social de la pobreza, en ella se busca analizar cómo la política social y el empleo han tenido un papel importante en el comportamiento de ésta a lo largo del tiempo. En el primer capítulo se analiza cómo se mide la pobreza en el país y la magnitud de esta a lo largo del tiempo. En el segundo capítulo se analiza la situación de la política social en el país y cómo ha influenciado en la tendencia en los niveles de pobreza. En el tercer capítulo se aborda la situación del empleo en el país y su relación con la pobreza. Finalmente, se describen los retos identificados para lograr mejorar la calidad de vida de las personas.

Pobreza

La pobreza es un problema social que afecta a gran parte de la población mundial. En esta investigación se busca analizar el avance de este problema en México y su relación con la política social y el empleo a lo largo del tiempo.

Definir la pobreza es complejo, depende de la dimensión en la que se busque estudiarla. De acuerdo con el CONEVAL (2010) la pobreza está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. Se considera el bienestar económico, los derechos sociales y contexto territorial.

Narayan Deepa (2000) en su libro *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?* menciona que de acuerdo con los pobres la pobreza es un fenómeno de múltiples facetas relacionadas entre sí, es carencia de muchos recursos materiales que tienen como consecuencia la presencia de hambre y privaciones físicas, los pobres se sienten vulnerables a ser tratados de una manera grosera, humillante e inhumana pues se sienten sin voz e independientes de otros.

Existen diferentes formas de medir la pobreza. La primera y la más utilizada es medir la pobreza con base en el ingreso. Este enfoque considera que una persona es pobre si su ingreso cae por debajo de cierto nivel que se considera mínimo para garantizar un nivel de bienestar, para ello se establece una canasta de bienes básicos y el costo de esta

canasta se establece como mínimo. Otro enfoque utilizado para medir la pobreza es por medio de las necesidades básicas, se toman en cuenta las necesidades como la comida, el hogar, acceso a la educación, acceso a la salud y oportunidades de trabajo. Un enfoque adicional es el de las capacidades donde se toman en cuenta las capacidades mínimas que deben tener las personas dentro de la sociedad; un ejemplo de ello es el nivel educativo, esperanza de vida, entre otros (Lok-Dessallien, 1999).

Desde el segundo quinquenio de la década de 1980, el principal instrumento utilizado para la medición y análisis de la pobreza son las encuestas de hogares sobre diversos temas, en estas encuestas recopilan información sobre temas vinculados con el bienestar de los hogares, proporcionan información crucial acerca de las condiciones de vida: medidas de ingresos y gastos, salud, educación, empleo, agricultura, acceso a los servicios, propiedad de activos, entre otros. Las encuestas han sido el principal instrumento de recopilación de datos en las evaluaciones de pobreza (Narayan, 2000).

Si bien, el ingreso es un buen indicador para analizar tanto la pobreza como la desigualdad, se debe de tener como meta la calidad de vida de las personas, naturalmente el tener un buen ingreso garantiza un nivel de vida, sin embargo hay otros indicadores que se deben utilizar que garanticen las necesidades y mejoren las capacidades de las personas, con ello se logrará alcanzar un nivel de desarrollo superior (Sen, 2006).

Para la medición de la pobreza en México se establece una cantidad mínima de recursos monetarios y seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (CONEVAL, 2010).

Sen (1995), plantea que cuando se habla de igualdad se limita a comparar solo una variable. Por ejemplo, dos personas que reciben el mismo ingreso al compararlas podríamos decir que están en una situación igual, sin embargo puede que una de ellas no tenga acceso a una vivienda, servicios de salud y educativos por lo tanto su nivel de vida es menor. Es por ello que considero importante abarcar la medición de la pobreza más allá del nivel de ingresos.

Política Social

La política social se define como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos que conllevan a la preservación y elevación del bienestar social, buscando que los beneficios de este desarrollo sean para todas las capas de la sociedad¹.

La política social estudia el bienestar social, desde qué se necesita para poder alcanzarlo y los medios por los cuales se puede llegar a éste. Las necesidades de los individuos para alcanzar su bienestar son variadas y dependen del contexto social en el que se vive. Los medios para alcanzarlo son diversos pues no solamente el gobierno debe de estar encargado de proveerlo sino es una colaboración entre diferentes individuos y asociaciones que buscan el bienestar social. En todo el mundo la política social es una parte fundamental en el gasto de los diferentes gobiernos, hasta los países con mayor grado de desarrollo gastan gran parte de sus recursos en diferentes aspectos de política social. Las condiciones sociales de los países están constantemente cambiando y estos deben de tener la capacidad de actuar ante esos cambios y aplicar la política social según sea necesario (Dean, 2012).

La política social es considerada como parte de las funciones primarias del Estado y, al contrario de lo que se pensaba hace algunos años, es más que un conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado. Cuando las políticas sociales están correctamente diseñadas e implementadas pueden promover el empleo y desarrollo. Las políticas sociales son necesarias ya que los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Se considera que las políticas sociales son necesarias para el crecimiento económico y la estabilidad política (Ortiz, 2007)

El desarrollo social es uno de los objetivos de la política social. El enfoque del desarrollo social tiene como objetivo tanto el bienestar social como el desarrollo económico. Para garantizar el bienestar social se cree que es necesario que el gobierno intervenga con diferentes medidas. Busca garantizar el bienestar de las personas y considera que éste no llegará mágicamente sino necesita de la intervención de un agente externo para mejorar la situación, no obstante es más complejo ya que no sólo busca eso, sino que igualmente busca que al mismo tiempo haya desarrollo económico (Midgley, 1995).

¹ Disponible en <http://web.salud.gob.mx:8080/appdgpob/PAT2011/NORMATIVIDAD/glosario.pdf> pp. 28

Empleo

El empleo es lo que en un principio permite a las personas obtener un ingreso con el cual pueden acceder a los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades (Ibarra, 2013). De acuerdo con Andrade (2011) el empleo es el desempeño de una actividad laboral que genera ingresos económicos, es diferente al trabajo ya que trabajo lo tiene toda la población, sin embargo, un empleo no.

Las diferentes teorías económicas han abordado el tema del empleo desde distinta perspectiva, a continuación se presentan las principales características de las más importantes.

Enfoque Neoclásico:

De acuerdo con este enfoque los supuestos básicos del mercado de trabajo son: 1) la oferta de trabajo se relaciona positivamente con el salario real, *ceteris paribus*; 2) la demanda de trabajo se determina dentro de la competencia perfecta, por lo que ella guarda una relación negativa con el salario real y puede cambiar únicamente cuando la productividad del trabajo varía por algún choque exógeno; 3) los salarios y los precios son perfectamente flexibles y sus variaciones permiten eliminar el exceso de demanda en el mercado. El mercado de trabajo se vacía en su totalidad dados los anteriores supuestos (López J., López T., s. f.).

Teoría del empleo basada en el principio de la demanda efectiva:

Esta teoría fue formulada de manera independiente por Keynes (1979) y Kalecki (1977), las principales características de la teoría son:

1) En condiciones normales, en una economía capitalista los niveles de producción y de empleo están determinados por la demanda y no por la oferta. Si la demanda cambia y los recursos no están plenamente ocupados, la oferta se modificará para acomodarse a ella, lo que dará origen a una nueva situación estable (o de equilibrio). En contraste, si se altera la oferta, ello puede inducir variaciones de la demanda, pero estas variaciones serán transitorias: la demanda retornará a su nivel primitivo, y la oferta se tendrá que adecuar a ella.

2) El nivel y los cambios de la demanda están determinados principalmente por el nivel y los cambios de la inversión. Dentro de la demanda se pueden distinguir elementos autónomos y elementos inducidos. El principal elemento autónomo es la inversión.

3) En una economía capitalista nada garantiza que la inversión, o la demanda efectiva en general, alcancen un nivel suficiente para asegurar el pleno aprovechamiento de las capacidades productivas y el pleno empleo de la fuerza de trabajo. Cuando hay desocupación de hombres y de máquinas, no se generan fuerzas endógenas que estimulen la ocupación de unos y de otras.

Instituciones

De acuerdo con Douglas North (1990) las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, es decir, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones afectan el desempeño de la economía, ellas definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. Las instituciones proporcionan una estructura a la vida diaria por lo tanto reducen las incertidumbre.

Muchas veces no se le da gran importancia a las instituciones, sin embargo para alcanzar un crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo son necesarias nuevas y más eficientes instituciones ya que no es suficiente con aplicar reformas al mercado, diseñar políticas macroeconómicas, buenos programas de inversión y financiamiento (Ayala, 1999).

Preguntas e hipótesis de la investigación.

El gasto en desarrollo social es el más grande del total del gasto y gran parte de éste es destinado al combate a la pobreza. Desde 1997 ha operado el programa Oportunidades (antes Progresá y ahora Prospera) siendo el más emblemático de las últimas administraciones para atender a personas en situación de pobreza extrema y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, se ha modificado con el tiempo en búsqueda de mejores resultados, sin embargo, no se han logrado cambios significativos en los niveles de pobreza.

Adicionalmente, se ha observado que en los últimos años el crecimiento económico ha sido muy bajo, el desempleo alto, concentración de la riqueza, los salarios bajos, crecimiento del empleo informal e instituciones ineficientes. Todos estos factores son

decisivos en la persistencia de la pobreza y por ello no se puede afirmar que el programa social por sí mismo no ha logrado avances en la reducción de la pobreza.

Por ello, la pregunta central de la tesis será: ¿Es suficiente la política social para combatir la pobreza?

La hipótesis de la tesis es: en México se ha dado mucha importancia a la política social enfocada a combatir la pobreza, sin embargo se han dejado a un lado factores económicos que son los que impiden la generación de oportunidades para que la población se desarrolle socialmente y deje de ser pobre.

Justificación

La pobreza es un problema social que es alarmante a nivel internacional. Midgley (1995) plantea que el enfoque de Desarrollo Social tiene como objetivo tanto el bienestar social como el desarrollo económico. Pero, al parecer en México se busca alcanzar el Desarrollo Social únicamente por medio de la política social, dejando a un lado la política económica e inclusive parece que no existe articulación entre ellas.

Para lograr bajar los niveles de pobreza no es suficiente con aumentar el gasto social y crear miles de programas, se debe articular las diversas políticas y ver más a fondo las barreras que tienen las personas para desarrollar sus capacidades. Para el análisis de ésta situación se estudiará desde 2001 que es el año cuando se dio la primera medición oficial de la pobreza hasta el 2014.

Capítulo 1. Pobreza en México

Los individuos en condición de pobreza son aquellos que presentan carencias en dimensiones del bienestar que se consideran fundamentales para la vida humana. La pobreza es la manifestación del incumplimiento de los derechos sociales.

1.1 Antecedentes

La pobreza en México ha sido un problema grave desde hace muchos años, a pesar de ello en los últimos años es cuando se le ha dado más importancia, especialmente en aspectos normativos.

En los 70 fue cuando comenzaron los esfuerzos por atender a la población más vulnerable, especialmente en zonas rurales, sin embargo es hasta el 2004, con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) cuando se da el marco normativo sobre la identificación y medición de la pobreza en el país (Yaschine, 2014).

1.2 Medición de la pobreza en México

Por muchos años, en México, no existió una medición oficial de la pobreza. Fue entre los años 2001 y 2002 cuando la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) elaboró la primera medición de la pobreza oficial nacional, esta medición se consideraba únicamente los ingresos, quien tuviera ingresos por debajo de una línea de pobreza se consideraba pobre (CONEVAL, 2013). Había tres líneas, las cuales son:

Alimentaria: se considera pobre a aquel que no se capaz de obtener la canasta básica alimentaria, aun si utilizara todo su ingreso disponible en el hogar para comprar estos bienes.

Capacidades: se considera pobre a aquel que con su ingreso disponible no es capaz de adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en educación y salud.

Patrimonio: se considera pobre a aquel que su ingreso es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, realizar gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque todo el ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

En 2004 se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) por medio de la cual se crea un organismo independiente, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), dejando a éste como encargado de medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal; y establece una nueva medición de la pobreza. El CONEVAL se crea en 2006 y en 2009 presenta la nueva medición de la pobreza (CONEVAL, 2014).

La LGDS indica que la pobreza debe medirse utilizando 8 dimensiones y no únicamente el ingreso, como anteriormente se hacía, estas dimensiones son: ingreso, rezago educativo, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social; los resultados deben darse a conocer a nivel nacional y por entidad federativa cada dos años y a nivel municipal cada cinco años. Esta nueva medición ocupa una metodología multidimensional y es la que actualmente se utiliza. Para realizar los cálculos el CONEVAL utiliza información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (CONEVAL, 2013).

De esta medición se desprenden los siguientes conceptos:

Línea de bienestar: valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos. Actualmente, el valor de esta canasta es de 1,657.25 en zonas rurales y 2,591.14 en zonas urbanas.

Línea de bienestar mínimo: Valor monetario de una canasta alimentaria básica. Actualmente el valor de esta canasta es de 898.00 en zonas rurales y 1,278.44 en zonas urbanas.

Pobreza: una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso no es suficiente para adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Pobreza extrema: una persona es pobre extremo cuando tiene tres o más carencias, de seis, y además se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Su ingreso es tan bajo que aunque gastaran todo su ingreso en alimentos no son capaces de adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Pobreza moderada: es la persona que es pobre pero no es pobre extremo. Su incidencia se calcula la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la población en pobreza extrema.

