

La política de superación de la pobreza en México 1997-2014*

1. Introducción

Durante el último siglo la política social mexicana logró avances importantes como el reconocimiento de los derechos sociales que se plasmaron en diferentes normas y la conformación de instituciones de prestación de bienes y servicios sociales. Esto, a su vez, se ha traducido en mejoras relevantes en distintos indicadores de bienestar de la población nacional. No obstante, la incidencia de la pobreza y su evolución en las últimas décadas pone en evidencia que el país aún tiene una deuda social con la mayoría de los mexicanos y que la política pública ha sido incapaz de hacer frente a este fenómeno. Las cifras conducen a cuestionarse la efectividad de las políticas económicas y sociales que se han aplicado y, por tanto, del gasto público ejercido.

La construcción del andamiaje institucional que conforma el régimen de bienestar en México se llevó a cabo con una amplia intervención estatal durante el periodo posterior a la Revolución Mexicana y hasta la década de 1970^{1,2}.

1 Por régimen de bienestar se puede entender los arreglos institucionales entre Estado, mercado y familia en la provisión del bienestar en las diferentes sociedades. Véase Esping Andersen (1993).

2 En este periodo se crearon, entre otras, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) que posteriormente se llamó Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios

Sin embargo, dicho régimen no logró garantizar una cobertura universal de su población y ha sido descrito como dual (Filgueira y Filgueira, 2005), en razón de que las instituciones conformadas se caracterizaron por proveer bienes y servicios estratificados que privilegiaron a los grupos incorporados al sistema a través de relaciones clientelares y corporativas, dejando sin beneficios a amplios sectores de la población.

Durante los años setenta y principios de los ochenta, a partir del reconocimiento de la persistencia de sectores excluidos de las ganancias del desarrollo económico, sobre todo en las zonas rurales, se instrumentaron programas sociales dirigidos específicamente a los campesinos que vivían en pobreza en comunidades marginadas.³ A partir de este momento, la instrumentación simultánea de políticas de corte generalizado (aunque no logren una cobertura total y homogénea de la población) y de políticas focalizadas hacia los grupos de población en pobreza o vulnerabilidad (aunque con características que tendrían variaciones), constituiría un rasgo continuo de la política social mexicana. No

Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi).

3 Nos referimos fundamentalmente al Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

* Autoras: Iliana Yashine Arroyo y Sara María Ochoa León, Colaboradora: Andrea Díaz Herrera Moro.

obstante, estos primeros programas tuvieron una corta duración y fueron desmantelados ante el cambio en el modelo de desarrollo que tuvo lugar en la década de los ochenta.

El viraje hacia el nuevo modelo de desarrollo llevó a una recomposición del balance entre el Estado y el mercado que había prevalecido en las últimas décadas en el país. Las nuevas políticas económicas implicaron la reducción del tamaño del Estado mediante la privatización de las empresas públicas y el desplazamiento del motor de crecimiento de la economía hacia el mercado externo, lo cual requirió un proceso acelerado de liberalización comercial y financiera en el país. Al igual que en el caso de la economía, este viraje implicó un cambio en la concepción del modelo de desarrollo social y en el rol atribuido al Estado en la satisfacción de las necesidades sociales.

Una de las medidas tomadas durante los primeros años posteriores a la crisis de 1982 fue la contracción del gasto público, incluyendo el gasto social sectorial⁴, al tiempo que se sustituyeron subsidios generalizados por focalizados y se introdujeron cuotas para servicios sociales. El balance que se ha hecho de estas medidas es que, en el contexto de crisis económica, contribuyeron al deterioro de variables sociales y al aumento de la pobreza (Lustig, 1994; Stewart, 1995)⁵.

No obstante, pasados los primeros años de ajuste, y hasta la actualidad, se ha dado un incremento de los recursos destinados por el gobierno federal mexicano a la política

social. Esto es indicativo de un regreso parcial del Estado como actor en el ámbito social, si bien con un aumento del peso de las intervenciones de tipo focalizado. Como puede observarse en el gráfico 1, el gasto social ha experimentado un incremento continuo a lo largo del periodo 1990-2014, con excepción de los años 1995 y 2009, en los cuales se experimentaron crisis económicas. Asimismo, el gasto social como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto programable ha aumentado desde principios de los noventa, en el primero de los casos pasando de 5.8% en 1990 a 12.4% en 2014 y, en el segundo, de 38.2% en 1990 a 56.8% en 2014⁶. Cabe señalar que en el gasto social se incluye el gasto sectorial no focalizado, así como el gasto en superación de la pobreza⁷.

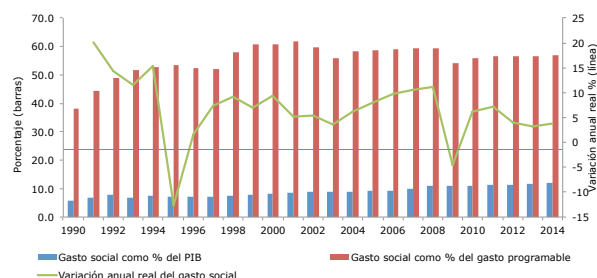
4 Según Friedman, Lustig y Legovini (1995: 344), en el periodo 1982-1988 se redujo la inversión pública de 10.8% del PIB en 1982 a 4.9% en 1989 y hubo una contracción anual de 6.2% en el gasto social de 1983 a 1988.

5 De acuerdo con Lustig (1994: 257) la incidencia de pobreza extrema y moderada aumentaron entre 1984 y 1989 de 13.9 a 17.1% y de 28.5 a 32.6%, respectivamente.

6 Si bien el incremento del gasto social es positivo, la comparación con otros países permite afirmar que el monto sigue siendo insuficiente. Según las estimaciones de la OCDE (2014: 117), el promedio del gasto social como porcentaje del PIB de los países miembros fue de 21.9% en 2012-2013, mientras que el de México fue de 7.4%. De acuerdo con la CEPAL (s/f), el gasto social como porcentaje del PIB de México en 2012 fue de 10.7%, comparado con 14.7% de Chile en ese mismo año y 27.8% de Argentina, 26.6% de Brasil y 24.2% de Uruguay en 2009.

7 De 1990 a 2002, el gasto social incluyó los siguientes rubros: educación, seguridad social, abasto y asistencia social, salud, laboral, y desarrollo regional y urbano. Entre 2003 y 2011 se utilizó una nueva clasificación que incluyó: educación, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, salud, asistencia social, y agua potable y alcantarillado. En 2012 se modificó nuevamente la clasificación y los rubros incluidos fueron: protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, educación, protección social, otros asuntos sociales (Coneval, 2015).

Gráfico 1. Variación real anual del gasto social y gasto social como porcentaje del PIB y del gasto total programable, 1990-2014



Notas:

- 1/ Los datos del PIB de 1990-1992 tienen base 1993 y los de 1993-2014 tienen base 2008.
- 2/ La variación real se calculó con precios constantes de 2012.
- 3/ Los rubros considerados en el gasto social fueron modificados a partir de 2013 y no se ha realizado la homologación.

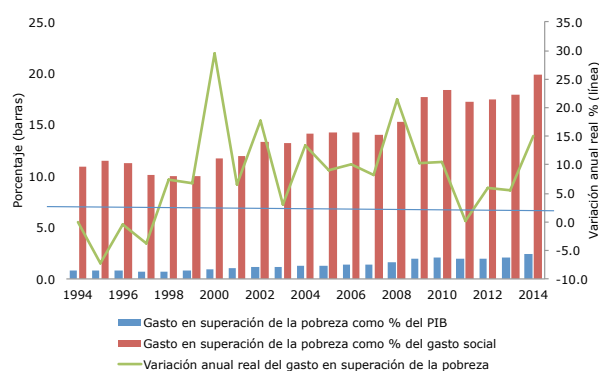
Fuente: Elaboración propia con base en información de Cámara de Diputados (s/f), INEGI (s/f a, s/f b) y SHCP (2013, 2014).

Como se ha mencionado, uno de los rasgos destacados del nuevo modelo de desarrollo en el ámbito de la política social ha sido el fortalecimiento de los programas focalizados como instrumento de intervención. Este tipo de intervenciones han cumplido la función de llenar los vacíos del régimen de bienestar en cuanto a la protección social de la población excluida, principalmente la que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y/o la que trabaja en el sector informal rural o urbano, si bien con acciones de menor calidad que no garantizan necesariamente un piso mínimo de bienestar.

El gasto en superación de la pobreza, que engloba las distintas acciones focalizadas, ha tenido una variación anual real positiva a partir de 1998, aunque de magnitud variable (gráfico 2). Se ha registrado también un aumento del gasto en superación de la pobreza como porcentaje del PIB que pasó del 0.8% en 1990 a 2.4% en 2014. Una tendencia semejante, aunque con algunas reducciones a lo largo del

periodo, se observa en el gasto en superación de la pobreza como porcentaje del gasto social, que en 1994 constituía el 10.9% y en 2014 se ubicó en 19.9%. Independientemente de esta tendencia creciente, es relevante notar que sólo una quinta parte del gasto social se destina a las acciones focalizadas y el resto se ejerce en acciones generales. Así, si bien se ha experimentado un fortalecimiento de la política focalizada, estos datos muestran que ésta es sólo uno de los instrumentos de política social.

Gráfico 2. Variación anual real del gasto en superación de la pobreza y gasto en superación de la pobreza como porcentaje del PIB y del gasto social, 1994-2014



Nota: 1/ La elaboración de la variación anual real se calculó con precios constantes de 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados (s/f), INEGI (s/f a, s/f b), Presidencia de la República (2000, 2014a) y SHCP (2013, 2014).