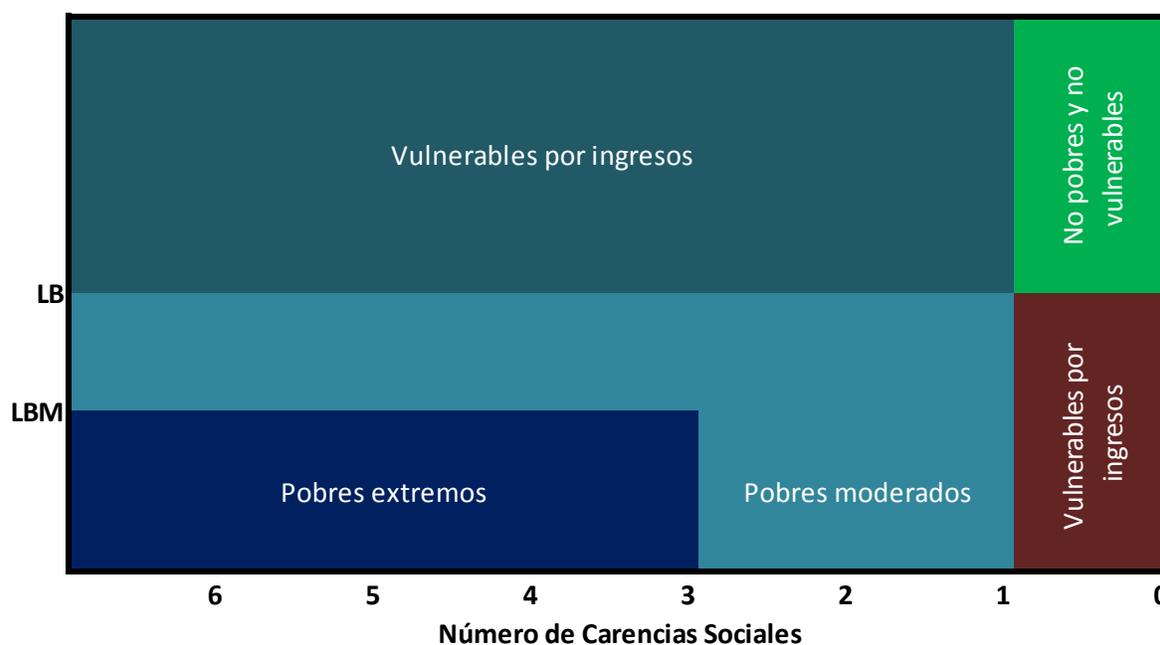
Vulnerables por carencias sociales: Es aquella población que presenta una o más carencias sociales pero su ingreso es superior a la línea de bienestar.

Vulnerables por ingresos: aquella población sin carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.

No pobres y no vulnerables: aquella población que su ingreso es superior a la línea de bienestar y no presenta ninguna carencia social.

En la Figura 1 se ilustran los conceptos anteriores.

Figura 1: Medición Multidimensional de la Pobreza



LB: Línea de Bienestar
LBM: Línea de Bienestar Mínimo

Fuente: CONEVAL

Por el lado de la cohesión social no se tiene una definición precisa sobre éste. Se puede decir que es un elemento del contexto social que da cuenta del entorno en el cual ocurren los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza. Los indicadores que son

utilizados son: coeficiente de Gini, la razón de ingreso, el grado de polarización social y el índice de percepción de redes sociales; con estos indicadores se pretende abordar distintas dimensiones de la cohesión social, por el lado del índice de Gini una mayor desigualdad económica constituye una manifestación de menor cohesión social ya que en un porcentaje pequeño de la población se concentra una parte importante del ingreso total de la sociedad. La razón de ingreso permite conocer la brecha entre el ingreso de las personas que son pobres extremos y los no pobres y no vulnerables, entre mayor es la brecha mayor es la desigualdad y por lo tanto se tienen menos condiciones para que se genere cohesión social. La polarización social se clasifica de acuerdo a los siguientes criterios (CONEVAL, 2010):

- Una entidad es polarizada si menos de veinte por ciento de su población reside en municipios con grado de marginación “Medio” y más de treinta por ciento en cada extremo (marginación “Alta” o “Muy alta” y “Baja” o “Muy baja”, respectivamente)
- Una entidad tiene polo izquierdo, es decir, es de alta marginación si concentra más del setenta por ciento de su población en municipios con grado de marginación “Alto” o “Muy alto”.
- Una entidad tiene polo derecho, es decir, baja marginación si concentra más del setenta por ciento de su población en municipios con grado de marginación “Bajo” o “Muy bajo”
- Si alguna de las entidades no puede ser clasificada en alguna de las anteriores categorías se considera sin polos.

El índice de percepción de redes sociales es el grado de percepción que las personas de doce años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en diferentes situaciones hipotéticas planteadas.

1.3 Resultados de la medición

A partir del 2008 se comenzó a utilizar la metodología multidimensional para la medición de la pobreza en el país por lo que los datos únicamente son comparables de este año a 2014². Para la metodología previa la serie va desde 1992 y se buscó su continuidad para poder comparar en el tiempo.

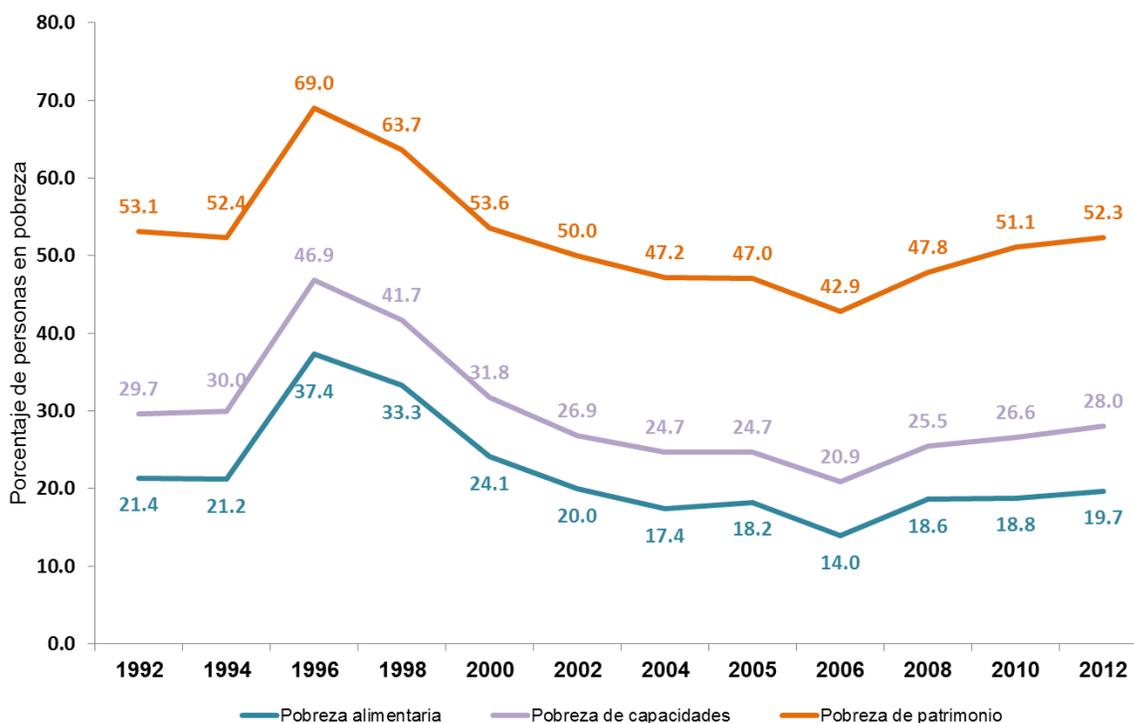
² Para la medición correspondiente a 2015, el INEGI mejoró la captación del ingreso de los hogares por lo que el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2015 no permite dar continuidad a la serie de pobreza ni con los años previos ni con los años posteriores.

1.3.1 Pobreza por ingresos

Dado que la primera medición oficial por ingresos se realizó en 2002 el CONEVAL por medio de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), publicada por el INEGI, realizó una medición que es comparable a partir de 1992 (CONEVAL, 2010).

Gráfica 1: Porcentaje de Personas pobres por Ingresos

1992-2012



Fuente: CONEVAL 2012

En la gráfica 1 se puede observar que la pobreza por ingresos no presenta una tendencia y es evidente que las variaciones más amplias se pueden dar por el contexto macroeconómico en el que se está viviendo. Desde 1992, y eso posible que desde antes, alrededor del 50 % de la población presenta pobreza de patrimonio lo cual representa en 2012 más de 61 millones de personas.

Si se analiza la pobreza en zonas rurales y urbanas es posible ver que a nivel rural el porcentaje de personas en condición de pobreza por ingresos es mayor que a nivel urbano (Ver Anexo 1). En 2012 en las zonas urbanas el 45.5 % (9,458,956 personas) de la población urbana era pobre de patrimonio mientras que el 63.6 % (13,629,954

personas) de la población rural lo eran. En el país prevalece la situación de desigualdad según la población lo cual ha sido un grave problema desde hace muchos años (CONEVAL, 2010).

En 2005 los estados con mayor número de personas en situación de pobreza de patrimonio eran: Estado de México, Veracruz, Chiapas, Puebla y Jalisco, mientras que las entidades con menor número de habitantes en situación de pobreza de patrimonio eran Baja California Sur, Colima, Baja California, Campeche y Quintana Roo (CONEVAL, 2010).

Los estados con mayor número de personas en situación de pobreza alimentaria eran Chiapas, México, Veracruz, Puebla y Oaxaca, mientras que los estados con menos población en esta situación eran Baja California Sur, Baja California, Colima, Quintana Roo y Campeche (CONEVAL, 2010).

1.3.2 Pobreza multidimensional

A pesar de que la medición unidimensional es útil es importante evaluar otras dimensiones dado que el concepto de pobreza contiene diversos componentes ya que es un fenómeno multidimensional. Por esta razón se adoptó una metodología multidimensional para medir la pobreza, en este trabajo se analizarán los resultados correspondientes a 2008, 2010, 2012 y 2014.

Resultados 2008

En 2008, 44.2 % de la población era pobre multidimensional lo cual es equivalente a 47.2 millones de personas. De este total en promedio tenían 2.7 carencias sociales. La población vulnerable por carencia social fue el 33 %, es decir, 35.2 millones de personas que presentaban en promedio 2 carencias sociales. El 4.5 % de la población era vulnerable por ingreso, es decir 4.8 millones de personas. 19.5 millones de personas eran no pobres y no vulnerables lo que representa el 18.3 % del total (CONEVAL, 2010).

La población con carencias sociales en 2008 se distribuía de la siguiente manera: 21.7 % presentaba rezago educativo; 40.7 % no tenía acceso a servicios de salud; 64.7% no tenían cobertura de seguridad social; 17.5 % tenía carencia por calidad y espacios de la vivienda; 18.9% no contaba con servicios básicos en la vivienda, y 21.6 % presentaba

carencias en su alimentación. En el cuadro 1 se observa el porcentaje así como el número de personas que presentan cada carencia (CONEVAL, 2010).

**Cuadro 1. Porcentaje y número de personas según el tipo de carencia social
México, 2008**

Carencia social	Porcentaje	Millones de personas
Rezago Educativo	21.7	23.16
Acceso a los servicios de salud	40.7	43.38
Acceso a la seguridad social	64.7	68.99
Calidad y espacios de la vivienda	17.5	18.62
Acceso a los servicios básicos de la vivienda	18.9	20.13
Acceso a la alimentación	21.6	23.06

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2010

En el cuadro 1 puede observarse que la carencia con mayor incidencia es la relacionada con el acceso a la seguridad social, mientras que la que presenta una menor incidencia es la relacionada con la calidad y espacios de la vivienda.

Las entidades federativas con menor porcentaje de pobreza fueron Baja California Sur, Nuevo León y Baja California. Las entidades con mayor porcentaje de pobreza fueron Chiapas, Guerrero y Puebla. Casi en una tercera parte de los estados la mayor parte de su población era pobre multidimensional. Las entidades que en promedio presentaban menos carencias sociales fueron Aguascalientes (1.9), Baja California (2.2) y Baja California Sur (2.3); mientras que en promedio los estados con más carencias fueron Chiapas (3.1), Guerrero (3.4) y Oaxaca (3.5).

A nivel nacional el coeficiente de Gini tuvo un valor de 0.506, a pesar de que éste fue menor al de algunos países como Brasil (0.594), Panamá (0.524), y Paraguay (0.527), se logra ver que hay una pronunciada desigualdad en la distribución del ingreso. De acuerdo con la razón de ingreso la brecha entre los ingresos medida por la relación entre el ingreso corriente total per cápita promedio indica que por cada peso que tiene una persona que no es pobre multidimensional ni vulnerable, una persona en pobreza multidimensional extrema dispone de únicamente de ocho centavos. El 9.3% de la población habitaba en entidades polarizadas, el 4.2% en entidades de alta marginación, tres quintas partes de la población residía en entidades con polo derecho y una cuarta

parte en no polarizadas. Cuatro quintas partes de la población residía en entidades con un grado medio de percepción de redes sociales; el 13.4 por ciento en entidades con un grado alto y 7.2 por ciento en entidades con grado bajo (CONEVAL, 2010).

Resultados 2010

En 2010, el 46.3% de la población vivía en condiciones de pobreza, es decir, 52.1 millones de personas. 32.4 millones de personas eran vulnerables por carencias sociales, lo cual representa el 28.8% de la población. La población vulnerable por ingresos fue de 5.7%, es decir, 6.4 millones de personas. Las personas que no eran pobres ni vulnerables eran 21.7 millones lo que representa el 19.3%. Los estados con mayores porcentajes de población en pobreza fueron Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala; mientras que las entidades con menor incidencia fueron Nuevo León, Coahuila, Distrito Federal, Baja California Sur y Baja California (CONEVAL, 2012).

En el Cuadro 2 podemos observar que al igual que en 2008 la carencia por acceso a la seguridad social es la que presenta mayor incidencia (60.7%), aunque es menor a la que se observó en 2008 (64.8%). Nuevamente la carencia de calidad y espacios de la vivienda presentó el menor porcentaje con 15.2% e inclusive fue menor al de 2008 (17.5%). La carencia por acceso a los servicios de salud fue la que tuvo la mayor disminución pasando de 40.7% a 31.8%; por otro lado la que presentó el aumento más significativo fue la de acceso a los servicios básicos de la vivienda que paso en 2008 de 18.9% a 23% en 2010 (CONEVAL, 2012).

**Cuadro 2. Porcentaje y número de personas según el tipo de carencia social
México, 2010**

Carencia social	Porcentaje	Millones de personas
Rezago Educativo	20.6	23.2
Acceso a los servicios de salud	31.8	35.8
Acceso a la seguridad social	60.7	68.3
Calidad y espacios de la vivienda	15.2	17.1
Acceso a los servicios básicos de la vivienda	23.0	25.9
Acceso a la alimentación	24.9	28.0

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2012

Entre 2008 y 2010 se pasó de 48.8 millones a 52 millones de personas en situación de pobreza. En el acceso a la alimentación hubo un aumento de personas que sufren esta carencia. Aumentó la pobreza tanto en zonas rurales como en urbanas. Las personas vulnerables por carencias sociales disminuyeron, pero las vulnerables por ingresos aumentaron. Las personas no pobres y no vulnerables igualmente aumentaron (CONEVAL, 2012).

Se registró un coeficiente de Gini a nivel nacional de 0.509, reflejando una desigualdad muy amplia. La razón de ingreso fue de 0.08, lo cual indica que por cada peso de las personas que no son pobres ni vulnerables, las personas en pobreza extrema tenían únicamente ocho centavos. Tres por ciento de la población habitaba en entidades polarizadas, no hubo ninguna entidad con polo de alta marginación, aproximadamente seis de cada diez personas vivía en entidades con baja marginación y cuatro de cada diez habitaba en entidades no polarizadas. El 9.9% de la población tuvo un índice de percepción de redes sociales alto, el 68.8% presentó un índice medio y el 2.3% un índice bajo (CONEVAL, 2012).

Resultados 2012

En 2012, habían 53.3 millones de personas en condiciones de pobreza lo cual representaba el 45.5% de la población, de éstas 41.8 millones vivían en pobreza moderada mientras que 11.5 millones en pobreza extrema. La población vulnerable por carencias sociales representaba el 28.6%, es decir, 33.5 millones de personas y las personas vulnerables por ingresos representaban el 6.2%, lo cual es equivalente a 7.2 millones de personas. El 19.8% de la población no era pobre ni vulnerable, lo que es equivalente a 23.2 millones de personas (CONEVAL, 2013).

En Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Tlaxcala, Michoacán, Zacatecas, Hidalgo, Veracruz, San Luis Potosí y Durango más de la mitad de su población era pobre. Más de la mitad de las personas pobres se concentraban en los estados de México, Veracruz, Puebla, Chiapas, Jalisco, Distrito Federal y Guanajuato (CONEVAL, 2013).

Como se puede ver en el cuadro 3, respecto a las carencias sociales nuevamente la carencia que presenta más incidencia es la de acceso a seguridad social con un 61.2%, la cual aumentó respecto a 2010 que era el 60.7%; igualmente la carencia con menor incidencia es la correspondiente a calidad y espacios de la vivienda con 13.6%, esta

presenta una disminución respecto a 2010 que era de 15.2%. La carencia por acceso a los servicios de salud ha sido la que más disminuyó en el periodo, pasando de 31.8% en 2010 a 21.6% en 2012 (CONEVAL, 2013).

**Cuadro 3. Porcentaje y número de personas según el tipo de carencia social
México, 2012**

Carencia social	Porcentaje	Millones de personas
Rezago Educativo	19.3	22.6
Acceso a los servicios de salud	21.6	25.3
Acceso a la seguridad social	61.2	71.8
Calidad y espacios de la vivienda	13.6	15.9
Acceso a los servicios básicos de la vivienda	21.2	24.9
Acceso a la alimentación	23.4	27.4

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, 2012

A pesar de que en valores relativos la pobreza disminuyó pasando de 46.1% en 2010 a 45.5% en 2012, en términos absolutos se observa un aumento pasando de 52.8 millones en 2010 a 53.3 millones en 2012.

El coeficiente de Gini fue de 0.498, a pesar de que bajó respecto a 2010 esta baja no fue estadísticamente significativa. La razón ingreso fue de 0.09, lo que significa que por cada peso que tenían las personas no pobres y no vulnerables las personas en pobreza extrema tenían únicamente 9 centavos. El 3% de la población vivía en una entidad polarizada, aproximadamente tres de cada cinco personas en alguna entidad de baja marginación y casi dos de cada cinco personas en entidades sin polo. Cerca del 90% de la población vivía en entidades con medio alto de percepción de redes sociales y alrededor del 12% en entidades con grado bajo (CONEVAL, 2013).

Resultados 2014

En 2014, 55.3 millones de personas se encontraba en situación de pobreza, lo cual es equivalente al 46.2% de la población y 11.44 millones de personas se encontraban en pobreza extrema, representando el 9.5% de la población. Al comparar con 2012, la población en situación de pobreza aumentó mientras que la población en pobreza extrema presentó una disminución (CONEVAL, 2015).

En 2014 el ingreso corriente total promedio trimestral por hogar se redujo en términos reales en 3.5% entre 2012 y 2014. Esta reducción fue para todos los deciles de ingreso, excepto para el primer decil. Gracias al aumento en el ingreso corriente del primer decil la pobreza extrema presentó una reducción.

En 2014 el promedio de carencias de la población en pobreza fue de 2.3 y de pobreza extrema fue de 3.6. En ambos casos bajaron respecto a 2012. Como se observa en el cuadro 4, la carencia que está con mayor presencia es la relacionada con la seguridad social, a pesar de que se redujo respecto a 2012 más de la mitad de la población sigue sin contar con acceso a la seguridad social. Nuevamente la carencia de calidad y espacios de la vivienda es la carencia con menor incidencia.

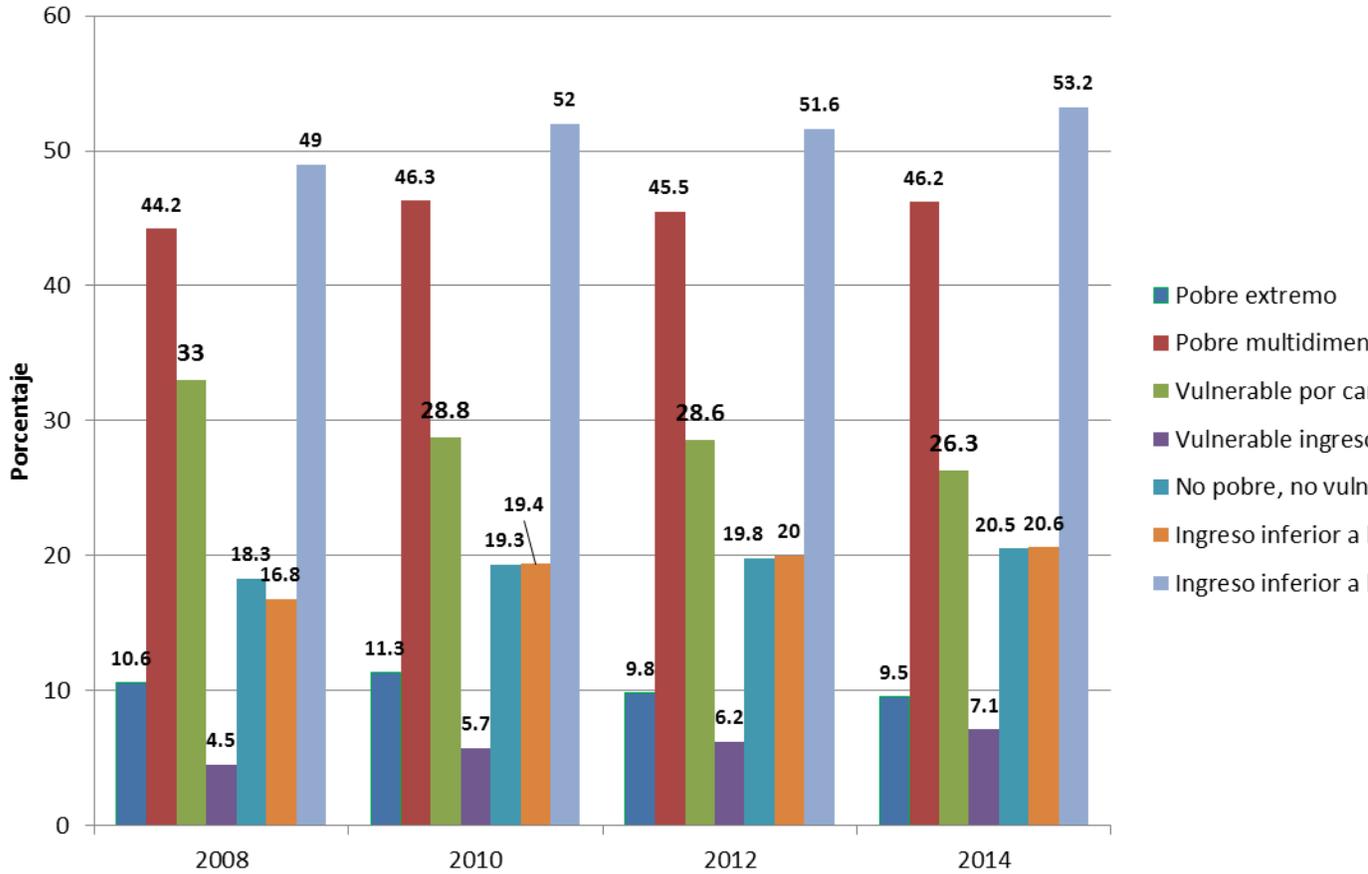
**Cuadro 4. Porcentaje y número de personas según el tipo de carencia social
México, 2014**

Carencia social	Porcentaje	Millones de personas
Rezago Educativo	18.7	22.4
Acceso a los servicios de salud	18.2	21.8
Acceso a la seguridad social	58.5	70.1
Calidad y espacios de la vivienda	12.3	14.8
Acceso a los servicios básicos de la vivienda	21.2	25.4
Acceso a la alimentación	23.4	28.0

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL

El coeficiente de Gini para 2014 fue de 0.503, el cual aumentó respecto a 2012, lo que significa que sigue existiendo desigualdad en el ingreso de la población. En la gráfica 2 se observa cómo ha evolucionado la pobreza a partir de que comenzó a medirse con la nueva metodología, no se han dado cambios significativos, se ha mantenido casi constante. Los vulnerables por carencias sociales son los que han tenido un decremento.

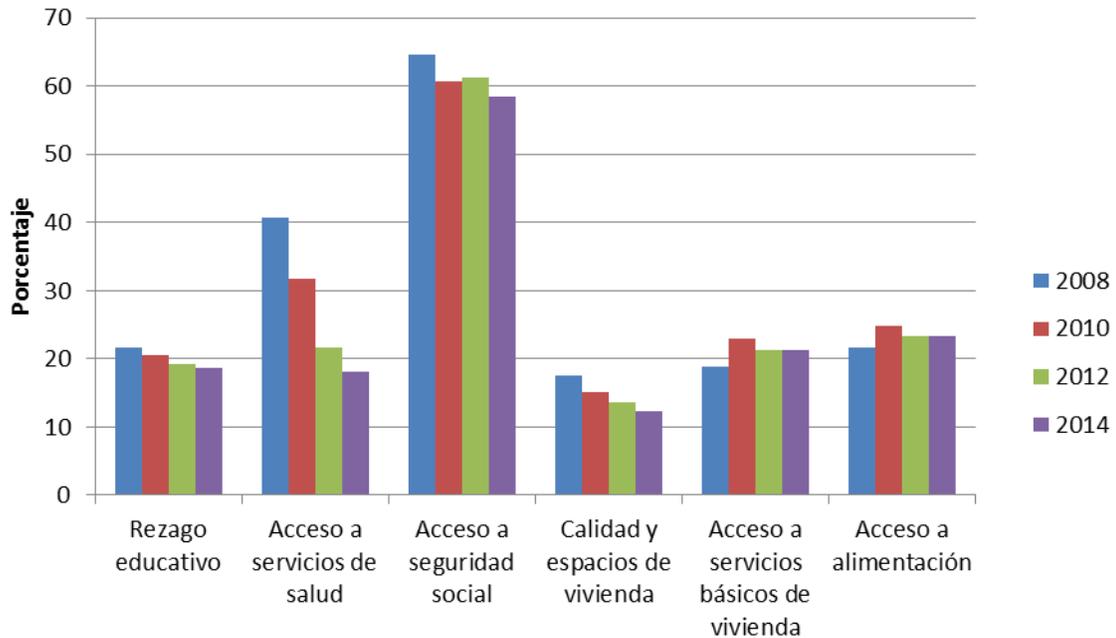
**Gráfica 2. Evolución de la Pobreza Multidimensional (porcentaje)
México, 2008-2014**



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL

En la Gráfica 3 se puede apreciar que la única carencia social que sufrido un cambio significativo es la relacionada con acceso a la salud en la cual se ha visto una disminución significativa en los últimos años, lo cual se le puede atribuir a la aparición del Seguro Popular. En el caso de las demás carencias sociales no se observa un cambio realmente significativo en estos años.

Gráfica 3. Carencias Sociales (porcentaje)
México, 2008-2014



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL

1.4 Retos

De acuerdo con los resultados anteriores de la medición de la pobreza, tanto por ingresos como multidimensional, podemos observar que en los últimos años no hay cambios significativos. Es por ello que se analizarán tanto la política social como la política económica para buscar qué tanto han influido en que la pobreza se mantenga y no disminuya.

El único cambio importante es el relacionado con el acceso a servicios de salud, el cual indica que cada vez más personas tienen acceso a él, sin embargo, algo que es importante mencionar es que tanto para esta como para otras carencias únicamente se contabiliza si se tiene o no el servicio pero no se considera que además de que se tenga éste sea de calidad o se haga uso efectivo del mismo. Es por ello que es importante señalar que puede existir un sesgo en la medición dado que aunque se tengan acceso a ciertos servicios no significa necesariamente una mejora en la calidad de vida de las personas.

2. Política Social en México

El Estado es el encargado del diseño de la política social en el país, sus líneas de acción están sustentadas en los problemas económico-sociales a los cuales gran parte de la población se enfrenta. Uno de los principales actores en el país es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la cual participa en el diseño, implementación de la política social (Sampedro, Ojeda, 2013).

2.1 Antecedentes de la política social en México

La Constitución de 1917 es el primer marco legal en el cual se incorporan los derechos y garantías individuales para toda la población mexicana, la Constitución tiene un alto contenido social y en ella se define al Estado como el principal promotor del desarrollo social. Sin embargo, la inestabilidad política y los problemas financieros a los cuales se enfrentó el país en los años posteriores limitaron el alcance de las políticas (Paz, 2012).

En 1930 se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República lo cual marcó el comienzo de los esfuerzos para la generación de una política de desarrollo social. En 1933 fue elaborado el primer Plan Sexenal en el periodo del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940). El segundo Plan Sexenal se elaboró en 1939 bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho. Sin embargo, ninguno de los planes indicaba los medios financieros y los plazos en los que se alcanzarían las metas que se planteaban (Paz, 2012).

Desde 1940 se mejoraron algunos indicadores sociales, especialmente los relacionados con cobertura de salud y educación, esto fue el resultado del énfasis que mostraron los gobiernos en el crecimiento económico por medio de la industrialización y del aumento en el gasto social. Unos de los avances más importantes del periodo fueron la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 y en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Durante los 50 la ayuda del gobierno estaba destinada a aquellas personas que vivían en el campo con el fin de mejorar sus condiciones de vida y la producción agrícola. En 1965 se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) como encargada de promover el desarrollo económico y social de México a través de la regulación de los

productos básicos y proteger tanto a los consumidores como a los productores de bajos ingresos.