En la actualidad, la política social se ejerce a través de una multiplicidad de programas sociales. En 2014, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) contabilizó 5,904 programas sociales de los tres órdenes de gobierno: 273 federales, 3,788 estatales y 1,883 municipales⁸. Estos datos muestran uno de los problemas cruciales de la política social actual, que es la dispersión de recursos entre un número excesivo de programas sociales y la duplicidad

⁸ Sólo 323 de los 2,457 municipios contaron con información disponible, por lo cual esta cifra está subestimada (CONEVAL, 2015: 114).

que llega a generarse. Los programas tienen propósitos, población objetivo y mecanismos de intervención diversos. En el caso de los programas federales, el 80% del presupuesto de los programas se destina a acciones de educación, salud y bienestar económico (Coneval, 2015: 113, 114).

Entre las intervenciones focalizadas de política social ha habido algunas que han sido emblemáticas (por su importancia política, el presupuesto asignado y su cobertura) de distintas administraciones federales desde finales de los ochenta. Es el caso, principalmente, del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) entre 1988-1994, el Prospera. Programa de Inclusión Social (Prospera) desde 1997 a la fecha⁹ y la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada) de 2013 a la fecha. En el debate sobre la evolución de la pobreza se ha puesto un gran énfasis en el rol que estas acciones deberían haber tenido para reducirla o contenerla.

Con el fin de profundizar en las dos décadas más recientes, a continuación se revisan de forma somera el programa Prospera y la Cruzada. Se analizan sus alcances, limitaciones y el potencial que pueden tener para hacer frente a la pobreza. Se referirán los principales rasgos de su diseño, la evolución de su presupuesto y cobertura y, en el caso de Prospera, sus impactos sobre distintos indicadores sociales, incluyendo la pobreza. Posteriormente, se reflexiona sobre los retos de la política social focalizada para reducir la pobreza y la desigualdad.

⁹ Este programa se llamó Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) desde su creación en 1997 hasta marzo de 2002 cuando cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades). A partir de septiembre de 2014 se le denominó Prospera. En el texto se le llamará Prospera, con excepción de cuando sea pertinente utilizar los nombres previos por razones de contextualización histórica.

2. Los principales programas de superación de la pobreza, 1997-2014

Progresá-Oportunidades-Prospera

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), creado en 1997, ha sido el programa social emblemático de las distintas administraciones federales. Con este programa se da un cambio en el enfoque detrás del diseño de las políticas dirigidas a la población en situación de pobreza. Su arranque representa un parteaguas importante, en tanto que es el inicio de la entrega de transferencias monetarias a los hogares como intervención privilegiada de la política de superación de la pobreza en el país. En la actualidad, el programa está incorporado dentro de la Cruzada.

Entre los rasgos que distinguen a este programa respecto a los aplicados previamente cabe destacar su focalización a hogares en condiciones de pobreza extrema mediante mecanismos estadísticos rigurosos, el uso de las transferencias monetarias condicionadas como incentivo para el desarrollo del capital humano de las siguientes generaciones,¹⁰ y la inclusión de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto.¹¹ La apuesta del programa, desde su inicio, ha sido contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza bajo la hipótesis de que la ampliación del capital humano de niños y

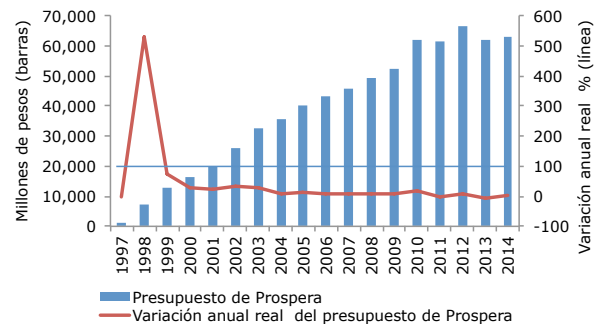
¹⁰ La entrega de transferencias se condiciona al cumplimiento de "corresponsabilidades" por parte de los beneficiarios que son, principalmente, la asistencia a la escuela por parte de los niños en edad escolar, a consultas médicas y talleres de educación en salud. Por tanto, la operación del programa requiere de la existencia de oferta educativa y de salud en las localidades.

¹¹ Para una descripción de los principales rasgos del programa y las diferencias con programas previos véase: Yaschine (1999), Levy y Rodríguez (2004), Levy (2008), Valencia (2008), y Yaschine y Orozco (2010).

adolescentes se traduciría en su juventud en una inserción laboral de mayor calidad y remuneración que la de sus padres (Progres, 1997). Para ello, se confiaba en que las reformas económicas que se iniciaron en los ochenta generarían condiciones adecuadas en los mercados laborales, lo que generaría una demanda de empleos de mayor calificación para estos jóvenes cuando realizaran la transición escuela-trabajo (Yaschine, en prensa). Desde esta perspectiva, el diseño del programa no busca reducir la incidencia de la pobreza en el corto plazo, sino incidir en algunos de los factores que determinan su reproducción intergeneracional.¹²

Prospera ha logrado continuar y fortalecerse a través de las distintas administraciones federales desde su creación hasta la fecha. La ampliación de su presupuesto y cobertura son indicadores de la importancia y el arraigo que ha tenido como parte de la política de superación de la pobreza en el país. Como se aprecia en la gráfica 3, el presupuesto ejercido por el programa se ha incrementado vertiginosamente de 1,172 millones de pesos en 1997 a 67,662 millones en 2014 y ha tenido una variación real positiva continua durante este periodo (con excepción de 2011 y 2013), con los mayores incrementos durante los primeros años de instrumentación del programa.¹³

Gráfico 3. Evolución del presupuesto ejercido por Prospera y variación anual real (precios constantes de 2012)



Nota:

1/ La elaboración de la variación anual real se calculó con precios constantes de 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (s/f a) y Presidencia de la República (2000, 2014a).

El presupuesto del programa como proporción del gasto social y del gasto en superación de la pobreza también se ha incrementado entre 1997 y 2014, como se puede apreciar en la gráfica 4, si bien se observan fluctuaciones a lo largo del periodo, incluyendo una reducción en los últimos años. Considerando sus puntos más altos, en 2002 llegó a representar el 11% del gasto social y, en 2003 y 2005, alcanzó el 24.2% del gasto en superación de la pobreza. En 2014, estos porcentajes se redujeron a 6.0% y 16.7%, respectivamente, lo cual refleja el incremento presupuestal en otras acciones de política social general y focalizada, lo cual ha reducido la importancia presupuestal relativa de Prospera.¹⁴

¹² Esta visión se refleja en los montos de las transferencias, que son insuficientes para elevar a una familia por encima de la línea de pobreza. En 1997, el monto de las transferencias promedio por familia era de 259 (pesos corrientes) y en 2014 de 887 (pesos corrientes) (Presidencia de la República, 2014a).

¹³ Datos a precios constantes de 2012.

¹⁴ En 2014, el presupuesto de Prospera representó 0.4% del PIB. Cálculos propios con base en datos de Presidencia (2014a) y el Sistema de Cuentas Nacionales. Algunos de los programas focalizados que han tenido aumentos presupuestales importantes en años recientes son Pensión para Adultos mayores y Programa de Apoyo Alimentario (PAL).

Gráfico 4. Presupuesto de Prospera como porcentaje del gasto social y del gasto en superación de la pobreza, 1997-2014



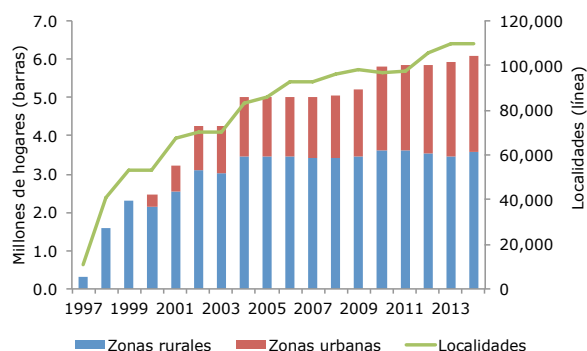
Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados (s/f), Presidencia de la República (2000, 2014a) y SHCP (2013, 2014).

El aumento del presupuesto se ha reflejado claramente en la ampliación de su cobertura. Como se observa en la gráfica 5, entre 1997 y 2014 la cobertura pasó de 300,000 hogares ubicados en cerca de 11,000 localidades de 456 municipios a 6.1 millones de hogares en alrededor de 110,000 localidades de todos los municipios del país, lo que lo hace el programa social con mayor cobertura y alcance territorial del país después del Seguro Popular.¹⁵ Del total de la cobertura actual del programa, 58.6% de los hogares beneficiarios radican en localidades rurales y 41.4% en urbanas.¹⁶

15 En 2014, el Seguro Popular tenía 55.6 millones de personas afiliadas (Presidencia de la República, 2014a).

16 A la cobertura de Prospera debe agregarse la del PAL, creado en 2003 y que es considerado en la actualidad como un complemento de Prospera, en tanto que entrega transferencias monetarias a hogares en pobreza extrema que no pueden ser incluidos en Prospera por no tener acceso a servicios de salud o educación. En 2014, el PAL tenía una cobertura de alrededor de 755,000 familias (Presidencia de la República, 2014a).

Gráfico 5. Evolución de la cobertura de Prospera, 1997-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2013a, 2014a).