Entre los setentas y ochentas se inicia con las transferencias de recursos a la población de escasos recursos, en 1979 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), en 1989 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), ambos programas tenían como líneas de acción la atención a la salud, el abasto de alimentos y el desarrollo en infraestructura (Sampedro, Ojeda, 2013).

Los programas contra la pobreza comenzaron en la década de los setentas, los cuales estaban orientados al sector rural, es así como surge el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider) y Coplamar. Sin embargo, el gasto social era bajo e insuficiente por lo que la población beneficiada no era numerosa (Aparicio, Villarespe, Urzua, 2009).

Un gran avance que se dio gracias a Coplamar fue el haber reunido información sobre la satisfacción de las necesidades básicas con lo que se construyó la canasta de necesidades esenciales, con la cual se realizó la primera medición de la pobreza. Este programa estableció convenios con diferentes instituciones públicas, dando origen a: IMSS-Coplamar, con el fin de proporcionar servicios de salud en las zonas rurales; Conasupo-Coplamar, que se encargaba de proporcionar a precios bajos productos básicos; STPS-SARH-Coplamar, el cual se enfocaba a la capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales; SAHOP-Coplamar, se dedicaba al establecimiento de agua potable y mejorar caminos; y SEP-Coplamar, encargado de la creación de casas-escuela para niños de zonas marginales.

Entre los 50 y 80 cada gobierno aportó para la creación de una estructura legal que permitiera la generación de una política nacional de desarrollo, a pesar de ello no existió continuidad entre las acciones de cada gobierno, cada sexenio se promulgaban nuevas leyes y se creaban estructuras nuevas.

En los 80, América Latina vivió un estancamiento económico lo cual tuvo repercusión en las condiciones sociales y económicas de una gran parte de su población, aumentando los esfuerzos para diseñar una política social dirigida contra la pobreza, la pobreza se caracterizaba por la falta de capacidades y oportunidades para acceder a los elementos para cubrir las necesidades básicas (Sampedro, Ojeda, 2013).

En diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), la cual tenía a su cargo el atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología. En 1983 se publicó la Ley de Planeación la cual fue determinante en la planeación del desarrollo en México; en ella se establecieron las normas y principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la planeación nacional del desarrollo. En esta ley se establece que el Ejecutivo debe elaborar, aprobar y publicar un Plan Nacional de Desarrollo en un plazo no mayor a seis meses después de su toma de posesión. En este plan se debe: precisar los objetivos nacionales. Determinar los instrumentos, establecer los lineamientos y regir el contenido de los programas. Adicionalmente, se deben crear en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo programas sectoriales, programas institucionales, programas regionales y programas especiales.

En 1992 fue creada la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuya base era el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano-marginadas, basó su estrategia de combate a la pobreza en el Pronasol y busco establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

En el sexenio de Ernesto Zedillo el problema de la pobreza era crítico, sin embargo, la beneficencia carecía de importancia, el gasto social había bajado y no existía un programa que contemplara acciones amplias y acciones concretas para superar la pobreza. Se dio fin al programa Pronasol; el cual era el antecedente más importante de los programas sociales actuales, y se creó un fondo de recursos para la infraestructura social de estados y municipios (Ramo 33), así como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en 1997.

Progresá en 1999 operaba seleccionando localidades identificadas como de alta o muy alta marginalidad, a ellas iban promotores a levantar un padrón con las posibles familias beneficiarias, se realizaba una asamblea con la comunidad y si ésta lo aprobaba las familias podían recibir los apoyos. Se otorgaban tres tipos de apoyos: para la educación becas y apoyo en especie o dinero para útiles. En salud se apoyaba con un paquete básico de salud, toda la familia debía hacer uso de tal paquete. Para alimentación se otorgaba apoyo en efectivo y un sobre con micronutrientes para embarazadas o las que se encontraban dando de lactar (Aparicio et al, 2009)

Progresar fue fundamento para la estrategia Contigo, implementada por Vicente Fox. Contigo, fue una estrategia de desarrollo social que se enfocaba en la disminución de la pobreza, evitar la duplicidad de esfuerzos, promover la participación ciudadana y construir una nueva relación Estado-sociedad. Se buscaba el cambio del asistencialismo a una política social de inclusión y equidad. Tenía como objetivo el atender las causas de la pobreza teniendo como compromisos la ampliación de capacidades y conocimientos, brindar oportunidades de ingreso, formar patrimonio para cada familia y otorgar protección social.

En la década del 2000, el diseño de los programas sociales buscaba que fueran ordenados y puntuales en sus objetivos; en las zonas de atención, en las características socio-económicas de la población a atender, en el tipo de acciones y cantidad de subsidios o apoyos monetarios de cada acción.

Durante dicho sexenio se dio un gran paso en la política social, fue aprobada la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2003, la cual, entró en vigor en 2004. Así mismo, se creó Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual, es un actor descentralizado que norma y coordina la evaluación de los programas y acciones ejecutadas por las diferentes dependencias públicas, adicionalmente es el encargado de la medición de la pobreza del país.

La estrategia Vivir Mejor, fue instrumentada por Felipe Calderón durante su sexenio, esta estrategia era la encargada de guiar y articular los esfuerzos gubernamentales en materia de desarrollo social. Impulsaba un proceso permanente de ampliación de capacidades que permita a todos los mexicanos vivir una vida digna. Sus líneas de acción fueron: el desarrollo de capacidades básicas, construcción de una red de protección social y la vinculación entre la política económica y la política social.

2.2 Marco Normativo-Institucional de la Política Social

La Ley General de Desarrollo Social es uno de los pilares del marco normativo-institucional. En ella se plantea una nueva percepción de la pobreza, identificando que las necesidades básicas deben conjugarse por medio de la generación de empleos e ingresos, por medio de los cuales se eleva el nivel de vida de la población, se refuerzan los derechos sociales y la seguridad social, rompiendo así con el círculo de la pobreza. Uno de los objetivos principales de esta ley es el garantizar el ejercicio pleno de los

derechos sociales consagrados en la Constitución, garantizando así el acceso al desarrollo social a toda la población.

En esta ley se establece que todas las personas tienen derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social; recibir las acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja, y recibir un trato respetuoso, oportuno y de calidad. Los beneficiarios pueden acceder a la información necesaria y las reglas de operación, recursos y cobertura de dichos programas; tener reserva y privacidad de la información personal; presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por incumplimiento de la ley; recibir los servicios y prestaciones de acuerdo con las reglas de operación de los programas.

La incorporación de mecanismos institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social es una de las mayores aportaciones que hace esta ley. Es por ello que se crea el CONEVAL, el cual es un organismo público con autonomía técnica y de gestión cuya misión es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, además de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Por otro lado, la SEDESOL de acuerdo con la ley, es el organismo público encargado de regular y administrar buena parte del gasto social en México. Esta institución coordina las acciones del gobierno federal en materia con el fin de dar coherencia y unidad a las acciones sociales.

En esta ley se involucran presupuestos, instituciones, acciones de concurrencia y garantías para que las personas tengan servicios de calidad de manera transparente, adicionalmente se incorporan los elementos para construir una política social de Estado que va más allá de transferencias monetarias.

Desde 1983 con la Ley de Planeación, el gobierno federal en turno elabora un Plan Nacional de Desarrollo desde el inicio de la administración, con el objetivo de que las acciones de las secretarías, las entidades paraestatales, estados y municipios se alineen con las estrategias establecidas en tal. Según esta ley, la SHCP tiene la atribución de coordinar las actividades correspondientes a la planeación nacional del desarrollo.

De acuerdo con la Ley de Planeación, las secretarías de Estado deben presentar un Programa Sectorial sujeto a las previsiones contenidas en el PND, además de especificar

los objetivos, prioridades y políticas que regirán las actividades. Uno de los programas que se derivan del PND y que orienta sus objetivos al desarrollo social de las personas es el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, del cual sus principales objetivos (SEDESOL, 2013) son:

- Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.
- Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.
- Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.
- Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.
- Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.
- Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.

2.3 Gestión por Resultados

En México se tiene la gestión por resultados el cual es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos, aunque también se interesa en cómo se hacen las cosas, tiene mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población (Paz, 2012).

La gestión por resultados ha sido una herramienta para la implementación de políticas públicas eficientes y eficaces. Este enfoque busca mejorar el desempeño de las instituciones públicas, buscando el uso eficiente de los recursos públicos. Se persiguen los siguientes objetivos: a) orientar las acciones de gobierno en generación de bienes y servicios para alcanzar metas cuantificables de manera eficiente; b) promover la toma de decisiones con base en evidencia sólida, y c) atender las demandas de la sociedad respecto a transparencia y rendición de cuentas.

Al adoptarse dicho modelo debe realizarse un cambio conceptual en el servicio público donde se enfoque más en los resultados que en los bienes. Por ello, los responsables de operar los instrumentos de acción deben trabajar en mejorar y sistematizar los procesos de planificación, operación, monitoreo y evaluación de los programas.

Todo esto requiere una vinculación con el proceso presupuestal mediante un conjunto de herramientas y actividades que permitan que las decisiones presupuestales estén apoyadas en los resultados sobre el ejercicio de los recursos públicos, conocido como Presupuesto basado en Resultados (PbR). Uno de los principales componentes de éste es el Sistema de Evaluación de Desempeño el cual es un mecanismo que permite dar seguimiento y evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

En 2004, se promovió la instrumentación de un sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados, con el fin de fortalecer el componente de evaluación con mediciones rigurosas del impacto de los programas. Adicionalmente, en 2005, SEDESOL comenzó a utilizar la metodología del marco lógico en la conformación de matrices de indicadores para sus programas.

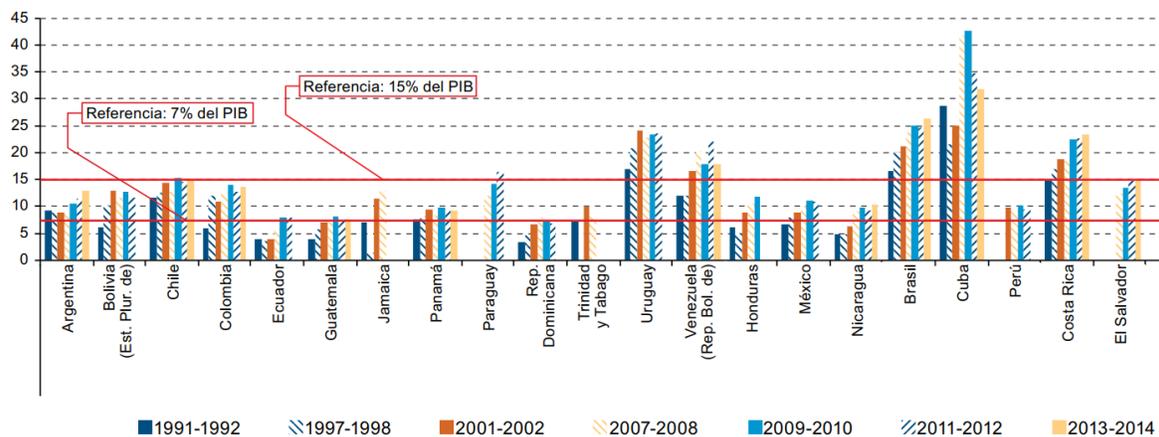
2.4 Gasto Social

Dentro de la evaluación de la política social en México el análisis de la asociación esperada (inversa) entre el gasto social y la pobreza juega un papel central dado que desde el segundo quinquenio de la década de los noventa el combate a la pobreza ha sido su principal objetivo (Cortés, 2014)

A pesar de la crisis financiera internacional de 2008 y 2009 en toda América Latina aumentaron los recursos reales para el financiamiento de los servicios sociales y de transferencias monetarias. De acuerdo con datos de la CEPAL en 2015 el gasto público social representó el 19.5% del PIB regional.

Dentro de América Latina existen notables diferencias entre los países, tanto en la cantidad de recursos que efectivamente pueden movilizar hacia los sectores sociales y al peso dentro del PIB que representa el presupuesto público en materia social (CEPAL, 2016). En la gráfica 4 se presenta la evolución del gasto público social en los países de América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB.

Gráfica 4. América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, 1991-1992 a 2013-2014
(En porcentajes del PIB)

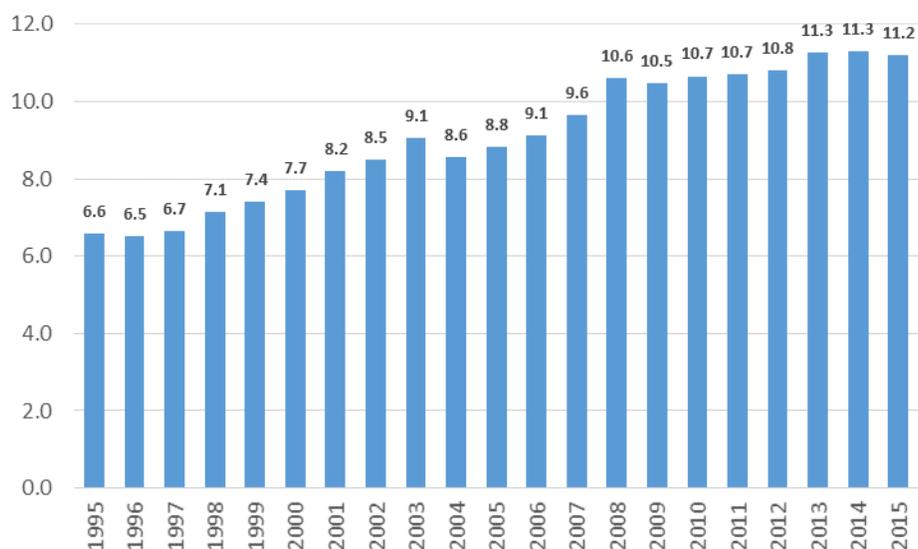


Fuente: Panorama Social de América Latina, CEPAL (2016)

En la región es muy variable la cantidad de recursos que le destina cada país, el peso que cada país da al gasto social depende de un sinnúmero de variables económicas políticas y sociales. Por ejemplo, Costa Rica y Brasil son países que destinan más del 15% del PIB al gasto social pero también son países con altos niveles de pobreza y desempleo. Cuba es el país con un mayor gasto social y también es de los países con una menor tasa de desempleo.

En la gráfica 5 se puede observar a detalle el gasto en funciones de desarrollo social en México como porcentaje del PIB. En comparación con los países de Latinoamérica, México es de los que menos gasta en estas funciones, sin embargo se observa un importante crecimiento de 1995 a 2015, teniendo su punto máximo en 2013 y 2014 siendo este el 11.3% del PIB.