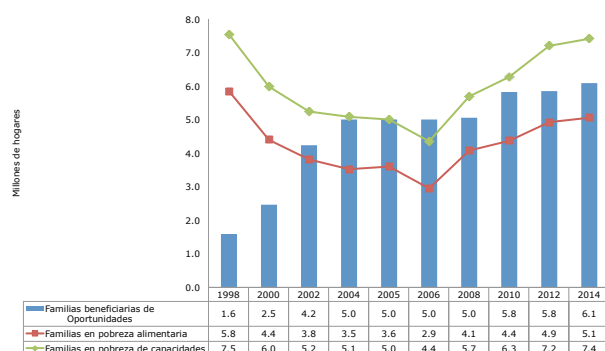
La suficiencia del tamaño de la cobertura de Prospera puede dimensionarse al compararla con la incidencia de pobreza por ingreso alimentaria y de capacidades entre 1998 y 2014 (gráfico 6).¹⁷ Se puede destacar que, desde el 2002, la cobertura de Prospera alcanzaría para cubrir a todos los hogares en pobreza alimentaria y, durante este periodo, habría sido suficiente para cubrir a la mayoría de los hogares en pobreza de capacidades (y a la totalidad en 2005 y 2006). Sin embargo, en los últimos dos años la brecha entre la cobertura de Oportunidades y la incidencia de pobreza de capacidades se ha acrecentado.^{18,19}

17 Se presenta la comparación con estas dos líneas de pobreza por dos razones. Primero, porque la población objetivo a la que Prospera focaliza sus acciones corresponde a aquella que se encuentra por debajo de la línea de pobreza de capacidades. Segundo, se cuenta con información para construir la evolución histórica de estas líneas de pobreza por ingresos, a diferencia de las líneas de bienestar y de bienestar mínimo.

18 Como señalan Cortés, Banegas y Solís (2007), los efectos del programa sobre la pobreza de capacidades son los de mayor interés debido a que, previo a la definición y medición multidimensional de la pobreza a partir de 2008, esta línea de pobreza era la que se asociaba conceptualmente a su población beneficiaria.

19 Si se sumaran las familias beneficiarias del PAL la cobertura potencial de los hogares debajo de la línea de pobreza de capacidades sería mayor y se alcanzaría a cubrir la totalidad también en 2010.

Gráfico 6. Cobertura de Prospera e incidencia de pobreza alimentaria y de capacidades, 1998-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (s/f), INEGI (2014) y Presidencia de la República (2013a, 2014a).

Es comprensible que se espere que un programa con el presupuesto, cobertura y duración de Prospera haya modificado las condiciones socioeconómicas de sus beneficiarios en el presente, por ejemplo su consumo alimentario, escolaridad, condiciones nutricionales y de salud (si bien no para reducir la pobreza presente) y también que mejore la perspectiva de romper la transmisión intergeneracional de pobreza. Los resultados de las evaluaciones han mostrado que el programa tiene una focalización adecuada y que genera impactos positivos en distintos indicadores sociales, así como sus limitaciones, tanto en el corto como en el mediano y largo plazos. En los primeros años de operación se documentaron impactos favorables del programa sobre diversos indicadores de consumo, educación, salud y nutrición, entre otros.²⁰ Dichos hallazgos fueron corroborados y ampliados por evaluaciones de mediano plazo, razón por la cual el programa se consideró exitoso por diversos sectores en el país, lo cual abonó a su continuidad, y por los organismos internacionales que lo tomaron como modelo a ser replicado a nivel internacional. Este segundo

20 Véase IFPRI (2000).

conjunto de evaluaciones mostró impactos positivos, si bien de magnitudes diversas, en consumo, inversión productiva, nutrición, desarrollo cognitivo, salud, educación, trabajo, ingreso, relaciones intrafamiliares, de género y comunitarias, entre otros rubros.²¹

En el caso del efecto sobre la pobreza, según Cortés, Banegas y Solís (2007), en 2002, 2004 y 2005 el programa contribuyó, principalmente, al decremento de la intensidad y de la desigualdad de la pobreza,²² mientras que su efecto sobre la incidencia de pobreza fue muy reducido.²³ Si bien el programa tuvo efectos sobre la incidencia en los años específicos mencionados, no lo tuvo a lo largo del periodo 2002-2005. Estos resultados no deben sorprender en tanto que, como se ha mencionado, Oportunidades no fue diseñado para reducir la pobreza en el corto plazo.

21 En lo general, los impactos son menores en la población urbana que en la rural. Véase las siguientes fuentes que contienen síntesis de los impactos de mediano plazo en zonas rurales y urbanas: Levy y Rodríguez (2004); Cruz, De la Torre y Velázquez (2006); Oportunidades (2006); Fiszbein y Schady (2009); Valencia (2008); Levy (2008); Yashine (2009); Oportunidades (2010); Campos (2010).

22 La intensidad se refiere a qué tan pobres son los pobres, es decir, qué tan lejos están en promedio de la línea de pobreza. La desigualdad se refiere a cómo se distribuye el ingreso entre quienes están por debajo de la línea de pobreza (Cortés, Banegas y Solís, 2007).

23 Sin las transferencias del programa los hogares hubieran tenido una intensidad de la pobreza alimentaria mayor en 6.2% en 2002, 16.5% en 2004 y 16.4% en 2005, mientras que la distribución del ingreso entre los hogares en pobreza alimentaria hubiera sido mayor en 1% en 2002, 17.2% en 2004 y 5.2% en 2005. En el caso de la pobreza de capacidades, la intensidad se redujo en 11.5% en 2002, 9.7% en 2004 y 12.1% en 2005, mientras que la reducción de la desigualdad fue de 15.5%, 3.3% y 6.7%, en cada año. El efecto del programa sobre la incidencia en 2002, 2004 y 2005 fue de alrededor de un punto porcentual en el caso de la pobreza alimentaria, y de entre 7 y 8 décimas de punto porcentual en el caso de la pobreza de capacidades. Los efectos del programa sobre la pobreza fueron mayores en zonas rurales que en las urbanas (Cortés, Banegas y Solís, 2007: 11, 14, 33, 34).

Las evaluaciones de largo plazo realizadas después de 10 años de instrumentación del programa documentaron resultados menos optimistas, con lo cual se redimensionaron los hallazgos obtenidos en años previos y su valoración como modelo exitoso. Si bien se reconoce que el programa ha logrado reforzar el capital humano de las siguientes generaciones mediante una mejora en su nutrición, salud y escolaridad, se considera que los impactos son más bien modestos (Valencia, 2008; Fiszbein y Schady, 2009). Asimismo, diversas evaluaciones han señalado limitantes al desarrollo del capital humano de los beneficiarios de Oportunidades, entre las que destaca la deficiencia en la calidad de los servicios de educación y salud que reciben (Agudo 2008; González de la Rocha 2008; Gutiérrez et. al. 2008; Sánchez 2008) lo que, sin duda, se relaciona con la magnitud de los impactos registrados. También se destacan el reducido impacto en el desarrollo cognitivo de los niños y la ausencia de impacto en su aprendizaje escolar (Behrman et. al. 2008; Mancera, Serna y Priede 2008; Parker y Behrman 2008).²⁴

Las evaluaciones de largo plazo en las zonas rurales han analizado la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios y han estimado el impacto del programa sobre este proceso que, en la hipótesis planteada por el programa, constituye la clave para romper la herencia de pobreza. Los hallazgos muestran un panorama preocupante. Si bien se resaltan impactos positivos modestos sobre el ingreso de los varones con escolaridad básica (Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008) y la mejora en ocupaciones de los indígenas y las mujeres mestizas (González de la

Rocha, 2008), sobre todo se evidencian las limitaciones que los jóvenes enfrentan en su paso de la escuela al mercado de trabajo. Oportunidades no ha tenido un impacto sobre la calidad del trabajo o el estatus ocupacional de los jóvenes (Ibarrarán y Villa, 2010; Yaschine, en prensa), ni tampoco sobre su movilidad ocupacional intergeneracional (Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008; Yaschine, en prensa). Este grupo de jóvenes se desempeñan en ocupaciones más precarias que su grupo de edad a nivel nacional, las cuales difícilmente pueden proporcionar la retribución y protección laboral necesaria para garantizar un nivel de bienestar adecuado (Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008; Yaschine, en prensa). Con base en estos resultados, es posible poner en duda la capacidad de las acciones del programa para conducir a sus beneficiarios de las nuevas generaciones a una vida sin pobreza.

Las razones detrás de este desenlace son diversas y pueden distinguirse entre aquellas que son responsabilidad del programa y las que se ubican en otros ámbitos de acción pública. Entre las primeras pueden incluirse la reducida magnitud de los impactos en el capital humano y las deficiencias en la calidad de los servicios educativos y de salud prestados a los beneficiarios. Prospera, en coordinación con los sectores educativo y de salud, deben asegurarse de mejorar los servicios ofrecidos y de lograr incrementar la magnitud de los impactos en nutrición, salud y educación.

Entre los segundos, debe señalarse que no es posible suponer que un solo programa pueda lograr la ruptura de la transmisión de la pobreza; para ello se requieren acciones conjuntas en el marco de las políticas económica y social. El bajo crecimiento económico que el país ha experimentado en las últimas décadas

²⁴ Por ejemplo, el impacto sobre la escolaridad en los beneficiarios rurales después de 10 años de intervención fue de tan solo 0.9 años (Parker y Behrman, 2008: 223).

explica, al menos parcialmente, el insuficiente incremento de la demanda de trabajo y la precariedad de los mercados laborales, lo cual ha dificultado a los jóvenes beneficiarios de Prospera encontrar mejores empleos no sólo en sus propias comunidades, sino también al emigrar hacia localidades de mayor tamaño o regiones más prósperas (González de la Rocha, 2008; Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008; Ibararán y Villa, 2010; Yaschine, en prensa).

A raíz del reconocimiento de que el programa no estaba alcanzando su objetivo de largo plazo y que no se registraban reducciones en la incidencia de pobreza nacional, en septiembre de 2014 se dieron a conocer modificaciones, las cuales se vincularon con el cambio de nombre de Oportunidades a Prospera, relacionadas principalmente con la intención de fomentar una mejora en la inserción laboral de los jóvenes y en las actividades productivas de los beneficiarios. Si bien el diseño básico del programa en cuanto a la promoción del capital humano se mantiene, se proponen acciones adicionales en el componente educativo y se crean los ejes de inclusión laboral, inclusión productiva e inclusión financiera, los cuales se considera que son cruciales para la reducción de la pobreza.

En el componente educativo del programa se propone promover la educación más allá del nivel medio superior para incidir favorablemente en una mejor inserción laboral mediante la promoción del acceso a becas para el nivel superior.²⁵ El eje de inclusión

25 Para lograrlo, Prospera propone vincularse con la Secretaría de Educación Pública (SEP) para que los jóvenes exbecarios del programa, egresados de la educación media superior, puedan obtener las becas que se ofrecen a través de la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior. En el caso de los jóvenes que trabajan, se fomentará el acceso a becas para que estudien en modalidades no escolarizadas, técnicas y de formación para el trabajo (Presidencia de la República, s/f; Prospera, s/f).

laboral se centra en establecer un vínculo entre los jóvenes de Prospera que terminan su trayectoria educativa y el Servicio Nacional de Empleo (SNE) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).²⁶ Mientras tanto, el eje de inclusión productiva pretende que los beneficiarios de Prospera (jóvenes y adultos) tengan acceso prioritario a 15 programas productivos ya existentes con el objetivo de que desarrollen actividades productivas y, con ello, puedan mejorar su nivel de vida de forma sostenible a través de la generación de ingresos propios.²⁷ Por último, el eje de inclusión financiera busca facilitar el acceso a servicios financieros (préstamos, seguro de vida, cuentas de ahorro) a los beneficiarios (Presidencia de la República, s/f; Prospera, s/f).

Las novedades que se anunciaron en el diseño del programa podrían llegar a representar un paso en el sentido correcto en tanto logren, por un lado, fomentar la educación superior y la adquisición de habilidades para el trabajo por parte de los jóvenes y, por el otro, mejorar la inserción laboral de los jóvenes y la capacidad de generación de ingresos por parte del conjunto de beneficiarios. No obstante, pueden vislumbrarse limitaciones importantes. Primero, las iniciativas de Prospera recaen fundamentalmente en la vinculación con programas existentes administrados por

26 Se propone que estos jóvenes, que se estiman en 150,000 por año, tengan prioridad en el SNE para obtener asesoría y canalización a vacantes para lograr su inserción laboral y en el Programa Bécate para capacitación para el trabajo. Se propone que 650,000 jóvenes reciban los servicios del SNE y 15,000 los de Bécate anualmente en este sexenio (Prospera, s/f).

27 Los programas mencionados son administrados por varias secretarías: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Economía (SE), la STPS y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (Prospera, s/f).

diversas dependencias federales. Para ser exitosa, la coordinación deberá lograr no sólo acuerdos políticos e institucionales, sino también armonizar los procedimientos operativos necesarios para que las intenciones se materialicen en la práctica.²⁸

Segundo, es indispensable considerar no sólo el acceso a la educación superior, a la capacitación para el trabajo y a un empleo, sino también tener en cuenta su calidad. La educación deberá generar individuos con las habilidades necesarias para competir en el mercado laboral y los empleos a los que tengan acceso tendrán que caracterizarse por contar con condiciones laborales no precarias. De lo contrario, ni la educación ni el trabajo podrán constituirse como mecanismos que aseguren una vía para la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza de este sector de la población.

Tercero, ningún programa educativo, laboral o productivo se acerca a Oportunidades en cuanto a su presupuesto, la extensión de su cobertura, la heterogeneidad de la población atendida y su operación en todos los municipios rurales y urbanos del país. Por tanto, es poco probable que la vinculación con los programas que se han planteado resulte suficiente para atender a todos los jóvenes beneficiarios de Oportunidades que lo requieran y que se adecúe a la diversidad de sus circunstancias y contextos. Por ello, continúa siendo prioritario que la política de superación de la pobreza se articule con el desarrollo económico local y regional para generar un ambiente propicio para la inversión y la demanda de trabajo.

²⁸ Cabe mencionar que, desde años atrás, Oportunidades había incursionado en la vinculación con otros programas educativos y productivos, con resultados muy incipientes.

Cruzada Nacional contra el Hambre

La Cruzada Nacional contra el Hambre, creada a principios de 2013 a través de un decreto presidencial (Decreto), constituye el principal esfuerzo de política social de la actual administración federal. En el Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH), su principal instrumento de planeación, se establece que la Cruzada forma parte de un “Nuevo Enfoque de Atención” de la política social, que se basa en cinco ejes: la participación social, la coordinación interinstitucional e intergubernamental, la territorialidad, el enfoque productivo, y la innovación y estrategia de cobertura (Presidencia de la República, 2014b: s/p). El objetivo de este enfoque, según sus diseñadores, es subsanar las carencias de la política social que se había aplicado a la fecha, las cuales han limitado su potencial para alcanzar los resultados necesarios en el país.

En el decreto presidencial que le dio origen (Decreto) se establece que la Cruzada no sólo busca erradicar el hambre, sino garantizar el derecho a una alimentación suficiente, nutritiva y de calidad, por lo que se requiere una estrategia que atienda simultáneamente rubros como la educación, salud, seguridad social, vivienda e ingreso (Presidencia de la República, 2013b). En congruencia con esta visión, en el PNMSH, los objetivos de la Cruzada se expresaron de la siguiente forma (Presidencia de la República, 2014b: s/p)²⁹:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.

²⁹ Cabe señalar que, en el Decreto, el objetivo 2 estaza expresado como “Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez”. Además, el objetivo 5 no estaba incluido.

2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Dada la necesidad de una atención integral, la Cruzada no es un programa sino una estrategia que busca coordinar un conjunto amplio de programas sociales, principalmente pre-existentes, a cargo de distintas dependencias gubernamentales de los tres niveles de gobierno, y orientar sus acciones a una misma población objetivo.^{30,31} La complejidad de este propósito queda de manifiesto si se considera que los programas pertenecen a diferentes secretarías, tienen sus propias reglas de operación y diferente población objetivo, entre otros aspectos.

El listado de programas federales participantes pasó de 66 en el Decreto (Presidencia de la República, 2013b 13) a 55 en el PNMSH (Presidencia de la República, 2014b), entre los cuales se incluyen acciones de alimentación, salud, educación, programas

productivos, entre otros.³² Además, las acciones federales deben complementarse con esfuerzos de los gobiernos estatales y municipales que se vinculen con los objetivos de la Cruzada. Es importante señalar que Prospera, como se verá más adelante, es uno de los programas más importantes que participan en la Cruzada, en términos de su cobertura y presupuesto.

La Cruzada también busca fomentar la participación de las comunidades beneficiarias, así como la participación de sectores de la sociedad civil organizada, instituciones académicas y el sector privado. Para favorecer la coordinación y la participación social, se creó un andamiaje institucional denominado Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre (SINHAMBRE), que incluye, entre otras instancias, la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, el Consejo Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre, el Comité de Expertos, y los Comités Comunitarios. También se firmaron Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente con las Entidades Federativas y los Municipios (Acuerdos).

La Cruzada continúa con la línea de políticas sociales focalizadas, dado que definió a su población objetivo como aquella que se encuentra en pobreza multidimensional extrema y que tiene a la alimentación como una de sus carencias. Esta población, a

30 Cabe señalar que en administraciones anteriores se han implementado modelos de intervención que comparten algunos de estos elementos de diseño, como la estrategia de Microrregiones (2000-2006) y la estrategia 100 x 100 (2006-2012).

31 Uno de los pocos programas que se han creado en el marco de la Cruzada, es el Programa Comedores Comunitarios.

32 Si bien el Decreto enlista 70 programas federales, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (ahora programa Prospera) y el Programa de Empleo Temporal fueron citados en tres ocasiones por lo que, sin contabilizar las repeticiones, resulta un universo total de 66 programas. En el PNMSH se enlistan un total de 82 intervenciones que, en realidad, incluyen programas y componentes de programas. En total, estas intervenciones forman parte de 55 programas federales. Cabe señalar que algunos de los programas originales del Decreto fueron eliminados y otros se adicionaron.

la que se denominó pobreza extrema de alimentación, se estimó en 7.01 millones de personas en 2012 (Presidencia de la República, 2014b: s/p), lo que representó en ese año 60.1% de la población en pobreza extrema (11.5 millones) y 25.6% de la población con carencia de alimentación (27.4 millones). Esta priorización se atribuye a que, incluso entre la población en situación de pobreza extrema, la que presenta mayor vulnerabilidad es aquella que no puede satisfacer sus necesidades de alimentación.