Gráfica 5. Gasto en Funciones de Desarrollo Social en México como porcentaje del PIB, 1995-2015



A pesar de que en los últimos años el país ha aumentado el gasto social en temas de desarrollo social, específicamente para combatir la pobreza no se observa que haya una baja significativa esta. Las causas que pueden ser que tal vez los apoyos no llegan a los pobres sino a otros sectores sociales (problemas de focalización o uso clientelar), los recursos se enredan en la burocracia quedando como remanente volúmenes reducidos para apoyar a los pobres, las cantidades entregadas son insuficientes para que la población salga de esta situación, o que logren hacerlo por sus propios medios (Cortés,2014).

2.5 Programa Prospera

El programa Prospera, así como sus antecesores Oportunidades y Progresa, deben ser revisados minuciosamente respecto a su arquitectura, sus propósitos y funcionamiento pues han sido el centro gravitacional de la acción social de los gobiernos los últimos años (Cortés, 2014). Este programa

2.5.1 Antecedentes

Los antecedentes más cercanos a este programa son PROGRESA y el Programa de Inclusión Social Oportunidades, donde ha sido más de un cambio de nombre ha implicado cambio en el modo en que el programa opera.

2.5.1.1 PROGRESA

En 1997 fue creado el Programa de Alimentación, Salud y Educación (Progresa), pocos años después de la gran crisis que vivió el país en 1995, ya que se pensó que esta crisis había dejado un gran número de personas en situación de pobreza y los datos que se tiene lo corroboran. El argumento sobre el cual se sostenía el programa era que la carencia de los pobres no solo es de ingresos, sino de escaso acceso a la educación, y presentan condiciones precarias de salud y nutrición. Por lo tanto, los pobres tienen carencia de oportunidades que les permita salir de ella y además, es probable que se transmita de generación en generación dicha situación. El programa utilizaría transferencias monetarias condicionadas como insumo redistributivo para mejorar el consumo presente y como incentivo para la inversión en el consumo futuro mediante el desarrollo del capital humano (Yaschine, 2015).

De acuerdo con sus reglas de operación (1998), Progresa tenía como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. El Programa propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación.

Este programa se regía por una serie de principios fundamentales, los cuales son:

- Focalización: se busca la identificación y orientación de las acciones del programa de una forma clara y transparente, identificando a las personas más necesitadas, así como a las familias que viven en pobreza extrema. Las acciones debían orientarse hacia aquellos que se consideran más necesitados.
- Transparencia y objetividad: en su diseño buscaba ser hermético a la discrecionalidad, el intermediarismo, así los beneficios se canalizaban directamente a las familias beneficiarias buscando que sea un proceso transparente y objetivo.
- La familia como unidad beneficiada: la familia era la receptora de los beneficios, se veía como un todo.
- Género: se prestaba especial atención al hecho de que las mujeres muchas veces son las más marginadas, inclusive dentro de su hogar, por ello se buscaba que los beneficios canalicen esta situación.

- Asegurar la integridad de las acciones: buscaba una interacción sinérgica entre las acciones que despliega en materia de alimentación, salud y educación.

Los componentes básicos del programa son alimentación, salud y educación. En el rubro de alimentación se daban apoyos tanto en especie como ayuda económica. En especie se otorgaban complementos alimenticios a niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Adicionalmente se les daba ayuda económica con el fin de que se use para mejorar la dieta de todos los integrantes de la familia.

Por el lado de salud, se buscaba el mantenimiento de la salud por medio de la educación e instrucción a las familias para la preservación de su salud a través de educación, información, hábitos higiénicos y nutricionales, además del aprovechamiento de los alimentos más propicios en su medio. Las familias tenían el compromiso de asistir de forma regular a una unidad de salud en función del perfil por edad y sexo de las familias, según sus necesidades es la periodicidad en la que se les pide que asistan a la unidad.

Respecto a la educación se proporcionaban beneficios tanto en especie como de ayuda económica directa para las familias. Se proporcionaba a los niños de las familias beneficiarias material educativo y libros de texto, y útiles escolares al inicio y mitad del ciclo escolar. Adicionalmente se proporcionaba becas educativas para los niños bajo la corresponsabilidad de que la ayuda se reciba bajo el cumplimiento de la asistencia regular de los niños a la escuela. Las becas aumentaban de acuerdo al nivel escolar, aumentado significativamente en secundaria, especialmente para las niñas dada la desigualdad existente.

Dado que no se busca fomentar la fertilidad se asignaba un tope máximo los recursos que se pueden recibir por familia. En un principio lo mínimo que podía recibir una familia beneficiaria eran 95 pesos y lo máximo 550 pesos por familia. En 2001, de acuerdo con las Reglas de Operación, el límite de apoyos económicos que puede recibir una familia no puede exceder la cantidad de 855 pesos al mes. Los apoyos se ajustarían cada seis meses.

Para la selección de las familias beneficiadas se llevaban a cabo tres pasos clave:

- Identificación de regiones, zonas de alta concentración de marginación y de pobreza.

- Identificar las localidades con ayuda de las autoridades estatales y presidentes municipales. Ya identificadas las localidades se realizaba una segunda selección de las familias preseleccionadas y realizar entrevista a cada una para la recolección de información. Cuando se cuenta con la información se identificaban las familias más pobres.
- Se llevaba a cabo una asamblea comunitaria donde se explica el programa, los beneficios, la forma de operar y se buscaba el consenso y la aprobación de las familias. Se levantaba un acta de acuerdo.

La presencia del programa se fue ampliando cada vez más, en 2001 se incluyeron localidades semi-urbanas y en 2002 se expandió a zonas urbanas, ese mismo año el programa cambio su nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

2.5.1.2 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

En marzo de 2002 el Progreso se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por un decreto presidencial. El cambio del programa no fue únicamente de nombre, también se plantearon nuevos objetivos, componentes y estructura administrativa; ampliación a zonas urbanas; mayor incorporación por densificación y nuevas formas de relación entre los beneficiarios del programa (Hevia, 2009).

En 2002 se dieron a conocer los primeros resultados de la medición oficial de la pobreza por lo que se tuvo que relacionar a la población objetivo con las mediciones que se dieron a conocer. Como consecuencia, el programa se planteó como meta atender a toda la población que se encontrara en situación de pobreza alimentaria o de capacidades (Enríquez, 2004). Desde 2002, el programa comenzó a incorporar localidades urbanas de menos de un millón de habitantes y en 2004 se incorporaron aquellas que tenían más de un millón de habitantes, en las cuales se incluían las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla (Banegas, 2011).

Para el ciclo escolar 2002-2003 se ampliaron tres años las becas educativas otorgadas en el programa, cubriendo así la educación media superior, siendo superior en cada año y dando mayor monto a las mujeres. Adicionalmente, durante el ciclo escolar 2002-2003 se creó un nuevo apoyo llamado “Jóvenes con Oportunidades”, el cual tenía como propósito estimular a los jóvenes mediante un mecanismo de ahorro formal para que completaran su educación y así iniciar su vida adulta en mejores condiciones.

Por el lado de salud, se reelaboró el Paquete Básico de Servicios de Salud en el marco operativo de las estrategias preventivas y de promoción de la salud Línea de Vida y Prevenimss, de la Secretaría de Salud y el IMSS-Oportunidades respectivamente. Con este cambio se apunta a la promoción de la salud y la detección oportuna de enfermedades de alto impacto en la población, sin descuidar los aspectos curativos y control de los principales padecimientos. Se comenzaron a dar talleres de sexualidad, planificación familiar, adicciones y VIH-Sida a los becarios de educación media superior; a las mujeres titulares se les otorgaron talleres orientados a capacitarlas en el autocuidado de la salud, nutrición e higiene.

De acuerdo con las reglas de operación del programa, en 2014, se planteó como objetivo general: contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa.

La cobertura del programa era nacional en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa. Igualmente, se daba prioridad a las personas, hogares y localidades identificadas por la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

La población objetivo del Programa eran los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos en las Reglas de Operación.

El universo de atención está conformado por el total de localidades del país, cuya atención se priorizaba, tomando como referencia el índice de rezago social establecido por CONEVAL, el índice de marginación establecido por CONAPO, la información estadística disponible a nivel de localidades, AGEB, colonias o manzanas generada por INEGI, SEDESOL u otras instituciones

Respecto a los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias varían conforme al número de integrantes menores de 9 años, al de becarios (as) y grado escolar que cursen, así como al número de personas adultas mayores incorporados en el hogar. La

familia puede recibir hasta 3 apoyos por concepto de apoyo infantil, tal monto también estará sujeto al monto máximo mensual de becas.

2.5.2 Descripción del programa

Actualmente, el programa se llama Prospera. Tiene como objetivo general contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Su misión es el mejorar el ingreso y el bienestar de las familias mexicanas en situación de pobreza, a través de la articulación de acciones con otros programas y estrategias de la política social y de la política económica bajo un enfoque de colaboración interinstitucional, entre los tres niveles de gobierno, con la sociedad civil organizada y la iniciativa privada.

Su visión es para el 2030, se quiere un México donde todos y todas las mexicanas disfruten plenamente de sus derechos sociales y puedan desarrollar sus capacidades con igualdad de oportunidades; donde las familias hayan superado su condición de pobreza a partir de la generación de ingresos por cuenta propia y su integración a la vida productiva del país³.

El Programa tiene cobertura nacional en las localidades donde existen condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa. La población objetivo para su incorporación a PROSPERA Programa de Inclusión Social, se refiere a los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación.

El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas:

- a) Selección de localidades.

³ <https://www.gob.mx/prospera/que-hacemos>

b) Focalización de familias.

Selección de localidades

El universo de atención está conformado por el total de localidades del país, cuya atención se priorizará, tomando como referencia el índice de rezago social establecido por CONEVAL, el índice de marginación establecido por CONAPO, la información estadística disponible a nivel de localidades, AGEB, colonias o manzanas generada por INEGI, SEDESOL u otras instituciones y la demanda ciudadana recibida por la Coordinación Nacional, y estará acotada a las estrategias y metas establecidas para el presente ejercicio fiscal. Los índices de rezago social y marginación de CONEVAL y CONAPO referidos.

Una vez priorizadas las localidades, AGEB, colonias o manzanas, se procede a levantar la información socioeconómica de los hogares para identificar aquellos elegibles para PROSPERA Programa de Inclusión Social, cuya incorporación estará sujeta a la accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y, adicionalmente, a la accesibilidad a los servicios de educación que permitan operar en forma integral los componentes del Programa. La determinación de la capacidad de atención de los servicios de salud y la validación de accesibilidad de los servicios de educación se realizará con base en los criterios específicos de cada Sector. El Programa de Apoyo Alimentario podrá operar en las mismas localidades donde se encuentra PROSPERA Programa de Inclusión Social, en función de la capacidad de atención de los servicios de salud y de la accesibilidad de los servicios de educación.

Focalización

La Coordinación Nacional es responsable de la recolección, captura, procesamiento, resguardo y análisis de la información socioeconómica de las familias. Esta información es necesaria para identificar a aquellas que cumplen con los criterios y requisitos de elegibilidad del Programa. La información socioeconómica se recolecta a través de una encuesta homogénea a nivel nacional para cada uno de los hogares dentro del contexto rural y urbano. En dicha encuesta se registrarán los datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas y demográficas de todos sus integrantes.

Esta información debe ser proporcionada por un informante con residencia habitual en el hogar, con al menos 15 años de edad y que conozca los datos de sus integrantes. A cada

hogar y a cada uno de sus integrantes se les asigna un número de identificación que permite mantener la confidencialidad de la información.

La metodología de focalización para la identificación y permanencia de las familias susceptibles de ser beneficiarias del Programa es objetiva, homogénea y transparente. Esta metodología se basa en una estimación del ingreso mensual per cápita, mediante un conjunto de variables socioeconómicas y demográficas de los hogares que pueden diferir de acuerdo al tamaño de la localidad en la que habitan. Asimismo, esta metodología permite identificar hogares cuyas condiciones socioeconómicas y demográficas son similares a las condiciones de los hogares con ingresos per cápita inferiores a alguna línea de referencia como son la de bienestar mínimo, de verificaciones permanentes o de bienestar económico.

Acerca de los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias varían conforme al número de integrantes menores de 9 años, al de becarios y grado escolar que cursen, así como al número de personas adultas mayores incorporados en el hogar. Tiene límite al número de apoyos que pueden recibir la familia, puede recibir hasta 3 apoyos por concepto de apoyo infantil, tal monto también estará sujeto al monto máximo mensual de becas.

Un cambio sustancial que se dio al pasar de Oportunidades a Prospera es la búsqueda de la inclusión productiva, donde se identificará el potencial productivo de los beneficiarios del programa, se asesorará para la elaboración y registro de su proyecto productivo; y se dará acompañamiento y seguimiento de tales proyectos. Esta línea de acción se llevará a cabo por medio de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social a través de las Delegaciones Estatales de PROSPERA. Se seleccionarán preferentemente a los beneficiarios que habiten en Polígonos de Violencia y Delincuencia definidos en sus entidades.

Otro cambio importante es que se toma en cuenta la inclusión laboral, donde se tiene como propósito ofrecer una alternativa de capacitación para el trabajo con especial énfasis hacia los jóvenes ex becarios de PROSPERA que hayan concluido la Educación Media superior como una opción para ingresar al mercado de trabajo y promoción del autoempleo. Para ello la Coordinación Nacional se coordinará con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social para vincular a los beneficiarios con el Servicio Nacional de Empleo.

Finalmente, otro cambio es el establecimiento de un acuerdo con la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES), promoviendo que los beneficiarios que concluyan la educación media superior puedan continuar sus estudios a nivel Licenciatura y Técnico Superior, por lo que se les da preferencia para la Beca Manutención.