Se espera que la Cruzada alcance cobertura nacional, pues su población objetivo se distribuye en los 2,456 municipios de las 32 entidades federativas. No obstante, de acuerdo con el PNMSH, su implementación se ha dividido en etapas. En la primera de ellas, correspondiente a 2013, la Cruzada se instrumentó en 400 municipios que cubrían a 51.6% de su población objetivo. En la segunda etapa, 2014, la estrategia amplió su cobertura hasta alcanzar un total de 1,012 municipios del país que concentran a 78.5% de dicha población. Para 2015, se tiene planeado llegar a todos los municipios del país (Presidencia de la República, 2014b: s/p).³³ Por tanto, la Cruzada propone una doble focalización, en un primer momento de tipo geográfica a través de la selección de los municipios y, en un segundo momento, la selección de su población objetivo. No obstante, a la fecha únicamente se ha aplicado la focalización geográfica, por tanto, no puede haber certeza de que las acciones reportadas como avances de la Cruzada estén dirigidas exclusivamente a su población objetivo.³⁴

³³ En 2014, los estados con mayor número de municipios participantes eran Oaxaca con 291, Chiapas con 97, Veracruz con 85, Guerrero con 77, Estado de México con 66 y Puebla con 64.

³⁴ La selección de municipios tomó en cuenta, principalmente, cuatro criterios: porcentaje de

Al ser una estrategia de coordinación, la Cruzada no tiene un presupuesto propio, sino que opera a partir de los recursos aprobados para cada uno de los programas participantes. Los recursos de los programas de la Cruzada alcanzan un monto muy importante, pues en 2014 rebasaban los 347 mil millones de pesos.³⁵ Como se aprecia en el cuadro, en 2013, el presupuesto total de dichos programas tuvo un crecimiento real de 7.6% respecto a 2012.³⁶ Por su parte, el presupuesto de los programas participantes en 2014 que, como se señaló se modificaron respecto a 2013, tuvieron un crecimiento promedio anual de 10.1% respecto a 2012 (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014).

población en pobreza extrema, volumen de población en pobreza extrema, porcentaje de población en pobreza extrema de alimentación y volumen de población en pobreza extrema de alimentación. La focalización a nivel de hogar no se ha aplicado a la fecha debido a que no se ha tenido la información necesaria para hacerlo. La Cruzada ha llevado a cabo el levantamiento del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS) para recabar la información socioeconómica de los hogares, pero este proceso aún no concluye.

³⁵ Cabe señalar que se trata de los recursos totales del programa, y no es posible distinguir que parte de ellos se destina a acciones relacionadas con la Cruzada.

³⁶ Aunque se trata de un comparativo de los mismos programas, no debe perderse de vista que algunos de ellos han sufrido reestructuraciones lo que, en parte, ha estado asociado al objetivo de mejorar su alineación para contribuir a la CNCH.

Cuadro 1: Presupuesto aprobado de los programas participantes en la Cruzada, por dependencia, 2012-2014 (millones de pesos, precios constantes de enero de 2014)

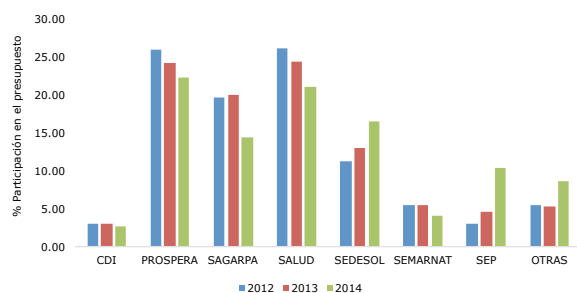
DEPENDENCIA	Comparativo Programas 2012			Comparativo Programas 2013			Comparativo Programas 2014		
	2012			2013			2014		
	Programas	Presupuesto	Programas	Presupuesto	Programas	Presupuesto	Programas	Presupuesto	Programas
CDI	7	8.471,84	7	8.847,07	6	8.434,57	3	9.465,74	
DICONSA	1	1.912,76	1	1.925,04	1	1.912,76	1	1.929,44	
DIF	1	297,66	1	291,15	1	297,66	1	177,37	
FONART	1	179,09	1	156,13	1	179,09	1	212,05	
INDESOL	0	0,00	0	0,00	1	420,68	1	332,36	
INMUJERES	0	0,00	0	0,00	0	245,17	0	401,82	
LICONSA	2	2.546,44	2	2.655,12	2	2.546,44	2	3.311,22	
PROSPERA	2	71.783,53	2	72.301,46	2	71.783,53	2	77.558,08	
SAGARPA	7	54.625,17	7	59.840,58	7	54.625,17	7	50.058,65	
SALUD	4	72.473,50	4	72.850,79	3	69.512,83	3	73.194,40	
SCT-SEDE-SOL-SEMARNAT	1	1.914,89	1	1.943,56	1	1.914,89	1	1.948,03	
SE	3	2.860,72	3	2.710,65	4	10.367,11	4	12.047,77	
SECTUR	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1.508,54	
SEDATU	3	2.833,67	3	2.876,28	4	6.631,55	4	6.694,19	
SEDESOL	5	31.141,55	5	38.726,97	7	31.717,39	9	57.253,02	
SEMARNAT	9	14.993,89	9	16.083,89	7	12.782,19	7	13.842,41	
SENER	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	
SEP	3	8.153,67	3	13.480,80	6	14.417,97	6	35.739,13	
SHCP	4	1.538,41	4	1.619,47	0	0,00	0	0,00	
SSP	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	
STPS	3	1.121,21	3	1.686,22	1	1.089,39	1	1.655,55	
Total	56	276.848,01	56	297.995,17	54	288.878,39	54	347.329,77	

Nota: 1/ En la fuente consultada no se encontró información para todos los programas participantes. Se indica en el cuadro el número de programas por dependencia para los cuales se obtuvo información; 2/ Para la comparación se consideró el presupuesto de los programas de SAGARPA, CDI y SEP que en 2012 o 2013 son equivalentes a los programas de 2014, resultado de la reestructuración de estas dependencias.

Fuente: Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yashine (2014).

Como se puede observar en el gráfico 7, del total de programas participantes en 2013, las dos dependencias con mayor presupuesto son Prospera y la Secretaría de Salud (SALUD), representando prácticamente la mitad del presupuesto disponible de todos los programas de la estrategia.³⁷ Sin embargo, para 2014, la participación de ambas dependencias disminuyó a 43.4%, debido a un incremento de la participación de la SEDESOL y de la SEP de casi 5 puntos porcentuales, para cada dependencia.

Gráfico 7. Distribución del presupuesto de los programas participantes en la Cruzada, por dependencias seleccionadas, 2012-2014



Nota: En otras se incluye DICONSA, DIF, FONART, INDESOL, INMUJERES, LICONSA, SCT, SE, SECTUR, SEDATU, SENER, SHCP, SSP y STPS.

Fuente: Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014).

En cuanto a la inversión en los 400 municipios de la primera etapa de la Cruzada, se observa que ésta fue mayor en 2013 respecto a 2012: la inversión en 2012 fue de \$74,735 millones de pesos y se incrementó casi 45% para 2013 (véase cuadro 2) (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014). Otro aspecto relevante es que la inversión ha provenido, en su mayoría, de fuentes federales, con una menor participación de recursos estatales y municipales (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014). Por tanto,

³⁷ En el caso de la Secretaría de Salud el presupuesto se concentra principalmente en el Seguro Popular.

con los datos mostrados se puede concluir que el presupuesto de los programas que participan en la Cruzada se ha incrementado, si bien se concentra en algunos programas y dependencias, que conforman la columna vertebral de la estrategia; ha existido una mayor canalización de recursos hacia los municipios de la Cruzada, en particular hacia los municipios de la primera etapa de implementación para los que se cuenta con información; y los recursos federales han sido mayoritarios en la estrategia.

La Cruzada se ha propuesto como meta reducir en 30% la pobreza extrema de alimentación para 2015 y erradicarla para el final del sexenio (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2013: 60; Presidencia de la República, 2014b). También se ha planteado metas para cada una de las carencias sociales y cuenta con indicadores relacionados con cada uno de sus objetivos (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2013: 60; Presidencia de la República, 2014b). En la actualidad, todavía no existe información disponible sobre los impactos de la Cruzada en la reducción de la pobreza extrema de alimentación y de las carencias sociales en su población objetivo.³⁸

No obstante, las evaluaciones que se han realizado a la Cruzada permiten hacer un balance de sus elementos de diseño y de su primera etapa de implementación, lo que contribuye a valorar su potencial como estrategia de política social.

³⁸ Si bien los datos más recientes de la incidencia de la pobreza multidimensional y de las carencias sociales muestran que la carencia de alimentación se mantuvo estable entre 2012 y 2014 a nivel nacional (23.3% y 23.4% de la población, respectivamente), sería erróneo concluir que estas cifras significan el fracaso de la Cruzada. Es necesario esperar los resultados de la evaluación de impacto que está a cargo del Coneval y que seguirá una metodología rigurosa para estimar los efectos atribuibles a la estrategia (Coneval, 2015).

Cuadro 2: Comparativo de inversión 2012-2013 en los municipios de la primera etapa de la Cruzada, por dependencia

DEPENDENCIA	2012		2013	
	Presupuesto	%	Presupuesto	%
SAGARPA	7.220,26	9,66	12.178,80	11,27
SALUD/DIF	52.193,70	69,84	58.325,18	53,96
SE	604,20	0,81	713,24	0,66
SEDESOL	9.505,24	12,72	15.300,25	14,15
SEDATU	611,67	0,82	832,74	0,77
SEMARNAT	1.828,03	2,45	3.672,59	3,40
SEP			13.359,27	12,36
SHCP				
INMUJERES			27,45	0,03
CDI	1.255,42	1,68	1.699,64	1,57
STPS	720,37	0,96	817,28	0,76
SECTUR				
SENER	501,02	0,67	849,16	0,79
SCT	295,46	0,40	320,43	0,30
Total	74.735,38	100,00	108.096,03	100,00

Nota: No se especifica si se trata de pesos corrientes o constantes.