2.5.3 Comparación

Cuadro 8. Comparación PROSPERA-OPORTUNIDADES-PROSPERA

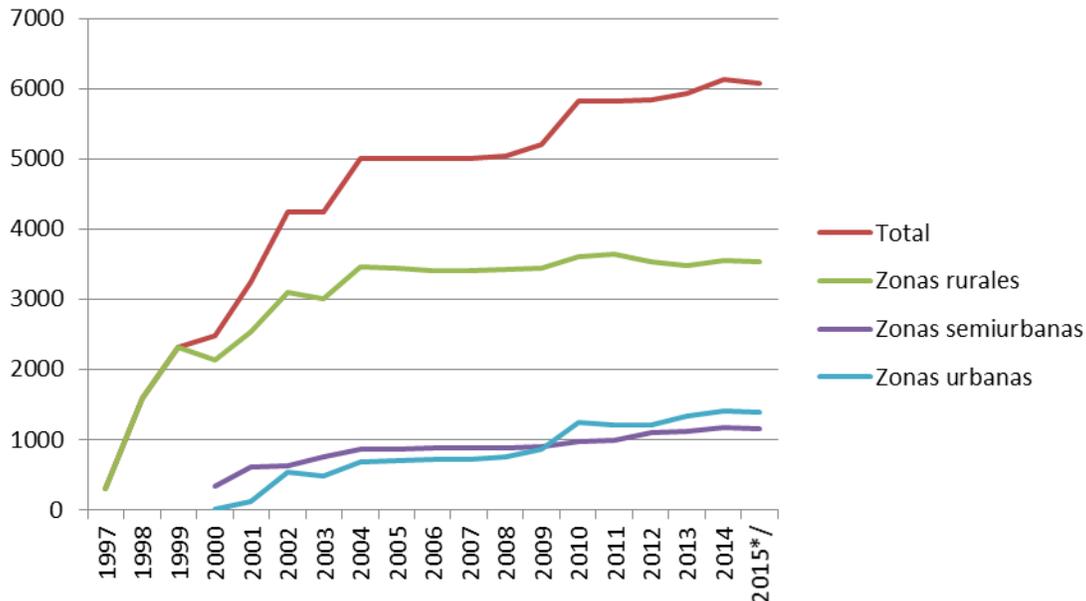
	PROGRESA	OPORTUNIDADES (2002)	OPORTUNIDADES (2014)	PROSPERA
Año inicio	1997	2002	2002	2014
Objetivo General	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. El Programa propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación.	El Programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa.	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.
Población objetivo	Familias en pobreza extrema que viven en zonas urbanas	Población en pobreza alimentaria y de capacidades	Hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos en las Reglas de Operación.	Hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación.
Unidad de medida	Familia	Familia	Hogar	Hogar
Zonas de atención	Urbanas	Rurales y Urbanas	Rurales y Urbanas	Rurales y Urbanas

Se observa como el programa a lo largo de los años se ha ampliado y ha extendido su cobertura. Igualmente el objetivo se ha ido ampliando pasando de apoyar a las personas

en situación de pobreza con el fin de mejorar su calidad de vida al cumplimiento efectivo de los derechos sociales buscando la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

En la gráfica 6 es posible observar como ha aumentado el número de familias beneficiarias del programa.

Gráfica 6. Número de familias beneficiarias de PROGRESA-PROSPERA-OPORTUNIDADES



Fuente: Elaboración propia con datos de Informes de Gobierno

En la gráfica se aprecia como ha ido en aumento el número de familias beneficiarias del programa, incorporándose en el año 2000 zonas urbanas y semiurbanas, sin embargo, sigue siendo en su gran mayoría zonas rurales a las que se les hace llegar el programa.

2.5.4 Resultados

Los principales resultados, de acuerdo con la evaluación del CIDE (2001), del programa *PROGRESA* son los siguientes:

Primero, el programa parece ser bastante costo-eficiente como instrumento distributivo. De cada peso que se gasta en él, se ha estimado que 91 centavos llegan a sus beneficiarios en forma de transferencias. Para poner esto en perspectiva, se ha estimado

que de cada peso que se gasta en Liconsa, sólo 64 centavos llegan a sus beneficiarios (en especie), entre los cuales la mayoría no viven en condiciones de pobreza extrema ni sufren de condiciones de desnutrición.

Segundo, se ha encontrado que los mecanismos de focalización del programa han sido efectivos en incluir a las localidades más pobres de país y a los hogares más pobres dentro de estas (aunque menos efectivos en excluir a localidades y hogares moderadamente pobres), por lo que estos recursos llegan en su mayor parte a quienes más los necesitan. Como área de preocupación, sin embargo, se ha señalado el resentimiento de los no beneficiarios hacia los beneficiarios.

Tercero, se ha estimado que el programa reduce la pobreza monetaria de los beneficiarios de forma importante. De acuerdo con el indicador de la brecha de pobreza, la pobreza monetaria se reduce 30 por ciento, mientras que el índice de severidad de la pobreza se reduce 45 por ciento. Estos resultados sugieren que las mayores reducciones de la pobreza se están alcanzando entre los hogares más pobres de entre los pobres.

Las evaluaciones han encontrado importantes efectos positivos de Progresá en la inscripción de niños en la escuela. La inscripción a la escuela de niños y niñas, en particular de éstas últimas, ha aumentado de forma importante en el nivel secundaria. El incremento representa un aumento proporcional para los niños de entre 5 y 8 por ciento y de 11 a 14 por ciento para las niñas. Sin embargo, una crítica realizada es el que una mayor escolaridad no necesariamente se traduce en una adquisición plena de las capacidades escolares necesarias para continuar satisfactoriamente con los estudios (Banegas, 2011).

Igualmente se han observado efectos positivos en la en la salud y la nutrición de los niños y adultos del hogar, y en el gasto en alimentos. En los áreas de salud y nutrición, los niños beneficiarios de Progresá tienen una incidencia de enfermedades 12 por ciento menor y ha habido una reducción en la probabilidad de baja talla para la edad entre los niños de 12 a 36 meses.

Resultados *OPORTUNIDADES*:

Uno de los principales resultados del programa fue en 2008 cuando el entorno económico mundial adverso, asociado principalmente al incremento de los precios de los alimentos y a la crisis financiera internacional, tuvo un efecto negativo en los niveles de vida de la

población. Entre 2006 y 2008, el contexto descrito propició incremento de la pobreza en 5.9 millones de personas. De acuerdo con las mediciones del CONEVAL, los programas más importantes de protección social del gobierno federal, Oportunidades uno de los más importantes, evitaron que, ante la crítica situación económica de ese año, se sumaran 2.6 millones de personas más a la pobreza alimentaria. A pesar de los efectos positivos que puedan tener los Programas que transfieren recursos monetarios a la población en pobreza, éstos no sustituyen el buen desempeño de la economía necesario para elevar sostenidamente el nivel de vida de las familias (Campos, 2010).

Para la ruptura del círculo intergeneracional es importante la planificación familiar. Se encontró que las mujeres en edad reproductiva beneficiarias del Programa unidas o casadas de 15 a 49 años de edad, con el tiempo han aumentado el uso de métodos anticonceptivos: mientras que en 1998 notificaron hacerlo 36% de las mujeres en edad reproductiva, en 2003 lo hizo 42% y en 2007 57%. Para las mujeres unidas o casadas de entre 15 y 19 años de edad el cambio es aún mayor, alcanzando en 2007 un 70% que mencionó utilizar algún método anticonceptivo.

La evaluación arrojó que el Programa ha logrado que los beneficiarios muestren un mayor interés por sus estados de salud, se acerquen a los servicios formales y utilicen la medicina preventiva. Respecto a la antigüedad en el Programa, se encontraron algunas asociaciones que muestran que una mayor exposición tiene efectos en una menor prevalencia de diabetes, menor sobrepeso y reducción de algunos comportamientos de riesgo. Sin embargo, en general la antigüedad en el Programa no tuvo una relación significativa con el autorreporte de mejores estados de salud (Campos, 2010).

Respecto a las trayectorias educativas, el estudio cualitativo de González de la Rocha (2008) encontró que las trayectorias educativas más largas entre los becarios las reportaban los hijos no indígenas (10.04 años), seguidos por las hijas no indígenas (9.73 años), los hijos indígenas (9.63 años) y, al final, las hijas no indígenas (8.91). Un hallazgo importante fue el relacionado con las brechas educativas entre las generaciones, al comparar padre/madre e hijo/hija de hogares beneficiados en 1998 dicha brecha fue de 2 años.

Se realizó una evaluación con los resultados directamente de la prueba ENLACE 2007. En esta prueba los puntajes tanto de matemáticas como de español más bajos los obtuvieron los beneficiarios del Programa y los indígenas al compararlos con el resto de

los estudiantes del país. El análisis no contó con controles de ingreso por lo que no midió el efecto del Programa. Sin embargo, algunos de los resultados son relevantes para Oportunidades:

- 1) Las escuelas con mayor población de becarios de Oportunidades obtuvieron los promedios más bajos en la prueba ENLACE
- 2) Tanto en primaria como en secundaria, las becarias de Oportunidades obtuvieron puntajes superiores a los becarios, tanto en matemáticas como en español
- 3) A pesar de las limitantes y desventajas que enfrentan los becarios del Programa frente a otros estudiantes del país, una quinta parte se ubicó en los deciles de mejores puntajes obtenidos en la prueba ENLACE
- 4) Las escuelas en donde la gran mayoría de los alumnos pertenecen a hogares en extrema pobreza, los becarios del Programa alcanzaban mejores resultados que los no becarios.

Aunque el programa no tiene efecto directo en la inserción laboral, se realizó un análisis donde se estudia el efecto en este rubro bajo la pregunta de en qué medida las mejoras en la población beneficiaria, como consecuencia de la intervención del Programa, se traducen en un aumento en la movilidad ocupacional intergeneracional y en los ingresos. En análisis realizados por Rodríguez-Oreggia y Freije (2008) y la investigación cualitativa de González de a Rocha (2008) coinciden que la falta de oportunidades en las localidades de origen constituyen una de las principales limitantes para romper con el círculo intergeneracional de la pobreza, y esto se ve más acentuado en aquellos grupos que enfrentan mayores dificultades para migrar a polos de desarrollo.

3.6 Retos

La política social en los últimos años se ha fortalecido y los diferentes gobiernos han establecido diferentes acciones para atender a las personas que se encuentran en situación de pobreza, buscando aliviar el problema. A pesar de que el gasto en programas para la superación de la pobreza ha ido en aumento y se tienen una gran cantidad de programas sociales que atienden las diferentes dimensiones de la pobreza, no se han tenido cambios significativos en los niveles de pobreza.

Lo anterior puede ser una expresión de que la política social únicamente ha ayudado a que no crezcan los niveles de pobreza, pero no se ha reducido. Como se observó los niveles de pobreza aumentaron en épocas de crisis, pero gracias a ciertos programas sociales el número de personas que cayeron a esta situación no fue mayor.

Al parecer, la política social no está haciendo un mal trabajo, pero las cifras indican que hace falta algo más para que no sólo no haya más pobres, sino que el número de éstos disminuya. Por ello, es necesario que más allá de que se cubran necesidades por medio de distintos programas, es necesario que se establezcan las condiciones para que las personas sean capaces de cubrir estas necesidades.

3. Empleo e instituciones en México como determinantes de la pobreza

3.1 Empleo

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo el empleo se entiende como la actividad humana generadora de riqueza que puede ser contabilizada en el plano económico. Al parecer, no existe un campo para la política económica, sin embargo, se puede plantear una política de desarrollo, tanto económico como social, que esté orientado a la generación de empleo (Román, 2007).

Es posible que el empleo sea la principal variable bisagra entre el comportamiento económico y el social. Se considera al empleo como la base para la generación de la riqueza y a su vez de su apropiación y consumo. El empleo es considerado una variable básica en la explicación de la generación, distribución y el consumo de la riqueza:

- Si diversos grupos no cuenta con los medios para la generación de la riqueza o estos se encuentran deteriorándose, se encuentran en una situación d pobreza o empobrecimiento.
- Si existen grupos sociales productivos y generadores de riqueza suficiente para vivir adecuadamente, pero si la riqueza es distribuida inequitativamente, parte de los productores pueden ser pobres o estar en proceso de empobrecimiento.
- En ciertas circunstancias de producción y generación de la riqueza, puede que ésta no se traduzca en un consumo adecuado.

Por lo tanto, el empleo y sus implicaciones en la generación, reparto y consumo de la riqueza son fundamentales para establecer alternativas frente a la pobreza y el empobrecimiento.

3.1.1 Empleo en México

Al igual que otros países de América Latina, México adoptó el modelo de sustitución de importaciones el cual se desgató y condujo a la crisis de la deuda en 1982, con lo que comienza a seguirse desde 1983 un modelo aperturista, neoliberal, caracterizado por crecimiento lento, incremento en el desempleo y aumento en la informalidad (Peralta, 2010).

Desde 1983 la estrategia económica neoliberal se basa en las reformas estructurales y en las disciplinas macroeconómicas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países en desarrollo.

Actualmente, a nivel internacional se vive una crisis en materia de empleo, lo cual representa un gran reto para combatir la pobreza. Una persona o familia es capaz de salir de su situación de pobreza al conseguir un empleo que aumente su ingreso considerablemente, por el contrario la pérdida del empleo puede provocar que una familia o persona caiga en situación de pobreza (Banco Mundial, 2014).

En México, cuando se hace referencia a la situación macroeconómica del país se hace referencia comúnmente a variables fundamentalmente financieras (paridad monetaria, equilibrio fiscal, equilibrio externo y nivel de inflación), sin embargo, a pesar de que se ha tenido equilibrio en dichas variables, el crecimiento económico, la generación de empleo y la distribución del ingreso han presentado niveles muy alejados a los esperados, es decir, se ha pasado a un segundo término estas variables, dándole más peso a las financieras.

Mientras se tenga como prioridad mantener las variables financieras y dejar a un lado aquellas relacionadas con el crecimiento económico, la generación de empleo y la distribución del ingreso aunque se tenga “estabilidad macroeconómica” ésta no se verá reflejada en la calidad de vida de la población, ya que mientras no se tenga empleo y bien pagado seguirán persistiendo la pobreza.

3.1.2 Situación actual

En los últimos sexenios el crecimiento económico ha sido muy bajo, siendo éste insuficiente para cubrir las crecientes necesidades de bienestar de las familias, ya que no ha sido posible la creación de empleos que son requeridos por la población. En el cuadro 9 se observa como ha crecido en promedio el PIB por sexenio, en los últimos cuatro sexenios no ha sido posible tener un crecimiento mayor al 3%, representando una gran limitante no sólo para el desarrollo económico del país, sino para el desarrollo social del mismo.

Cuadro 9. Tasa de crecimiento del PIB por sexenio, México 1994-2015

Sexenio	Tasa
94-2000	2.89
2000-2006	2.26
2006-2012	2.33
2012-2015	2.54

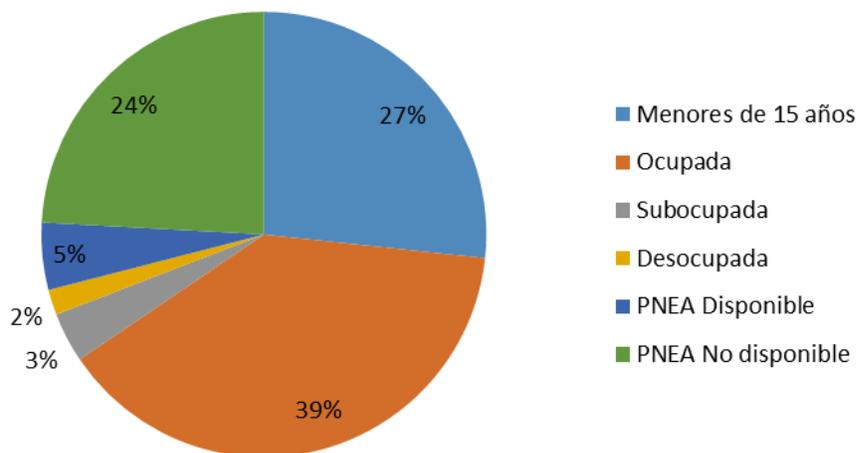
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, PIB trimestral

Por el lado del empleo, si únicamente se toma en cuenta la tasa de desocupación, que hasta el tercer trimestre de 2015 fue de 4.3, se podría decir que la situación no es tan crítica. Lo anterior implica que es necesario la creación de 2 240 498 empleos. Sin embargo, no solo ésta es la necesidad de empleos en México. A esta cifra se debe incluir la subocupación, que son todas aquellas “personas de 15 y más años de edad que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite”, segmento que en el cuarto trimestre del 2015 sumó 4 417 200. Adicionalmente, debe incluirse aquellos clasificados como “ocupados no disponibles” quienes aunque se encuentran en la población no económicamente activa tienen el interés de trabajar pero han desistido en la búsqueda de trabajo ya que no lograron encontrar alguno, en el cuarto trimestre de 2015 fueron 5 919 605 personas en este rubro.

Al sumar todas estas cifras se obtiene lo que se define como brecha laboral⁴ la cual da una idea mucho más exacta del total de puestos de trabajo que requiere la población. Bajo este concepto, se tiene que al cuarto trimestre del 2015, la economía mexicana necesitaba un total de 12 577 303 empleos para satisfacer las necesidades de los hogares.

⁴ El Buro Nacional de Investigación Económica (NBER) de Estados Unidos publicó un artículo escrito por David Blanchflower y Andrew Levin sobre la atonía del mercado laboral y sus implicaciones para la política monetaria. Los autores desarrollan un concepto más amplio que la tasa de desempleo abierto para caracterizar lo que llaman la brecha laboral. Básicamente consiste en sumar el desempleo abierto, el subempleo (los que trabajan menos horas por razones de mercado) y el desempleo disfrazado (los no ocupados disponibles para trabajar pero que no buscan activamente empleo). Concluyen que es un concepto más robusto para medir la insuficiencia de trabajo en el mercado laboral (<http://jonathanheath.net/2015/04/la-brecha-laboral/>).

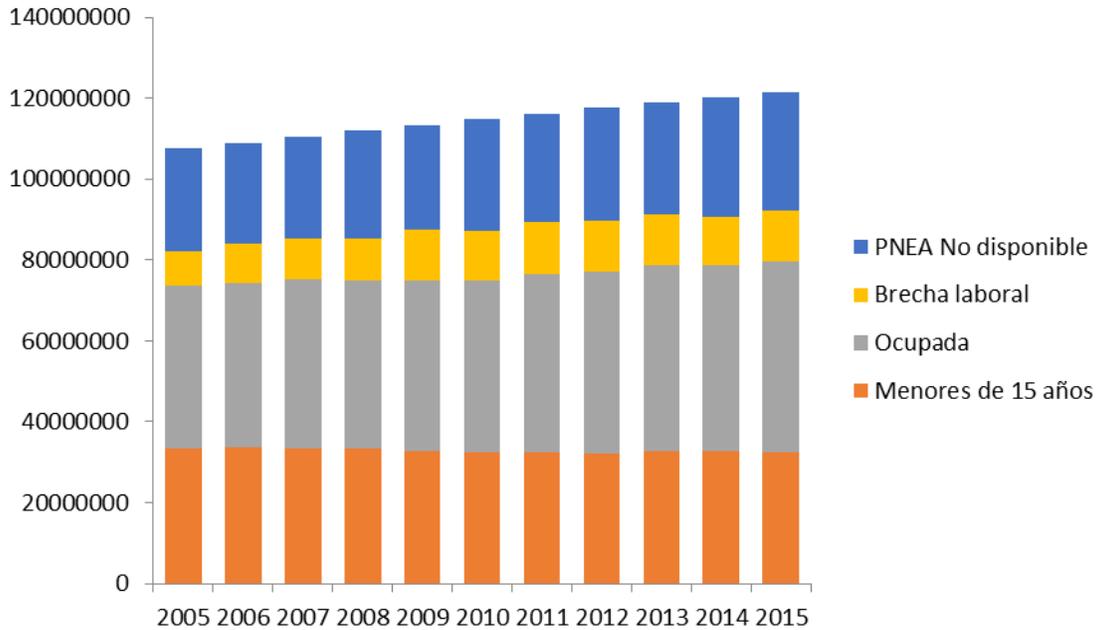
Gráfica 7. Situación de empleo en México, 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, cuarto trimestre 2015.

En la gráfica 7 es posible observar que del total de la población el 49% se encuentra en edad de trabajar y disponibles para hacerlo. Sin embargo, del total de la población en México el 10% no tiene empleo y está en condiciones de tener uno, por lo cual la economía tiene el reto de crear empleo para esta población.

Gráfica 8. Situación de empleo en México, 2005-2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

En la gráfica 8 se aprecia como en los últimos años la población ocupada no ha crecido considerablemente, lo cual indica que no se han dado cambios significativos en la población que trabaja siendo un gran problema ya que el empleo provee el ingreso total de las familias con el cual deben de cubrir sus necesidades básicas y al no crecer considerablemente muestra que muchas personas siguen sin tener los recursos para cubrir tales necesidades.

**Cuadro 10. Tasa de crecimiento indicadores de empleo, México
2006-2015**

Año	Población (%)	Pob. Ocupada (%)	Brecha laboral (%)
2006	1.21	1.75	12.27
2007	1.31	2.85	3.77
2008	1.40	-1.01	5.61
2009	1.36	1.61	19.54
2010	1.24	0.43	-2.83
2011	1.20	3.68	5.48
2012	1.17	2.10	-2.99
2013	1.13	2.09	0.72
2014	1.10	0.00	-4.27
2015	1.07	2.84	4.00

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

En el cuadro 10 se observa como han ido creciendo algunas de las variables referentes al empleo. Es posible ver que en los últimos diez años la población no ha crecido más allá de un 1.4% manteniéndose con un crecimiento estable a lo largo de estos años. La población ocupada tampoco ha presentado cambios abruptos en los últimos años. Sin embargo, se observa que el crecimiento de la brecha laboral sí ha sido muy cambiante los últimos años implicando que es muy sensible a diferentes cambios en la economía.

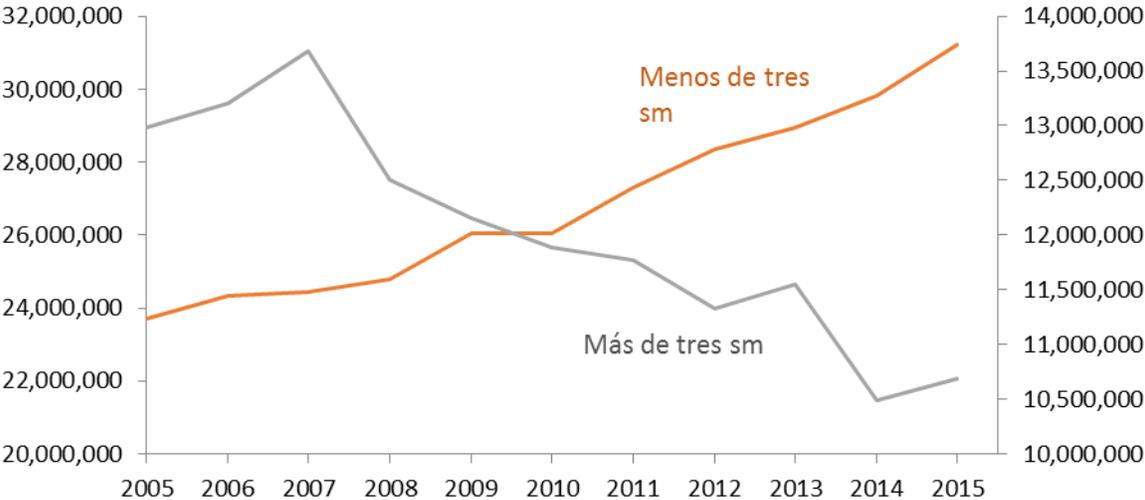
El análisis de la brecha laboral es importante para conocer la verdadera situación del empleo en un país ya que más allá de aquellos que no tienen empleo hay personas que quieren tener uno y están en condiciones de tenerlo. Las políticas deben estar orientadas no únicamente a la atención de los grupos no ocupados deben orientarse a proveer de empleo a aquellos que lo necesitan.

Adicional a este problema debe atenderse el de la calidad del empleo en el país, dado que adicional a tener empleo es importante que este sea de calidad para que la persona sea capaz de cubrir sus necesidades básicas.

La dificultad para conseguir empleo ha incidido negativamente en la evolución de los salarios ya que las personas con tal de ocuparse en un entorno con pocos empleos aceptan salarios bajos que probablemente no son suficientes, y en casos más extremos hay personas ocupadas que no reciben ingresos y únicamente obtienen manutención, para el cuarto trimestre de 2015 estos representaron el 7% del total de ocupados.

En la gráfica 9 se aprecia la población ocupada entre 2005 y 2015 por nivel de ingreso, estando por un lado los que reciben hasta 3 salarios mínimos (hasta 210.30 pesos diarios) y por el otro los que reciben más de 3 salarios mínimos.

**Gráfica 9. Población Ocupada por Nivel de Ingreso
(Millones de personas)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

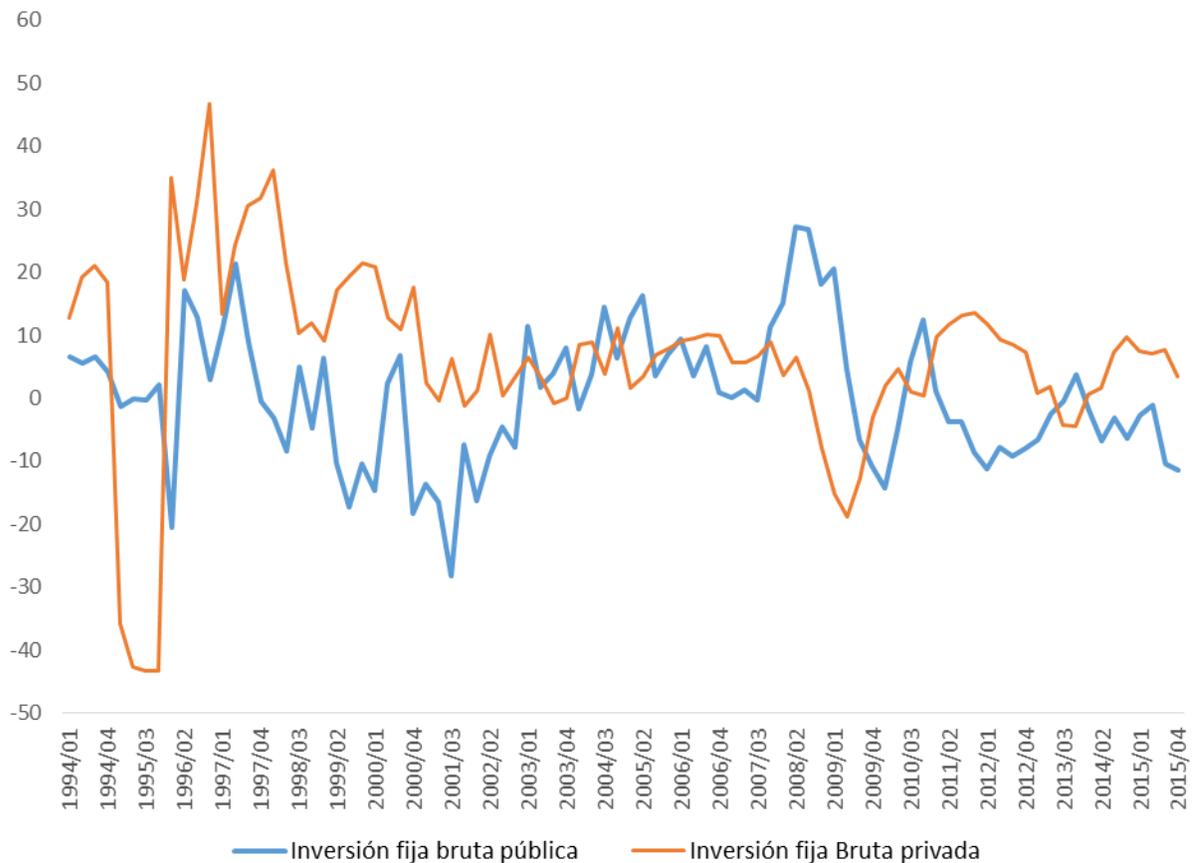
Se observa que las personas con menos de tres salarios mínimos ha aumentado en los últimos años, mientras que aquellas con más de tres salarios mínimos ha ido disminuyendo, lo anterior significa que los salarios cada vez son menores y esto se le puede atribuir al acceso de demanda de trabajo y a la poca oferta que hay de este mismo.

El país se enfrenta a un gran reto respecto al empleo, para poder crear los empleos que se necesitan se debe crecer y para poder llevar a cabo tales retos es necesario que aumente la inversión en el país. El CEESP ha mencionado que para que la economía crezca de manera sostenida a tasas anuales de entre 4 y 5%, se requiere que la inversión represente entre 25% y 30% del PIB, lo cual, a excepción de 1981 cuando la inversión representó 26.5%, no ha sucedido a lo largo de la historia del país (Foncerrada, 2016).

La inversión muy importante dado que esta hace que crezca el acervo de capital, dándole a las empresas la facilidad de crear más puestos de trabajo bien remunerados. Sin embargo, lo que se observa comúnmente es un aumento en la fuerza de trabajo con poca inversión teniendo como consecuencia el aumento de personas que no puede colocarse fácilmente en un empleo y a su vez se genera una baja en el nivel salarial.