Fuente: Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014).

Un elemento positivo es que la Cruzada ha incorporado el enfoque de derechos, de forma tal que su propósito no se limita a la erradicación del hambre y la desnutrición, por importantes que sean estos aspectos, sino que busca garantizar el derecho a la alimentación de la población mexicana. Por otro lado, es justificable que, en su diseño, la Cruzada priorice la atención de la población en pobreza extrema de alimentación, dado que puede considerarse como la población en condiciones más críticas. No obstante, como se ha mencionado, la Cruzada ha sostenido que su universo de atención se limita a los 7.01 millones de mexicanos (Coneval, 2013: 98), por lo cual, incluso si es exitosa, sólo logrará garantizar el derecho a la alimentación a un subconjunto de mexicanos que ni siquiera incluye a todos los pobres extremos. Así, es necesario que el Estado mexicano aclare cuáles serán las acciones para garantizar el derecho a la alimentación de toda la población.

En un sentido similar, es favorable que la Cruzada adopte un enfoque integral que no sólo atienda las causas inmediatas del hambre sino también las indirectas, lo cual se ve reflejado en los seis objetivos de la Cruzada, que tienen un vínculo claro con el enfoque de seguridad alimentaria (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014).

La Cruzada vincula la carencia de alimentación de su población objetivo con el contexto más amplio de pobreza en que vive esta población, y que requiere la atención del resto de las carencias sociales y de la insuficiencia de ingreso. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las estrategias de seguridad alimentaria y de combate a la pobreza están relacionadas pero no son idénticas. El diseño actual de la Cruzada se ha centrado en el combate a la pobreza y ha prestado menor importancia a aspectos clave de la seguridad alimentaria, como la

dimensión de estabilidad (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014) que se relacionan con la posibilidad de garantizar el derecho a la alimentación.

La Cruzada se ha propuesto enfrentar el reto de mejorar la coordinación intersecretarial e intergubernamental, y ha logrado avances importantes en la creación de un andamiaje institucional que provee un sustento a la dinámica existente entre los actores participantes y ha fomentado la coordinación mediante la utilización generalizada de los indicadores de pobreza multidimensional, lo que proporciona objetivos y lenguaje comunes entre los diferentes participantes. No obstante, persisten importantes limitaciones.

Se ha destacado la necesidad de fortalecer algunas de sus instancias de coordinación y se señala que, en sus primeras etapas, la operación de la estrategia ha recaído inicialmente en figuras clave de las dependencias y de los programas, lo que pone en duda la posibilidad de que este esfuerzo pueda ampliar su escala, de forma exitosa, a todos los municipios participantes (Coneval, 2013, 2015). Por otro lado, a pesar de la firma de los Acuerdos con estados y municipios, existe menor conocimiento de las acciones que se llevan a cabo en estos niveles de gobierno, por ejemplo, sobre los programas que participan y, como se mostró anteriormente, existen indicios de que su participación en términos presupuestarios ha sido menor.

En relación con lo anterior, cada uno de los programas que integran la Cruzada tiene dinámicas propias, por lo cual es necesario asegurar la reorientación de sus acciones y recursos a los municipios y la población objetivo de la Cruzada, de forma tal que se cree un proceso institucionalizado y no dependiente de la voluntad política de los participantes.

Se ha avanzado en este sentido a través de las modificaciones a las Reglas de Operación de los programas (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014: 50-52), pero es necesario asegurar que dichos cambios se reflejen en su quehacer cotidiano.

Asimismo, merece señalarse que la selección de los programas que forman parte de la estrategia no cuenta con una justificación clara y, además, es necesario analizar la posible inclusión de otros programas que pueden contribuir con la estrategia (Coneval, 2013). Un elemento relevante es que los programas operan con las fortalezas y las debilidades identificadas en sus evaluaciones correspondientes; mientras algunos programas cuentan con una cobertura amplia y han tenido mostrado ser eficaces, en otros casos se requieren modificaciones importantes para aumentar la calidad de los bienes y servicios que brindan.

El diseño de la Cruzada reconoce la importancia de considerar las condiciones territoriales en las que habita la población. Dada la importancia de atender la pobreza urbana, en la selección de los municipios que serían incluidos en las primeras etapas se incluyeron criterios del volumen de población en pobreza extrema y pobreza extrema de alimentación. Asimismo, la Cruzada tiene la intención de instrumentar dos modelos de atención, uno rural y otro urbano, para lograr atender las características específicas de cada población. No obstante, el diseño y la implementación del modelo de atención urbano presenta menor avance que el modelo rural (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014). Asimismo, en el ámbito rural se mantiene la dificultad de los programas sociales para llegar a las comunidades más alejadas y de mayor marginación (Coneval, 2013).

Uno de los ámbitos que requieren reforzarse es el relacionado con la instrumentación de programas productivos que contribuyan a la generación de ingresos de la población en pobreza extrema de alimentación. Como se ha mencionado, en el PNMSH se incluyó un objetivo adicional relacionado con el desarrollo económico y el empleo, en parte como reconocimiento de que una estrategia de aumento de ingresos tiene que pasar por la reactivación de los contextos económicos en los que habita esta población. Esto se vuelve más relevante a raíz de la más reciente medición de pobreza que pone en evidencia que el mejoramiento del ingreso sigue siendo un área donde se tienen retrocesos, y donde se requieren mayores esfuerzos tanto de la política social como económica.

Coneval (2013) ha señalado que se requiere un mejor diagnóstico de la Cruzada acerca de la problemática de los productores rurales y de la merma post-cosecha, así como una mejor definición de los mecanismos de intervención para mejorar el ingreso de los pequeños productores rurales. Para avanzar en el diagnóstico y en la cuantificación de la problemática, la Cruzada creó grupos de trabajo específicos en el marco de la Comisión Intersecretarial. Asimismo, se espera que el rediseño de Prospera sea el inicio de una serie de modificaciones a otros programas para incluir el componente productivo. Sin embargo, el impulso de proyectos de generación de ingresos presenta retos importantes. En una encuesta levantada por Coneval en los 400 municipios de la primera etapa, se hace manifiesta la problemática a la que se enfrenta una estrategia de este tipo, pues los programas productivos tienen poca presencia en los municipios que forman parte de la Cruzada, los hogares producen principalmente para autoconsumo, y entre

los productores existe baja organización para la comercialización de sus productos, bajo acceso al crédito, y poca integración con los mercados (Coneval, 2015).

En cuanto a la participación comunitaria, se ha avanzado en el establecimiento de comités comunitarios, superando incluso las metas establecidas (Coneval, 2015). No obstante, es necesario asegurar que estas instancias funcionen regularmente, que sean un espacio de priorización de las necesidades de desarrollo, y que sus resoluciones sean tomadas en cuenta por las diferentes dependencias para la elaboración de sus planes de trabajo.

Como se mencionó, todavía no se cuenta con evaluaciones de impacto de la Cruzada. Sin embargo, existen algunos resultados que pueden dar cuenta del nivel de avance que se ha alcanzado y que ayudan a valorar la posibilidad de la Cruzada de alcanzar las metas que se propuso. Algunos de los datos públicos de la Cruzada señalan que, para febrero de 2015, 4.24 millones de personas en condición de pobreza extrema de alimentación habían sido atendidas por, al menos, uno de los programas participantes; se han instalado³⁹ 7,937 comedores comunitarios en los que se atiende a 832 mil personas; 891.6 miles de familias tienen acceso a la Tarjeta sin Hambre o apoyo monetario; Liconsa ha incorporado a 3.14 millones de nuevos beneficiarios de leche fortificada; se han afiliado a 1.67 millones de adultos mayores, entre otros (SINHAMBRE, s/f: s/p).

Si se toma en consideración el nivel de avance en el cumplimiento de las

³⁹ En este punto, hay que recordar la dificultad señalada previamente para identificar a la población objetivo a nivel individual.

metas establecidas para cada una de las actividades se observa que, en 2013, 84% de las actividades con información (42 de 50) lograron más del 90% de avance y únicamente 4% de ellas (2) no lograron avances respecto a su meta establecida.⁴⁰ Por otra parte, en el período enero-junio de 2014, 27% de las actividades con información (12 de 44) habían logrado cumplir con su meta, 25% tenían un avance mayor a 80% (sin alcanzar la meta), mientras que 13.6% no tenían avances (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014: 98).

A pesar de estos avances en las metas establecidas por la propia Cruzada, en el cuadro 3 se presentan otros indicadores de avance en la instrumentación de las actividades de la estrategia para el periodo 2013-2014, que arrojan resultados menos alentadores.⁴¹ Se puede apreciar que, para 37.8% de las 111 actividades (42) de la Cruzada, no se cuenta con datos de avances para el periodo. Sería de esperar que cada una de las actividades tuviera presencia en cada uno de los municipios participantes. Sin embargo, sólo 27.5% de las actividades con información (19) tuvieron presencia en 90% o más (364) de los 405 municipios de la primera etapa;⁴² en tanto, 42% de las actividades (29) únicamente tuvieron presencia en 40% de los municipios o menos (162) (columna

A). Respecto a la segunda etapa, sólo 13% (9) tenían presencia en el 90% de los 607 municipios y 48% de las actividades (33) aún no llegaban a ningún municipio (columna B). Este resultado apunta a que la Cruzada todavía no logra operar como una estrategia integral, con la atención simultánea de los diversos programas sociales en cada uno de los municipios.

Ahora bien, si hacemos una estimación de la capacidad de atención de la población objetivo que tiene cada una de las actividades, sólo en 29% de las actividades los recursos disponibles permitirían atender a toda la población objetivo de los 405 municipios de la primera etapa de la Cruzada (columna C).⁴³ Por el contrario, en la mitad de estas actividades se lograría atender, como máximo, al 40% de la población objetivo. En tanto, en los 607 municipios de la segunda etapa, únicamente 18.8% de las actividades (13) podrían atender en su totalidad a la población objetivo, mientras que el 49.3% de las actividades no presentan avances en la atención de la población objetivo (columna D). Estas cifras muestran que la capacidad de atención de la Cruzada es limitada, lo que puede deberse a la baja cobertura que tienen muchos de los programas participantes. Asimismo, este resultado puede ayudar a explicar el resultado anterior, que muestra que las actividades no logran llegar a todos los municipios.

40 Se refiere a las actividades de la Matriz de Marco Lógico de la Cruzada. Es importante destacar los vacíos de información pues, por ejemplo, en 2013 sólo se tuvo información para 50 de 111 actividades.

41 Debe considerarse que para los municipios de la segunda etapa, el período relevante es, únicamente, 2014. Al igual que en el caso anterior, los datos de 2014 comprenden hasta junio de ese año. En Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014) se describen los detalles metodológicos para la construcción de estos indicadores y el tratamiento de los datos.

42 Debido a una contingencia en el estado de Guerrero, se agregaron cinco municipios a los 400 originalmente seleccionados.

43 Suponiendo que sólo se destinaran a la población objetivo.

Cuadro 3: Número de actividades por indicadores de atención 2013-2014 y rangos de porcentaje de avance

Rango de avance de las actividades	INDICADORES DE ATENCIÓN			
	No. de actividades por % municipios atendidos (405) (A)	No. de actividades por % municipios atendidos (607) (B)	No. de actividades por % de capacidad de atención a la población objetivo en los 405 municipios (C)	No. de actividades por % de capacidad de atención a la población objetivo en los 607 municipios (D)
0%	9	33	9	34
(0 a 20%]	9	13	16	15
(20 a 40%]	11	4	10	6
(40 a 60%]	12	4	4	0
(60 a 80%]	7	5	5	1
(80 a 90%]	2	1	2	0
(90 a 100%)	15	8	3	0
100%	4	1	0	0
Más de 100%	0	0	20	13
Subtotal	69	69	69	69
No disponible (ND)	42	42	42	42
Total	111	111	111	111

Nota: Las columnas A y C se refieren a los municipios de la primera etapa de instrumentación, mientras que las columnas B y D se refieren a los municipios de la segunda etapa.

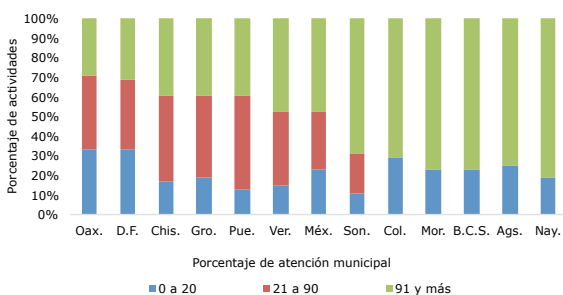
Fuente: Elaborado por Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014).

El gráfico 8 muestra la atención a nivel municipal en 2013 de las distintas entidades federativas, considerando únicamente las 48 actividades para las cuales se cuenta con información a este nivel. Se observa que existe heterogeneidad entre los estados. En Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz (los 6 estados que concentran más del 50% de la población objetivo), únicamente 4 de cada 10 actividades se realizaron en todos sus municipios seleccionados para la primera fase de instrumentación de la Cruzada. Dentro de este grupo, Oaxaca fue el estado que tuvo menor porcentaje de cobertura municipal, pues solo 1 de cada 10 acciones tuvo presencia en todos sus municipios. En contraste, en Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Morelos, Nayarit y Sonora, más

de 7 de cada 10 actividades se realizaron en la totalidad de los municipios participantes en la primera etapa de la Cruzada. Una posible explicación de lo anterior es el número de municipios participantes, toda vez que los seis estados del primer grupo (con excepción del Distrito Federal)⁴⁴ tuvieron el mayor número de municipios participantes en la estrategia –lo cual implica mayor diversidad en la atención–, en contraste, en el segundo grupo (con excepción de Sonora) solo participó un municipio. A pesar de esta disparidad, se evidencia la necesidad de que la Cruzada refuerce la instrumentación en las entidades con mayor concentración de municipios y de población objetivo de la estrategia.

⁴⁴ Su rezago podría asociarse con problemas de coordinación interinstitucional debido a que, para 2013, no había firmado el AIDSI, en el marco de la Cruzada.

Gráfico 8. Porcentaje de actividades por rango de porcentaje de atención municipal, entidades federativas seleccionadas, 2013.



Fuente: Elaborado por Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014).

Por último, de los seis objetivos que incluye la Cruzada, el objetivo 1 concentra la mitad de las actividades de la estrategia (50 de 111) y es el que tiene menores carencias de información. Por su parte, los objetivos 4 y 6 tienen el menor número de actividades, con 3 y 7, respectivamente (Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine, 2014). Esto refleja la relevancia que tiene en la Cruzada el objetivo de erradicar el hambre y, por tanto, los indicadores de carencia social que están relacionados con este objetivo y con la reducción de la pobreza.

Así pues, es meritorio el esfuerzo de la Cruzada de incorporar en su diseño elementos que pueden mejorar la capacidad de la política social focalizada de obtener resultados satisfactorios, como el tratamiento integral de la problemática, la atención de la población más vulnerable del país, la coordinación interinstitucional e intergubernamental, el componente productivo, y la participación social. No obstante, los resultados que se tienen a la fecha ponen en evidencia diversos aspectos que pueden limitar la consecución de sus objetivos y que constituyen focos de alerta para la estrategia a más de dos años de su puesta en marcha, entre ellas, la falta de una atención integral de todos los objetivos, con lo cual se podría avanzar en el logro de la seguridad alimentaria, las debilidades en

la coordinación entre instituciones y en el funcionamiento de los comités comunitarios, los retos que presenta la incorporación del componente productivo, la concentración del presupuesto y la cobertura en algunas intervenciones, y el lento avance en la implementación de acciones en todos los municipios atendidos en el país. Cabe reiterar que, independientemente del éxito de la Cruzada, queda pendiente la definición de una política que garantice el derecho a la alimentación de forma universal en México.

Asimismo, la Cruzada continúa siendo una política focalizada a la población en condiciones de pobreza. Al igual que en el caso de Prospera, puede señalarse que estas políticas deberían formar parte de una política social amplia que incluya acciones destinadas a toda la población orientadas a garantizar los derechos sociales. Así también, que el éxito de estas acciones será mayor si se encuentran insertas en un ambiente de crecimiento económico y generación de empleos.

3. Avances y retos de la política social focalizada

La política social focalizada se ha convertido en un componente clave de la política social en México. Como se ha observado, el gasto social y los recursos ejercidos en las intervenciones que han sido insignia de la política de superación de la pobreza han crecido en las últimas décadas. No obstante, la incidencia de la pobreza en este periodo muestra más bien un comportamiento estático, si bien se ha registrado la reducción de algunas de las carencias sociales. Esto se ha interpretado como un fracaso de la política social y de los programas focalizados. No obstante, es importante revisar si, en efecto, estos ámbitos

de la política han sido por completo ineficaces para mejorar las condiciones de vida de los hogares en pobreza, o bien, si también existen factores adicionales que actúan para dificultar la reducción de la pobreza.

Cortés (2014) aporta elementos relevantes para la comprensión de este fenómeno. Sus análisis muestran, para cada año entre 1992 y 2012, que los programas de transferencias de ingreso sí han tenido un efecto sobre la pobreza de ingresos y que, en su ausencia, la proporción de hogares pobres hubiera sido mayor.⁴⁵ Asimismo, destaca que son, al menos, cuatro los factores que afectan la variación en la pobreza: el crecimiento económico y los ingresos totales de los hogares, la desigualdad en la distribución del ingreso, los cambios en los precios, y las transferencias monetarias de los programas sociales. Al analizar los efectos de estos factores durante el periodo 2000-2012 se observa que los programas sociales, de forma sistemática, han actuado para frenar el incremento de la pobreza. Se pone en evidencia que la ausencia de cambios importantes en la desigualdad ha reducido la posibilidad de que este factor modifique la pobreza y que son más bien la falta de ingresos de los hogares derivada del magro crecimiento económico y la escalada en los precios los factores que han ejercido la mayor presión detrás del crecimiento de la pobreza.

Estos hallazgos aportan argumentos adicionales a favor de la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo que integre la política económica y social.

⁴⁵ El análisis considera los programas que se incluyen en la ENIGH: Procampo, Prospera, PAL, Programa de Empleo Temporal y los programas de pensiones para adultos mayores. El efecto es mayor sobre la pobreza alimentaria, seguida por la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio. Como ejemplo, si en 2012 se hubieran suspendido las transferencias de estos programas, la incidencia de pobreza alimentaria hubiera sido 15.5% mayor (Cortés, 2014: 12).