La inversión fija bruta comprende los gastos en construcción, maquinaria, equipo de origen nacional e importado, sistemas de armas, ganado reproductor, plantaciones de productos perennes y el valor de los activos intangibles. La inversión puede ser pública o privada.

Gráfica 10. Crecimiento de la Inversión Fija Bruta Pública y Privada. México 1994-2015



Fuente: Foncerrada, 2016

Como se observa en la gráfica 10 en los últimos años la inversión fija bruta no ha presentado un crecimiento significativo o sostenido por lo que no se pudo ver reflejado en crecimiento en el país. Mientras no crezca la inversión, no crecerán los empleos bien pagados y por lo tanto no se podrá disminuir la pobreza. Hay una gran necesidad de empleo en el país, pero no se han logrado generar las condiciones económicas que permitan el crecimiento del empleo y la calidad de éste mismo.

3.2 El rol de las instituciones

Como se mencionó anteriormente para que se logre disminuir la pobreza es necesario, más no suficiente, que exista crecimiento económico. Las instituciones han jugado un papel importante en el desarrollo del país desde hace muchos años ya que a partir de

ellas muchos han abusado del poder, otros han fortalecido a su gobierno y unos cuantos han permitido que éstas contribuyan al avance democrático del país.

Las instituciones responden al gobierno en turno, no buscan cumplir con el fin con el que fueron creadas sino buscan mantener el poder del gobierno. Cada vez se crean más instituciones, e instituciones que regulan y vigilan a otras instituciones. Si bien, se considera a las instituciones como “las reglas del juego”, en México pareciera que se ha abusado de ellas teniendo como resultado en engrosamiento del gasto público. Para que las instituciones ayuden al desarrollo del país deben dejar a un lado sus intereses políticos y establecer sus objetivos tomando en cuenta las necesidades del país y no sólo de unos cuantos.

En México se tienen instituciones extractivas, de acuerdo con Daron Acemoglu y James A. Robinson (2013) estas instituciones están estructuradas para extraer recursos de la mayoría para un grupo reducido y por lo tanto, a comparación de las instituciones inclusivas, no conducen al crecimiento económico sostenido. Estas instituciones se relacionan con las políticas extractivas que concentran el poder en manos de pocos, teniendo el incentivo para continuar con estas instituciones.

Mientras las instituciones no generen el entorno en el país para que exista inversión y a su vez crecimiento sostenido no se podrá disminuir los niveles de pobreza que existen en el país. No significa que el país nunca crecerá, los gobernantes tienen incentivos propios para que así sea, pero derivado de las constantes luchas por el poder el crecimiento no puede ser sostenido y aunque haya crecimiento no se reflejara en el desarrollo de la sociedad.

Como se ve el problema va más allá de incentivar la inversión en el país, si no se tienen las instituciones donde se desconcentre la riqueza y el poder, se preocupen por tener a la población en buenas condiciones de vida e incentivando a la población a ahorrar, invertir e innovar.

Conclusiones y retos

Un gran avance en el país es la incorporación de la metodología multidimensional para la medición de la pobreza, donde ya no sólo se toma en cuenta el ingreso de una persona, sino adicionalmente se toma en cuenta el acceso a derechos sociales pues el bienestar de la sociedad va más allá de recibir un ingreso.

La pobreza es un grave problema que afecta al país, el superarla es un gran reto que se tiene, en la medición de 2014 más del 40% de los mexicanos se encontraba en situación de pobreza multidimensional. Al observar los datos históricos no se ve que haya una tendencia clara respecto a las cifras de pobreza en el país, parece que únicamente varía significativamente ante cambios macroeconómicos y no ante las distintas estrategias llevadas a cabo por el gobierno.

Los principales retos en el tema de la pobreza son:

- La medición de la pobreza considera únicamente el acceso a los servicios, sin embargo, se debería considerar acceso efectivo.
- Determinar los diferentes factores que la propician para establecer los mecanismos que ayuden a su reducción.

Uno de los principales mecanismos que se tiene para el combate a la pobreza es la política social por medio de programas sociales que en su mayoría otorgan subsidios o servicios relacionados con alguna de las carencias con las que se mide la pobreza. A pesar de que el gasto social ha aumentado no se ha reflejado en la disminución de la pobreza, sin embargo, la política social ha logrado que la pobreza se mantenga y no aumente.

El programa PROSPERA ha sido de los más relevantes de la política de desarrollo social en México, pues es el de mayor presupuesto y tiene como objetivo la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, dando a las familias pobres la base para romper con el ciclo por medio de ayuda en alimentación, salud y educación. Con el cambio a PROSPERA se plantea como objetivo la vinculación laboral y la vinculación financiera ya que una vez que los jóvenes becarios terminan sus estudios pueden enfrentarse a la falta

de empleo o en algunos casos a la falta de financiamiento para emprender proyectos propios.

La situación del país no permite absorber a todas las personas que están en condiciones de trabajar, aunque el programa esté correctamente diseñado y dé a los becarios las herramientas para insertarse en el mercado laboral no será posible por la falta de empleos formales bien remunerados. Muchos de los becarios del programa se encuentran en zonas alejadas del país, donde los empleos son nulos o escasos, por ende se dificulta aún más el encontrar un empleo.

Los retos que enfrenta la política social de México son:

- Se debe realizar una revisión de los programas sociales para identificar duplicidades en apoyos y objetivos comunes.
- Se deben evaluar si los apoyos realmente lleguen a quienes los necesitan y no haya desvío de recursos.
- Los programas deberían avanzar en la búsqueda de resultados y no solamente el acceso a servicios.
- Se debe buscar una vinculación de la política social con la política económica, mientras no se tengan las bases para un desarrollo económico no será posible el desarrollo social.

Para combatir la pobreza no es suficiente la política social que en muchos casos solamente “disfraza” la situación y no mejora sostenidamente las condiciones de la población en situación de pobreza. No es suficiente con que se otorgue un subsidio a las personas o se les afilie a cierto programa, es necesario que se generen las condiciones económicas para que las personas por sí misma logren salir de la pobreza, la mejor oportunidad es el *empleo*.

El empleo puede ser la mejor herramienta con que se cuente para salir de la pobreza. Tener un empleo no necesariamente implica que un trabajo cumpla con satisfacer al individuo en sus necesidades económicas, sociales y culturales; se necesita que el empleo sea de calidad, es decir que le permita superar las formas de exclusión laboral.

Sin embargo, la creación del empleo es una tarea muy complicada. Si se observa la población desocupada se pensaría que no se está en una situación crítica pero no sólo la población desocupada necesita un empleo, a ellos se deben agregar los subocupados y

los ocupados no disponibles, al incluir a estos rubros la necesidad de empleos aumenta considerablemente. Dado que la demanda de empleo se ha aumentado en los últimos años se ha traducido en una baja en el nivel salarial, es decir, la calidad del empleo ha disminuido.

Otro claro reflejo de la precariedad del empleo es la medición de la carencia de seguridad social, siendo la carencia donde se tiene mayor persistencia y no ha logrado bajar en los últimos años. Aunque las personas tengan empleo muchas de ellas no tienen seguridad social.

Los retos en la situación del empleo son:

- Incentivar la inversión del país para la creación de empleos.
- Los empleos deben ser de calidad; es decir, el salario debe ser suficiente para cubrir al menos las necesidades básicas de los empleados y deben tener seguridad social.

Las condiciones de las instituciones en el país frenan el desarrollo económico y con ello el empleo, estas responden a las necesidades de unos cuantos por lo que se desincentiva la inversión que es el pilar para la generación de empleos.

Mientras las instituciones sigan respondiendo a la necesidad del gobierno en turno y de aquellos que tienen el poder, mientras no se tome en cuenta las necesidades de la sociedad, mientras siga existiendo la desigualdad en la repartición de la riqueza no se podrá salir de la pobreza. Por más que la política social se esfuerce en sanear las carencias de los mexicanos, sólo se disfrazará la situación y no se dará una solución real. Se deben de dar las bases para que la población pueda satisfacer sus necesidades por sí mismos, la mejor manera es por medio de empleos bien pagados y las condiciones políticas, sociales y económicas del país no lo permiten.

Por lo tanto, la hipótesis “en México se ha dado mucha importancia a la política social enfocada a combatir la pobreza, sin embargo se han dejado a un lado factores económicos que son los que impiden la generación de oportunidades para que la población se desarrolle socialmente y deje de ser pobre.” se cumple, uno de los principales problemas es la generación de empleos de calidad, y no solo se necesitan mejores empleos, también es necesario que las instituciones del país dejen de responder a unos pocos y vean por el bienestar de la sociedad.

Anexo 1: Población Pobre por Ingresos: Urbano y Rural

Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
Urbano						
1992	13.0	20.1	44.3	6,800,734	10,510,336	23,140,886
1994	10.7	18.3	41.2	5,744,596	9,868,220	22,194,039
1996	27.0	36.8	61.5	15,221,623	20,727,912	34,665,084
1998	21.4	30.6	55.9	12,401,904	17,748,327	32,403,021
2000	12.5	20.2	43.7	7,498,833	12,105,587	26,202,029
2002	11.3	17.2	41.1	7,062,099	10,696,819	25,656,394
2004	11.0	17.8	41.1	7,091,168	11,469,192	26,485,077
2005	9.9	15.8	38.3	6,499,518	10,321,087	25,066,897
2006	7.6	13.8	35.8	5,184,898	9,347,368	24,300,093
2008	10.7	17.4	40.0	7,463,236	12,105,020	27,884,655
2010	12.5	19.9	45.3	8,975,498	14,260,555	32,414,760
2012	12.9	20.7	45.5	9,458,956	15,173,697	33,327,167
Rural						
1992	34.0	44.1	66.5	11,778,518	15,261,823	22,997,951
1994	37.0	47.5	69.3	13,263,492	17,017,376	24,824,766
1996	53.5	62.6	80.7	19,432,686	22,717,044	29,302,332
1998	51.7	59.0	75.9	19,280,503	22,002,734	28,268,312
2000	42.4	49.9	69.2	16,223,318	19,110,747	26,498,520
2002	34.0	42.6	64.3	13,077,654	16,388,532	24,749,630
2004	28.0	36.2	57.4	10,823,348	13,966,069	22,139,967
2005	32.3	39.8	61.8	12,454,723	15,348,682	23,828,638
2006	24.4	32.6	54.6	9,962,601	13,309,951	22,249,253
2008	31.8	39.1	60.9	13,326,410	16,381,350	25,496,802
2010	29.2	37.8	60.7	12,559,745	16,232,865	26,105,176
2012	30.9	40.2	63.6	13,629,954	17,707,867	28,023,268

Bibliografía

Aparicio, Ricardo; Villarespe, Veronica.; Urzua, Carlos M (2009), *“Pobreza en México: magnitud y perfiles”*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social : UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas : Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Andrade, Vinicio (2011), *“Trabajo sobre El Empleo”*. Instituto Universitario de tecnología Readic. pp.1, disponible en: <https://es.scribd.com/doc/76219783/Trabajo-de-Busqueda-de-Empleo>

Ayala, José (1999), *“Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico”*, Ciudad de México: Fondo de cultura económica

Banegaz Israel (2011), *“La ilusión tecnocrática en la política social: progesa-oportunidades”*, El colegio Mexiquense, pp. 57-94

Campos, P. (2010), *Documento compilatorio de la evaluación externa 2008 del programa Oportunidades*, México: Oportunidades.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), *“Panorama Social de América Latina, 2015”*, (LC/G.2691-P), Santiago, Chile.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). *“Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición)”*. México, DF. Pp. 17-19.

_____ (2010). *“La pobreza por ingresos en México”*. México, D.F. CONEVAL pp. 9-15, disponible en http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/pdf_publicaciones/pobreza_ingresos_mexico_web.pdf

_____ (2012). *“Informe de Pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios”*. México, D.F. CONEVAL pp. 99, disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PD/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf

_____ (2014). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014*. México, D.F.

_____ (2013). *Medición de Pobreza en México*, disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Med_Pobreza/Como_se_mide_la_pobreza_en%20Mexico.pdf

Cortés, Fernando (2014), *El gasto social y la pobreza*, UNAM. México, D.F.

Dean, Hartley (2012) *What is social policy*, en Social Policy, Cambridge: Polity Press, pp. 1-12.

Foncerrada, Luis (2016), *La verdadera situación del empleo en México*. CEESP.

Hevia, Felipe (2009), *De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox* disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a3.pdf>

Ibarra Consejo Jorge (2013), *Análisis Macroeconómico. Producto, empleo, nivel de precios y balance externo*. UNAM, México, D.F. pp 81

Lok-Dessallien, Renata (1999) *Review of poverty concepts and indicators*, en http://mirror.kioss.undip.ac.id/pustaka-bebas/library-ref-ind/ref-ind-1/application/poverty-reduction/Poverty/Review_of_Poverty_Concepts.pdf

López, Julio; López, Teresa (Sin fecha), *Teorías Alternativas del Empleo*, disponible en <http://obela.org/system/files/lopezsantos.pdf>

Midgley, James (1995) *A definition of social development*, en Social development. The development perspective in social welfare. Londres: Sage, pp. 12-36.

Narayan, Deepa (2000), *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

North, Douglass (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de cultura económica pp. 13 y 139.

Parker, Susan; Scott, Jhon (2001), *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y*

Seguimiento 1998-2001 Encuestas de Evaluación 2000, Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Ciudad de México, pp. 19-55

Paz, Marco; Ramírez, Edgar; et.al. (2012), *Política social en México. Logros recientes y retos pendientes*. Fondo de cultura económica. México, pp. 11-38, 65-95

Programa de inclusión social PROSPERA (1998), *Reglas de operación*. Gobierno Federal. México, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--.pdf>

Sampedro, José; Ojeda, Ada (2013), *Política social y programas sociales en México* en Trabajo infantil y pobreza. El programa Oportunidades entre los jornaleros agrícolas. UNAM. México, pp. 43-72.

Secretaría de Desarrollo Social (2013), *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*, disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf

Sen, Amartya (2006) *Conceptualizing and measuring poverty* D. Grusky y R. Kanbur (Eds.), *Poverty and inequality*, Stanford: Stanford University Press, pp. 30-46.

_____ (1995), *Equality of what?* en A. Sen *Inequality Reexamined*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 12-30.

Yaschine, I. (2014). *La política de superación de la pobreza en México*, en *Formato de Clases de la Especialidad en línea de Seminario de Análisis de Políticas y Programas Sociales*. México D.F.: UNAM pp. 4-5.

_____ (2015). *¿Oportunidades? Política Social y Movilidad Intergeneracional en México*, Ciudad de México: El Colegio de México pp. 28-70