Una mayor tasa de crecimiento económico que genere empleo con protección laboral y con remuneraciones justas, contribuirá a la reducción de la pobreza. Es necesario tener también un sentido regional que ayude a detonar la inversión en los estados y municipios más rezagados del país, en donde las concentraciones de pobreza son mayores. El crecimiento económico deberá acompañarse de políticas redistributivas, en gran medida a través de la política fiscal, para asegurar que sus frutos se extiendan a toda la población.

Por otro lado, es necesaria una política social que contribuya a garantizar el ejercicio universal del conjunto de derechos sociales para toda la población. Las intervenciones focalizadas pueden ser una parte valiosa de esta política social si se articulan adecuadamente (evitando dispersión y duplicidades), se asegura su eficacia y permiten brindar protección a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que, de otra forma, difícilmente tendría acceso a los bienes y servicios sociales. Así también, pueden ayudar a cubrir, al menos temporalmente, los vacíos del sistema de bienestar formal. No obstante, si se busca avanzar hacia una ciudadanía social y, al mismo tiempo, erradicar la pobreza, no pueden ser considerados como el único, ni el más importante, instrumento de política social.

A la par del crecimiento de las políticas focalizadas en México, se mantuvieron en el país políticas generales, como es el caso de la educación pública, si bien con problemas de calidad y de cobertura en algunos niveles. No obstante, el régimen de bienestar en México se caracteriza actualmente por su alta segmentación y estratificación, ligada en gran medida al tipo de empleo: mientras

los sectores de la población que tienen un trabajo formal tienen acceso a la seguridad social, la salud y la vivienda, la mayoría de los mexicanos que trabajan en la informalidad son excluidos de estos bienes y servicios, o bien, sólo tienen acceso a aquellos de menor alcance y calidad (en gran medida a través de acciones focalizadas) (Valencia, Foust y Tetreault, 2012). La baja tasa de crecimiento en el país en las últimas décadas y el avance de la precarización laboral, han llevado a que las perspectivas de la población para tener acceso a estos bienes y servicios sociales sean cada vez menores.

Por tanto, para ser exitosa, la política de superación de la pobreza debe ser parte de un modelo de desarrollo incluyente, que favorezca el crecimiento económico y la generación de empleos dignos para toda la población, así como un régimen de bienestar universal que provea un conjunto de bienes y servicios sociales básicos para toda la población.

Referencias

- Agudo, A. (2008). ¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? En *A diez años de la intervención. Evaluación externa del programa oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007) Tomo III. El Reto de la calidad de los servicios: resultados en educación*. (págs. 71-169). México: INSP.
- Behrman, J., & Parker, S. (2008). Seguimiento de jóvenes incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y desempeño. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (págs. 199-238). México: INSP.
- Behrman, J., Fernald, L., Gertler, P., Neufeld, L., & Parker, S. (2008). y Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre años de familias incorporadas desde el inicio del programa. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*. (págs. 17-60). México: INSP.
- Cámara de Diputados. (27 de Abril de 2015). *Cálculos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas*. Obtenido de Centro de Estudios de Finanzas Públicas: http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadísticas.htm
- Campos, P. (2010). *Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2008 del Programa Oportunidades*. México.: Oportunidades.
- Carlos Mancera, L. S. (2008). Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados a brechas de aprendizaje de becarios de Oportunidades, primaria y secundaria 2007. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo III. El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación* (págs. 15-70). México: INSP.
- CEPAL. (4 de Agosto de 2015). *Comisión Económica para América Latina*. Obtenido de http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=28
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2014*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México: CONEVAL.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (30 de Junio de 2015). Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>
- Cortés, F. (2014). *Gasto Social y Pobreza. Documento de Trabajo 9*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED-UNAM).
- Cortés, F., Banegas, I., & Solís, P. (2007). *Pobres con oportunidades: México 2002-2005*. México: Estudios Sociológicos.
- Cruz, C., De la Torre, R., & Velázquez, C. (2006). Evaluación externa del impacto del programa oportunidades 2001-2006. Informe Compilatorio. México: INSP.
- Dávila, L., Gutiérrez, A., Ochoa, S., & Yashine, I. (2014). Análisis de los avances en la implementación y los resultados intermedios obtenidos. Análisis documental. En *III. Análisis documental sobre los avances respecto a los retos y compromisos señalados en el informe diagnóstico, respecto sus resultados intermedios y de las modificaciones puestas en marcha de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México: Mimeo.
- Esping-Andersen, G. (1993). Las tres economías políticas del Estado de Bienestar. En G. Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado de Bienestar* (págs. 25-55). Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Filgueira, C., & Filgueira, F. (2005). Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability. En E. Huber, *Models of Capitalism. Lessons for Latin America* (págs. 127-157). Pennsylvania: University Park.
- Friedman, S., Lustig, N., & Legovini, A. (1995). Mexico: Social spending and food subsidies during adjustment in the 1980s. En N. Lustig, *Coping with austerity: Poverty and inequality in Latin America* (págs. 334-374). Washington, D.C.: Brookings Institution.
- González de la Rocha, M. (2008). La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (págs. 125-198). México: INSP.
- Gutiérrez, J. P., Bautista, S., Gertler, P., Hernández, M., & Bertozzi, S. (2005). Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales. En M. H. Hernández, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004* (págs. 17-74). México: INSP.
- INEGI. (27 de Abril de 2015). *Índice Nacional de Precios al Consumidor*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

- INEGI. (22 de Abril de 2015). *Sistema de Cuentas Nacionales*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- INEGI. (4 de Agosto de 2015). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/ncv/default.aspx>
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes*. Washington: Brookings Institution Press.
- Lustig, N. (1994). *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- OECD. (2015). *Society at a Glance 2014, OECD Social Indicators. The crisis and its aftermath*. OECD.
- Oportunidades, (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades). (2006). *Oportunidades. Un programa de resultados*. México: SEDESOL y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Oportunidades, (Programas de Desarrollo Humano Oportunidades). (2010). *Oportunidades. Un programa de resultados*. México: SEDESOL y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Presidencia de la República. (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Presidencia de la República. (27 de Abril de 2015). *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno 1999-2000*. Obtenido de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Anexo.htm>
- Presidencia de la República. (27 de Julio de 2015). *Nuevos beneficios Prospera*. Obtenido de https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/nuevos_beneficios_prosper
- Presidencia de la República. (1 de Julio de 2015). *Anexo estadístico del primer informe de gobierno 2012-2013*. Obtenido de <http://www.presidencia.gob.mx/primerinforme/>
- Presidencia de la República. (1 de Julio de 2015). *Anexo estadístico del segundo informe de gobierno 2013-2014*. Obtenido de http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Anexo_estadistico_completo.pdf
- Presidencia de la República. (5 de Octubre de 2015). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343097&fecha=30/04/2014
- Progres, (Programa de Educación Salud y Alimentación). (1997). *Progres: Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: Poder Ejecutivo Federal.

- Prospera. (27 de Julio de 2015). *Programa de Inclusión Social*. Obtenido de Prospera: <https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/inicio>
- Rodríguez, E., & Levy, S. (2004). El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA. En S. Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, (págs. 181-379). México: FCE.
- Rodríguez-Oreggia, E., & Freije, S. (2008). Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo I. Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (págs. 61-124). México: INSP.
- Sánchez, G. (2008). Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades. En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Tomo II. El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición* (págs. 103-213). México: INSP.
- Schady, N., & Fiszbein, A. (2009). *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. Washington,: Banco Mundial.
- SHCP. (20 de Julio de 2015). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/html/index.html
- SHCP. (1 de Agosto de 2015). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014>
- SINHAMBRE. (1 de Agosto de 2015). *Informativo Sin Hambre No. 8*. Obtenido de <http://sinhambre.gob.mx/informativos/informativo-sinhambre-8/>
- Stewart, F. (1995). *Adjustment and poverty: Options and choices*. London: Routledge.
- Valencia, E. (2008). Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates. *Annu. Rev. Sociol.* 34, 499-524.
- Valencia, E., Foust, D., & Tetreault., D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Villa, J. M., & Ibararán, P. (2010). *Labor insertion assessment of conditional cash transfer programs: A dose-response estimate for Mexico's Oportunidades*. Obtenido de http://economicclusterlac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Villa_Ibararan_LABOR_INSERTION_ASSESSMENT_CCT_PROGRAMS.pdf.

- Yaschine, I. (1999). The changing anti-poverty agenda. What can the Mexican case tell us? *IDS Bulletin* 30, 47-60.
- Yaschine, I. (2009). *Evaluación específica de desempeño 2008 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: CONEVAL.
- Yaschine, I. (en prensa). *¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional y política social en México*. México: El Colegio de México/ PUED-UNAM.
- Yaschine, I., & Orozco, M. (2010). The evolving anti-poverty agenda in Mexico: The political economy of PROGRESA and Oportunidades. En M. Adato, & J. Hoddinott, *Conditional cash transfers in Latin America* (págs. 55-77). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Yaschine, I., Ochoa, S., & Hernández, C. (2013). Análisis Diagnóstico sobre el Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. [*Documento derivado del Convenio DGAE/DPNPE/014/2013 entre el CONEVAL y la UNAM para realizar el proyecto "Análisis Diagnóstico sobre el Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre"*]. México: Mimeo.
- Yaschine, I., Ochoa, S., & Hernández, C. (2014). *Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentari*. México: Documento de trabajo 10, PUED-UNAM.